

Input consultatie Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (BWRVK)

Amsterdam, 2 september 2022

Geachte heer, mevrouw,

Bijgevoegd vindt u de inbreng van de Nederlandse commerciële TV-zenders verenigd in de stichting Screenforce, op de consultatie van het concept Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (“concept Besluit”) ¹.

De doelstelling van de Wet Kansspelen op afstand (“Wet Koa”) is de bescherming van de consument door het creëren van een veilig legaal aanbod en kanalisatie van spelers naar dit legale aanbod. Screenforce wil benadrukken die doelstelling cq het publieke belang volledig te onderschrijven. Wij menen echter dat het concept Besluit niet zal bijdragen aan het realiseren van genoemde doelstelling.

Met het concept Besluit zullen reclamebudgetten niet afnemen, maar zich verplaatsen van een controleerbare massamediale omgeving - met de reeds afgestemde, zichtbare en meetbare beperkingen op volume, bereik, inhoud en tijdstip - naar platformen als Google en Facebook, beschikbaar zonder account en met een groot en groeiend bereik vooral onder jongeren. Reclame op deze platformen biedt de mogelijkheid om direct over te gaan tot speldeelname, aangezien het online kansspelaanbod slechts een muisklik verwijderd is.

Screenforce wil voorts wijzen op het feit dat online targeting, dat door het concept Besluit als enige reclamemogelijkheid overblijft, ter discussie staat. Het is slecht te controleren c.q. handhaven door toezichthouders en alleen de tech-partijen zelf hebben toegang tot algoritmen, contactcijfers en accountinformatie (die nog niet wordt gevalideerd op leeftijd e.d.).

Ondertussen legt Europese wet en regelgeving het gebruik van data/targeting meer en meer aan banden en in Engeland wordt een onderzoek² opgestart door de Britse equivalent van de Autoriteit Persoonsgegevens naar de targetingtechnieken die gebruikt worden door gokreclamebedrijven.

Het voorgenomen verbod stuit naar onze mening ook juridisch op bezwaren. Navolgende inbreng (Bijlage 1: Juridische analyse van het voorgenomen besluit) noemt:

1. Het reclame- en sponsorverbod is in strijd met het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
2. Het beoogde verbod op reclame vormt een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van

¹ <https://internetconsultatie.nl/kansspelreclame>

² https://www.warc.com/content/feed/gambling-ads-under-data-targeting-scrutiny/en-gb/7088?utm_source=daily-email-subscriber-link&utm_medium=email&utm_campaign=daily-email-emea-subscribers-20220809

meningsuiting in de zin van de artikelen 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 11 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 van de Nederlandse Grondwet.

3. Het voorgenomen verbod is in strijd met een aantal Europese en Nederlandse rechtsbeginselen, in het bijzonder met het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Het creëert daarbij een ongelijk speelveld voor verschillende marktpartijen, waaronder zenders en reclamebedrijven.

Tot slot willen wij opmerken dat het concept Besluit vooruitloopt op het beschikbaar komen van onderzoeksgegevens, zo ook op de evaluatie van de Wet Koa. Screenforce heeft de afgelopen maanden zowel in de schriftelijke informatie-uitwisseling als in de persoonlijke gesprekken met de Minister voor rechtsbescherming steeds het belang van onderzoek en objectieve informatie over de openstelling van de onlinegokmarkt benadrukt; met name waar het gaat om verslavingscijfers in relatie tot reclame voor het vergunde aanbod. Wij willen nogmaals pleiten voor door feiten onderbouwde aanscherpingen, juist in het belang van bescherming van kwetsbare groepen. In bijlage 3 hebben we alle schriftelijke informatie samengebracht die wij in dit kader eerder bij de Minister hebben aangedragen.

Wij zijn te allen tijde bereid onze input op deze consultatie verder toe te lichten en desgewenst vragen te beantwoorden.



Met vriendelijke groet,
Michel van der Voort,

Directeur Screenforce



T: +31 (0)20 404 42 71
M: +31 (0)6 53 65 50 25
I: www.screenforce.nl

Proud member of The Global TV Group
Discover more on www.theglobaltvgroup.com

Bijlages:

Bijlage 1: Juridische analyse van het voorgenomen besluit

Bijlage 2: Cijfers TV-reclamebestedingen online kansspelen

Bijlage 3: Schriftelijke informatie die wij eerder bij de Minister hebben aangedragen

Bijlage 1: Juridische analyse van het voorgenomen besluit

INLEIDING

1. De Minister voor Rechtsbescherming (“Minister”) heeft op 11 juli 2022 het voorgenomen Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen (“Besluit tot wijziging van het BWRVK”) ter consultatie voor reacties door belangstellenden gepubliceerd.³ Het Besluit tot wijziging van het BWRVK strekt tot de invoering van een verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen. Aanleiding is een motie uit de Tweede Kamer tot het instellen van een verbod op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen, inclusief sponsoring.⁴
2. Om verschillende redenen kan naar mening van Screenforce het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen niet worden ingevoerd, zoals hierna wordt toegelicht.

PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS WET KOA

Doel Wet Koa: kanalisatie van 80%

3. Sinds de Wet Kansspelen op afstand (“Wet Koa”) op 1 april 2021 is ingevoerd kent Nederland een vergunningstelsel voor het aanbieden van online kansspelen. Met de introductie van het vergunningstelsel en de bijbehorende wet- en regelgeving wordt beoogd een passend en attractief aanbod aan spelers te bieden, om te voorkomen dat spelers bij onvergunde niet gereguleerde aanbieders spelen. De Wet Koa streeft er dus onder meer naar consumenten te beschermen.
4. De kanalisatie van spelers naar legaal aanbod vormt de grondslag voor de regulering van de online kansspelmarkt. Een belangrijk doel van de Wet Koa vormt derhalve de bescherming van de consument middels de kanalisatie van deze consument naar een betrouwbaar en vergund aanbod.⁵ Met de Wet Koa wordt een zo hoog mogelijke kanalisatie van spelers naar een gereguleerd en veilig aanbod nagestreefd, waarbij een ondergrens van minimaal 80% is gesteld.⁶

³ <https://www.internetconsultatie.nl/kansspelreclame>.

⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 24557, nr. 186; Kamerstukken II 2021/22, 30234, nr. 312.*

⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3, p. 15; Zie hiertoe onder meer p. 6 en 16.*

⁶ Deze kanalisatiegraad is gebaseerd op het bruto spelresultaat. Het bruto spelresultaat wordt berekend door de inleg te verminderen met de prijzen en de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen. Dit houdt in dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij vergunde kansspelaanbieders.

5. De parlementaire geschiedenis bevestigt daarnaast dat een succesvolle handhaving van de Kansspelautoriteit zal staan of vallen met een hoge mate van kanalisatie. Voorts komt naar voren dat de gewenste mate van kanalisatie alleen bereikt kan worden indien de vergunde kansspelen passend en attractief zijn voor spelers: spelers moeten kennis hebben van het vergunde aanbod. De omvang van de kanalisatie is daarbij het resultaat van twee effecten:

- a. de mate waarin het gereguleerde stelsel passend en attractief is voor spelers en aanbieders; en
- b. de mate waarin het (blijven) opereren buiten het gereguleerde stelsel onaantrekkelijk en risicovol is voor spelers en aanbieders.⁷

6. Zonder kennis van het vergunde aanbod is het niet mogelijk om spelers te leiden naar een veilig aanbod, waar de speler wordt beschermd tegen onmatige deelname, kansspelverslaving en tegen fraude en andere vormen van kansspel gerelateerde criminaliteit.⁸ Om een hoge kanalisatiegraad te bewerkstelligen moet de vergunninghouder zodoende de ruimte hebben om consumenten op het vergunde, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te wijzen.⁹ Het voorgaande betekent dat vergunninghouders reclame moeten kunnen maken.

7. Het geschetste belang van reclame voor de kanalisatiedoelstelling is verschillende keren bevestigd in de parlementaire geschiedenis:

“Doel van de voorgestelde regulering is de kanalisatie van de bestaande vraag naar een gereguleerd, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Daarbij hoort een zekere ruimte voor werving en reclame om de vraag naar kansspelen op afstand naar het legale en gereguleerde aanbod te leiden.”¹⁰

8. Gelet op het belang van reclame voor de kanalisatie, heeft de Minister twee moties uit de Eerste Kamer uit 2019, waarin verzocht werd om een volledig reclame- en sponsorverbod in te voeren expliciet afgewezen. Een algeheel verbod zou de kanalisatie namelijk ernstig in gevaar brengen en zou effectieve bestrijding van illegale aanbieders bemoeilijken.¹¹ In de externe onderzoeken naar kansspelreclame die

⁷ 33996, nr. 3, p. 40.

⁸ 33996, nr. 6, p. 42.

⁹ 33996, nr. 3, p. 14 alsmede HR 24 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6689 (*Ladbrokes*).

¹⁰ 33996, nr. 6, p. 69 alsook de *Brief van de Minister van 3 maart 2020*, kenmerk 2826594, p. 1-2; Nota van Toelichting bij Besluit van 26 januari 2021, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (*Stb.* 2021, 37), p. 64.

¹¹ 33 996, nr. 18.

de Minister mede in reactie op deze moties laat uitvoeren wordt bevestigd dat voor kanalisatie een zekere vorm van reclame vereist.¹²

9. Voorts bericht de Minister, na de invoering van de Wet Koa, bij brief van 30 november 2021 in reactie op een motie over venstertijden dat een aanscherping van het reclamebeleid, zo kort na de introductie van het vergunningenstelsel, onevenredig zou zijn:

“De noodzaak voor een specifieke maatregel als het introduceren van venstertijden voor online gokreclames komt uit het onderhavige onderzoek niet naar voren. Het introduceren van dergelijke venstertijden, waartoe de motie van de leden Bikker (CU) en Van Nispen (SP) oproept, zou een aanscherping zijn waarvan de evenredigheid nu, zo kort na opening van de markt, nog onvoldoende vast staat.”¹³

10. Het voorgaande geldt volgens de Minister eveneens voor een totaalverbod op reclame:

“Ook vóór de opening van de markt kwam je reclame tegen om een avond gezellig naar Holland Casino te komen. Daarvan hebben we met z'n allen gezegd: dat moet in principe kunnen. Ik vind dat het ook voor het onlinedeel zo is. Nogmaals, ik zie ook de risico's. Dus we moeten dat echt goed in de gaten houden, maar ik vind het twee maanden erna echt te vroeg om dan maar te zeggen: reclames mogen helemaal niet meer. Dat staat even los van het feit dat er nu ook nieuwe aanbieders op de markt komen die natuurlijk ook gewoon de kans moeten krijgen om daarin wel hun rol te spelen. (...) Ik denk dat het ook in het voorjaar en misschien ook in het najaar nog wel te vroeg is om daaruit definitieve conclusies te trekken.”¹⁴ (Onderstreping toegevoegd).

11. Na aanneming van de motie tot het invoeren van een verbod op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen, blijft de Minister het belang voor reclame voor kanalisatie en (dus) consumentenbescherming benadrukken:

“In de voorbereiding op de Wet Kansspelen op afstand en bij de ontwikkeling van relevante lagere regelgeving is uitgebreid onderzoek gedaan naar het belang van reclame voor de kanalisatiedoelstelling en mogelijkheden tot inperkingen. Uit de onderzoeken is gebleken dat enige vorm van reclame van belang is om kanalisatie te bewerkstelligen. Door

¹² Zie bijvoorbeeld IVIR, *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame*, Universiteit van Amsterdam september 2019, p. 18; Regulus Partners, *Gambling and advertising: an international study of regulator intervention*, 2019.

¹³ 24 557, nr. 179.

¹⁴ 24 557, nr. 192.

kanalisatie is het mogelijk de belangen van spelers binnen dit legale aanbod beter te beschermen.”¹⁵

“Vanaf de opening van de markt van kansspelen op afstand per 1 oktober 2021 is er veel reclame gemaakt op TV en in andere media. Gezien het feit dat reclame voor legale aanbieders de enige mogelijkheid is om spelers op het legale aanbod te attenderen en om zich te onderscheiden van illegale aanbieders, is reclame nodig om de kanalisatiedoelstelling te bereiken. Een zekere mate van reclame was dus te verwachten en is ook noodzakelijk. Vergunninghouders mogen niet onbegrensd reclame maken; ze moeten zich aan strenge regels houden. Reclame mag niet zodanig zijn (in)gericht dat juist kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen op risicovolle kansspelen worden geattendeerd. Zo worden maatschappelijk kwetsbare doelgroepen beschermd.”¹⁶ (Onderstreping toegevoegd).

“De doelstelling van de wet Kansspelen op afstand is om spelers te leiden naar legaal aanbod van kansspelen. Daarvoor is enige vorm van reclame nodig. De eerste cijfers laten zien dat spelers het legale aanbod goed weten te vinden.”¹⁷

“Voordat ik inga op de overige vragen die door de heer Van Nispen zijn gesteld, wens ik eerst de context te schetsen waarbinnen ik de geest van de motie wil uitvoeren. Ik herhaal toch waar het ons om te doen was: spelers naar legaal aanbod leiden om ze zo als consument beter te beschermen tegen verslaving en tegen fraude en criminaliteit. Daarbij moeten we niet vergeten dat heel veel Nederlanders al speelden bij illegale aanbieders, onbeschermd. Ik ben ervan overtuigd dat het voor kanalisatie naar het legale aanbod nodig is dat je ook duidelijk maakt, gidst, waar je die legale mogelijkheden kunt vinden; in dit geval met reclame. Reclame is namelijk een van de weinige manieren om spelers bekend te maken met het legale online aanbod. Het is geen statisch gegeven. Kanalisatie moet duurzaam zijn en spelers moeten ook in de toekomst juist het legale aanbod kunnen vinden.”¹⁸ (Onderstreping toegevoegd).

¹⁵ 24 557, nr. 195.

¹⁶ 24 557, nr. 191.

¹⁷ Zie noot 12.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36029, nr. 40 item 20.

12. Niet alleen de Minister, maar ook de Kansspelautoriteit heeft het belang van reclame onderschreven:

“De Nederlandse speler moet veilig bij betrouwbare aanbieders kunnen spelen. Reclame is nodig om de speler naar dat veilige aanbod te leiden en de illegale aanbieders weg te duwen.”¹⁹

13. Aan de Wet Koa en het gevoerde kansspelbeleid ligt zodoende uitdrukkelijk ten grondslag dat ongerichte reclame essentieel is voor de kanalisatie van spelers van onvergund naar vergund aanbod van kansspelen op afstand om zodoende de consument te beschermen.

JURIDISCHE GRONDEN

1. Verbod strijdig met artikel 56 VWEU: het vrij verkeer van diensten

14. Een eventueel verbod op ongerichte reclame beperkt het vrij verkeer van diensten als vastgelegd in artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”).²⁰ Hoewel de EU-lidstaten onder het VWEU over enige beoordelingsruimte beschikken, zijn beperkingen op het vrij verkeer van diensten, op basis van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (“HVJEU”) slechts onder strikte voorwaarden toegestaan.

15. Een verbod op ongerichte reclame zelfstandig bezien resulteert al in een belemmering van het vrije aanbod van reclame- en sponsordiensten. Uit andere lidstaten afkomstige ondernemingen die in Nederland diensten (willen) aanbieden, worden hierdoor beperkt in hun vrijheid van dienstverrichting. Het reclameverbod, vormt daarmee een zelfstandige beperking van het vrij verkeer van diensten.

16. Een uitzondering op het verbod op het beperken van het vrij verkeer van diensten moet een algemeen belang ter verwezenlijking van een legitiem doel dienen. Daarnaast moet de beperking geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, en mag de beperking niet verder gaan dan noodzakelijk om dit doel te bereiken.²¹ Een nationale regeling is alleen geschikt om het doel te bereiken, indien de verwezenlijking van dat doel op een samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd.²²

¹⁹ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/bestuur-organisatie/virtuele-map/blogs-rene-jansen/virtuele-map/reclame/>.

²⁰ HVJEU 8 september 2010, ECLI:EU:C:2010:504 (*Stoß*), r.o. 56; HVJEU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:454 (*HIT hoteli en HIT LARIX t. Bundesminister für Finanzen*), r.o. 16 -18.

²¹ Zie artikel 52 VWEU.

²² HVJEU 6 november 2003, ECLI:EU:C:2003:597 (*Gambelli*), r.o. 59; HVJEU 6 maart 2007, ECLI:EU:C:2007:133 (*Placanica*), r.o. 42. Zie voor de latere arresten: HVJEU 15 september 2011, ECLI:EU:C:2011:582 (*Dickinger en Ömer*) en HVJEU (*Stoß e.a.*).

a. Legitiem doel

17. In het Besluit tot wijziging van het BWRVK komt naar voren dat het te dienen doel in dit geval in de bescherming van kwetsbare groepen is gelegen. Beoogd wordt de hoeveelheid ongerichte reclame terug te dringen en het bereik daarvan te verminderen om zo veel mogelijk te voorkomen dat deze reclame kwetsbare groepen bereikt. Volgens de Minister worden kwetsbare groepen nu namelijk onvoldoende tegen de negatieve effecten van ongerichte kansspelreclame beschermd, terwijl bescherming van de consument juist tot een van de doelen van het kansspelbeleid behoort. Kansspelreclame zou bij kwetsbare groepen eerder tot kansspelverslaving leiden en daarmee het beleidsdoel om kansspelverslaving tegen te gaan voor deze kwetsbare groepen in gevaar brengen.²³

18. Met het verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen wordt dus onder meer beoogd het risico op verslaving onder die groepen terug te dringen. De bescherming van consumenten tegen kansspelverslaving kan dienen als dwingende reden van algemeen belang.²⁴

b. Verbod niet noodzakelijk

19. Slechts enkele maanden na de opening van de onlinekansspelmarkt kan nog niet, in ieder geval niet bij het ontbreken van nader onderzoek, geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving inzake reclame voor (online) kansspelen de consument onvoldoende bescherming biedt. Er zijn immers geen cijfers beschikbaar die inzichtelijk maken hoe gokverslaving zich in Nederland heeft ontwikkeld sinds de opening van de kansspelmarkt. Daarnaast zijn er (nog) geen onderzoeksresultaten die uitwijzen dat kansspelreclame daadwerkelijk gokverslaving in de hand werkt. Het voorgaande geldt des te meer nu de huidige beperkingen al ver gaan. In het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen alsmede de Reclamecode Online Kansspelen 2021 zijn namelijk al strikte reclamevoorschriften neergelegd. Bovendien is enkele weken geleden een verbod op het gebruik van rolmodellen in reclame voor risicovolle kansspelen ingevoerd om kwetsbare groepen, in het bijzonder jongeren, te beschermen.²⁵

20. Niet alleen vanuit de overheid, maar ook vanuit de (kansspel)markt zelf zijn recentelijk al aanvullende maatregelen genomen. Zo hebben de in Nederland actieve zenders individueel al bij de opening van de markt, maar ook begin dit jaar extra beschermende maatregelen genomen om het reclamevolume voor online kansspelen op hun zenders te beperken.²⁶ Sinds 1 februari 2022 bieden

²³ Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, p. 9.

²⁴ (*Placanica e.a.*), r.o. 46- 49.

²⁵ 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 (“Regeling reclame”).

²⁶ Bijlage 1 Position paper ronde tafelgesprek Wet Kansspelen op afstand, VCO & Screenforce.

zenders bijvoorbeeld slechts zendtijd aan één online kansspelaanbieder per reclameblok.²⁷ Vanaf begin af aan hebben de commerciële deelnemers van Screenforce dus al hun verantwoordelijkheden genomen om op een verantwoorde wijze reclame voor online kansspelen te faciliteren, en bovendien een strikter beleid gevoerd dan op basis van de toen geldende wet- en regelgeving vereist was. Dat de deelnemers op een verantwoorde wijze het maken van reclame faciliteren, lijkt bevestigd te worden door het feit dat bij de Stichting Reclame Code en omroepen beperkt klachten zijn gemaakt over reclames op tv.

21. Daarnaast hebben de brancheorganisaties Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK) en de Nederlandse Online Gambling Associatie (NOGA) zich in maart 2022 tot aanvullende zelfreguleringsmaatregelen voor online kansspelen gecommitteerd, waardoor de reclamemogelijkheden zijn teruggedrongen.²⁸ De aanvullende maatregelen bestaan uit volumebeperkingen (bijvoorbeeld geen reclame in geprinte media en op de radio, max een TV-reclame voor online kansspelen per blok), preventieve maatregelen (beperken bonuscommunicatie, etc.), aanvullende maatregelen en maatregelen waar ondersteuning van Ksa of derden nodig is.

22. Gezien het geringe tijdsverloop en het feit dat de effecten van voornoemde vergaande aanscherpingen nog niet bekend zijn, kan evident (nog) niet geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving onvoldoende bescherming biedt. De Minister heeft de resultaten van de recente wijzigingen niet afgewacht en daardoor ook niet meegewogen, terwijl de effecten van de recente aanscherpingen kunnen betekenen dat een verbod op ongerichte reclame en sponsoring niet noodzakelijk is.

23. Naast de strenge reclamevoorschriften gelden er bovendien onder de huidige regelgeving andere strenge maatregelen ter bescherming van de consument, zoals het Centraal register uitsluiting kansspelen (“Cruks”). Consumenten kunnen zich hiermee vrijwillig of verplicht uitschrijven voor de deelname aan kansspelen.²⁹ Ook het beperkt aantal inschrijvingen in Cruks van 20.000 spelers geeft geen indicatie voor de noodzaak tot nadere maatregelen.³⁰

24. Daarnaast geldt dat de hoeveelheid kansspelreclame de afgelopen maanden is afgenomen ten opzichte van de periode waarin de motie die aanleiding vormt voor het Besluit tot wijziging van het BWRVK is aangenomen, terwijl sindsdien het aantal aanbieders bijna is verdubbeld.³¹ Waar in januari

²⁷ Voorheen was dit drie per reclameblok.

²⁸ [Bijlage 1 Aanvullende zelfreguleringsmaatregelen online kansspelsector](#) bij 24 557, nr. 193.

²⁹ De Minister benoemt dit ook expliciet in het concept Besluit tot wijziging van het BWRVK.

³⁰ 20.000 registraties onder 1,5 miljoen mensen die online gokken; Zie <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/augustus/20-000-registraties-cruks/> en [Kansspelautoriteit: 634.000 speleraccounts voor online gokken | Nederlands Dagblad](#).

³¹ <https://www.casinonieuws.nl/online/nielsen-gokbedrijven-maken-bijna-geen-buitenreclame-meer/>; <https://www.casinonieuws.nl/online/minder-gokreclames-februari-nielsen-bestedingen/>; Op 1 oktober 2021 waren er 10 vergunningen verleend, tegenover 19 in juni 2022, zie <https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/veilig-online-gokken/kansspelwijzer-online-gokken/>.

2022 de reclameboodschappen op televisie voor online kansspelen 4,3% van de totaal uitgezonden reclameboodschappen uitmaakten, bedroeg in juni dat percentage slechts 3,4%.³² Bovendien blijkt uit de resultaten van het Kijkonderzoek dat van alle contacten met de reclameboodschappen op tv van online kansspelen slechts gemiddeld 5,6% terechtkomt bij personen van 6 tot en met 23 jaar.³³ Voorts komt uit cijfers naar voren dat, in tegenstelling tot wat de Minister in het Besluit tot wijziging van het BWRVK suggereert met betrekking tot de hoeveelheid en het brede bereik van reclame, personen in de leeftijdscategorie tussen de 6 en 23 jaar slechts 2,9 reclameboodschappen op tv per maand zien.³⁴

25. Gelet op het voorgaande staat de noodzakelijkheid van een algeheel verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand evident niet vast.

26. Bovendien heeft de Minister in zijn kamerbrief van 6 januari 2022 en 17 maart 2022 terecht aangegeven dat bij de onderhavige (wets)wijziging de effecten op de kansspeldoelen, de uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties in kaart moeten worden gebracht:

“Voordat, zoals ook verzocht in de motie Van Nispen, verdergaande beperkende maatregelen in overweging worden genomen, is een gedegen analyse van de mogelijkheden en de effecten daarvan nodig.”³⁵

“Als onderdeel van het wetstraject moeten de effecten op de kansspeldoelen, de uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties in kaart worden gebracht ter onderbouwing van deze wetswijziging.”³⁶

27. Een dergelijke inventarisatie heeft echter niet plaatsgevonden. Het voorgaande wordt door de Minister in het schriftelijk overleg van 25 april 2022 bevestigd. Hij geeft duidelijk aan dat het verband tussen reclame en de toename van kansspelverslaving niet is aangetoond en dat hierover voorts geen cijfers beschikbaar zijn:

“Er zijn op dit moment nog geen cijfers bekend over het aantal mensen dat na de opening van de markt is opgenomen in verslavingsklinieken en ook niet in hoeverre dit te relateren is aan de marktopening. Er gaat tijd overheen voordat mensen problematisch speelgedrag kunnen hebben ontwikkeld en zich vervolgens melden bij hulpverlenende instanties.

³² Zie Bijlage 2 Cijfers TV-reclamebestedingen online kansspelen; Zie ook <https://www.nielsen.com/nl/nl/insights/media/>.

³³ Zie Bijlage 2 Cijfers TV-reclamebestedingen online kansspelen; Zie ook <https://kijkonderzoek.nl>.

³⁴ Zie Bijlage 2 Cijfers TV-reclamebestedingen online kansspelen.

³⁵ 24 557, nr. 191.

³⁶ 24 557, nr. 193.

Daarnaast is een rechtstreeks verband tussen het zien van reclame en het ontwikkelen van verslaving moeilijk vast te stellen.³⁷ (Onderstreping toegevoegd).

c. Verbod niet geschikt om beoogde doel te bereiken

Reclame

28. Zoals beschreven, is het hoofddoel van het vergunningstelsel het kanaliseren van Nederlandse spelers naar vergund aanbod. Als gevolg van precies die kanalisatie wordt de Nederlandse consument beschermd tegen kansspelverslaving of onmatige deelname. Binnen onvergund aanbod is een dergelijke bescherming niet gewaarborgd. Zoals de Minister meerdere keren constateert, kunnen spelers zonder reclame niet, of in ieder geval niet voldoende, naar het vergunde aanbod gekanaliseerd worden. Een algeheel verbod op ongerichte reclame zal derhalve een averechts effect hebben en spelers juist naar onvergunde aanbieders leiden. Uit de jurisprudentie van het HVJEU volgt evenwel dat een belemmering van het vrij verkeer van diensten het beoogde doel niet mag hinderen.³⁸ Het algehele verbod op reclame en sponsoring voor online kansspelen doet dat wel en is derhalve niet geschikt om het doel van consumentenbescherming te bereiken.

29. Daarnaast zal het voorgenomen verbod als gevolg hebben dat reclamegelden in belangrijke mate zullen verschuiven naar gerichte reclame op global tech players.³⁹ Deze “gerichte” wervingsactiviteiten op platformen van global tech players bieden echter een schijnzekerheid. De daadwerkelijke bezoekers van een website of app zijn namelijk veelal niet de personen waarop deze bedrijven zich oorspronkelijk richten, omdat bijvoorbeeld kinderen online apparaten van ouders lenen, of een oudere leeftijd opgeven om een account af te kunnen sluiten. Het voorgaande is des te zorgwekkender, omdat juist de kwetsbare groepen (minderjarigen en jongvolwassenen) meer dan gemiddeld op voornoemde platformen actief zijn. Het vermeende probleem wordt derhalve met het onderhavige verbod niet opgelost, maar verschuift juist naar global tech players die bovendien qua risicoprofiel hoger aan de wind varen dan omroepen. Het grotere risicoprofiel wordt onder andere geïllustreerd door de verschillende reguleringen die pogen de machtsposities van deze global tech players in te dammen.⁴⁰ Bovendien zal gezien het grootschalige en internationale karakter van deze

³⁷ 24 557, nr. 195.

³⁸ HVJEU *Dickinger en Ömer*, r.o. 56.

³⁹ Zo'n 75% van deze budgetten zal verdwijnen naar global techplayers als Google en Facebook; Zie Bijlage 2 Cijfers TV-reclamebestedingen online kansspelen.

⁴⁰ <https://nos.nl/artikel/2413395-eu-richt-met-nieuwe-wetgeving-pijlen-op-hart-van-big-tech>; zie ook Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, COM/2020/825 final en Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), COM/2020/842 final.

platformen de handhaving en het toezicht door de Kansspelautoriteit complex en daardoor niet slagvaardig zijn.⁴¹

30. Daar komt bij dat het voorgenomen verbod voor offline kansspelaanbieders om reclameactiviteiten te ontplooiën die kunnen worden opgevat als reclame voor online kansspelen veel uitvoerings- c.q. handhavingsproblemen met zich mee zullen brengen.⁴² Praktisch is het verbod niet goed uitvoerbaar.

31. Voorts wordt met een dergelijk verbod noch consistent noch systematisch de bescherming van consumenten bewerkstelligd. Een integraal verbod op ongerichte kansspelreclame is, mede gelet op de kanalisatiedoelstelling en de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet Koa en het vergunningstelsel, verre van consistent met het tot op heden gevoerde beleid. In de parlementaire geschiedenis is als toegelicht juist het belang van reclame benadrukt.

32. Tot slot is het begrip “ongericht” in de praktijk bijna niet af te bakenen, wat onvermijdelijk tot uitvoerings- en handhavingsproblemen zal leiden, in strijd met onder meer de rechtszekerheid.

Sponsoring

33. Er is als toegelicht door de Tweede Kamer gevraagd om een verbod op ongerichte reclame in te voeren. Daaraan is in de motie van 7 juli 2022 toegevoegd om shirtsponsoring en reclameborden langs het veld onder het verbod op ongerichte reclame te laten vallen.⁴³ Het voorgenomen besluit geeft uitvoering aan deze moties. In artikel 2ab wordt gesproken over een verbod voor ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor online kansspelen. Het ligt voor de hand dat programmasponsoring daar niet onder valt, want dat is geen reclameactiviteit. Waar nodig dient dit in het Besluit te worden verduidelijkt.

34. In de Mediawet 2008 wordt sponsoring namelijk als volgt gedefinieerd:

“sponsoring: het verstrekken van financiële of andere bijdragen door een onderneming of een natuurlijke persoon die zich gewoonlijk niet bezighoudt met de verzorging van mediadiensten of media-aanbod, ten behoeve van de totstandkoming of aankoop van media-aanbod, teneinde de verspreiding daarvan naar het algemene publiek of een deel daarvan te bevorderen of mogelijk te maken;”⁴⁴

⁴¹ Vgl. de handhavingsproblemen die de Kansspelautoriteit ondervindt bij buitenlandse aanbieders: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2017/mei/boetes-0/>.

⁴² Artikel 2ab lid 3 Besluit tot wijziging van het Besluit BWRVK.

⁴³ Kamerstukken II 2021/2022, 30 234, nr. 312.

⁴⁴ Artikel 1:1 sub b Mediawet 2008.

35. Indien een programma gesponsord is, moet dit voor de kijker herkenbaar zijn in de zin dat duidelijk wordt vermeld dat en door wie het programma-aanbod is gesponsord.⁴⁵ Programmasponsoring wordt in de Mediawet 2008 en beleidsregels van het Commissariaat voor de Media niet gezien als reclameactiviteit, maar als een mogelijkheid van financiering van het media-aanbod. De verplichte sponsorvermelding die in dit kader wordt gedaan dient slechts ter informatie voor het publiek. Dit is in de parlementaire geschiedenis eerder uitdrukkelijk bevestigd bij de sponsorvermelding voor alcohol:

*"Uiteraard blijft gelden dat sponsorvermelding niet zijn bedoeld als extra reclamemogelijkheid, maar louter als informatie van het publiek. Vandaar dat de vermeldingen neutraal moeten zijn, dus geen wervend karakter mogen hebben."*⁴⁶

36. Uit het voorgaande blijkt dat sponsoring geen vorm van reclame is, in ieder geval niet bij de sponsoring van media-aanbod in de zin van de Mediawet 2008. Het voorgaande wordt voorts bevestigd door het feit dat het tussen 06:00 uur en 21:00 uur niet toegestaan is reclame uit te zenden voor risicovolle online kansspelen, terwijl sponsoring van programma's door kansspelaanbieders gedurende deze venstertijden wel toegestaan is.⁴⁷ Voornoemd onderscheid geldt als niet alleen voor kansspelen, maar dit is evenzo het geval voor reclame en -sponsoring voor alcoholhoudende dranken.⁴⁸

37. Zoals benoemd is het doel van het Besluit tot wijziging van het BWRVK om kwetsbare groepen te beschermen tegen de hoeveelheid ongerichte reclame die hen op dit moment bereikt. Aangezien sponsoring geen vorm van reclame is, is het evident dat een algeheel verbod op sponsoring door online kansspelaanbieders niet geschikt is om het voornoemde doel te behalen. Daarnaast komt het (sponsor)verbod in strijd met de hogere voorschriften als vastgelegd in de Mediawet 2008.

38. Voorts is een verbod op shirtsporing en reclameborden langs de velden van sportwedstrijden niet uitvoerbaar. Zenders kopen namelijk ook buitenlandse (sport)programma's en internationale (sport)wedstrijden in, welke op basis van de verstrekte licenties alleen integraal uitgezonden mogen worden. In buitenlands aanbod zullen onvermijdelijk shirts en reclameborden te zien zijn waarop online kansspelaanbieders vermeld zullen zijn. Zenders kunnen namelijk niet verhinderen dat bijvoorbeeld een Engelse voetbalclub en/of wedstrijd wordt gesponsord door een Engelse online kansspelaanbieder.

d. Verbod niet proportioneel

39. Zelfs als de invoering van een verdere beperking van de mogelijkheden voor ongericht reclame geschikt en noodzakelijk zou zijn, is het voorgenomen verbod in ieder geval niet proportioneel. De Minister heeft in zijn brief van 30 november 2021 en in het debat van 15 december 2021 reeds expliciet

⁴⁵ Artikel 3.5b jo. 3.16 lid 1 Mediawet 2008.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2007/2008*, 31 356, nr. 3, p. 50.

⁴⁷ Artikel 3.7 lid 5 Mediawet 2008.

⁴⁸ Artikel 3.7 lid 2 sub b jo. 3.16 Mediawet 2008.

aangegeven dat een aanscherping van het bestaande reclamebeleid, en al helemaal een totaalverbod op reclame - waar het onderhavige verbod op neer komt – zo kort na de introductie van het vergunningstelsel, onevenredig zou zijn.⁴⁹ Het reclame- en sponsor verbod zal als genoemd ook niet resulteren in een grotere mate van consumentenbescherming. Het voorgenomen verbod is als gevolg daarvan evident ook niet proportioneel, dit mede gezien de grote financiële gevolgen die het voorgenomen verbod op onder andere de zenders en hun reclameactiviteiten zal hebben.

40. De betrokken bedrijven hebben als onderdeel van hun meerjarige plannen onder meer met online kansspelaanbieders (samenwerkings)contracten afgesloten, zowel per 1 oktober 2021 maar ook voor latere data, afhankelijk van het moment dat de desbetreffende kansspelaanbieder een vergunning verwerft. De geplande inwerkingtreding van het voorgenomen verbod op ongerichte reclame is al op 1 januari 2023. De reeds afgesloten bindende contracten hebben veelal een meerjarige looptijd, ruim na deze datum en/of een toekomstig karakter. Gelet op de vertraging bij de uitgifte van vergunningen zullen veel aanbieders pas kort voor of pas na 1 januari 2023 een vergunning verwerven. De partijen aangesloten bij Screenforce hebben in hun meerjarige begroting rekening gehouden met de gelden die zij in het kader van het beschikbaar stellen van zendtijd voor reclame zouden verwerven. Op basis van de inkomstenverwachtingen zijn namelijk onder meer kosten gemaakt voor de aankoop van content. Het wegvallen van reclamegelden, die de belangrijkste bron van financiering vormt voor commerciële omroepen, zal verstrekende gevolgen hebben voor de bedrijven die niet in verhouding staan tot de belangen die het verbod zal dienen. Dat is in ieder geval niet aangetoond. De nog bestaande gerichte reclamemogelijkheden doen hier niet aan af. Die bieden voor de zenders ook geen alternatief. Temeer nu voornoemde partijen voor een groot deel afhankelijk zijn van reclamegelden, waarvoor als gevolg van het verbod geen enkele mogelijkheid meer zal zijn.

41. Het totaalverbod is om die reden disproportioneel, mede nu het Besluit tot wijziging van het BWRVK geen enkele ruimte voor gradaties of alternatieven biedt. Hoewel het aan de Minister is om aan te tonen dat geen minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn, heeft de Minister dit niet gedaan.⁵⁰ De Minister heeft slechts aangehaald dat door ongerichte reclame voor kansspelen op afstand en sponsoring door de aanbieders van die kansspelen te beperken, de beperking daardoor niet verder gaat dan voor die bescherming noodzakelijk is. Zoals uit het voorgaande naar voren komt miskent de Minister met deze passage evident dat het voorgenomen verbod juist de belangen van de aanbieders voor kansspelen op afstand, maar ook andere marktpartijen zoals de zenders disproportioneel raakt.

42. In plaats van reclame te verbieden, kan reclame ook ingezet worden om (meer) op verslavingspreventie mogelijkheden te wijzen. Bovendien blijkt uit de thans in Nederland geldende

⁴⁹ 24557 nr. 179; 24 557, nr. 192.

⁵⁰ Zie o.a. HVJEU zaak C-3/17 *Sporting Odds* r.o. 53; HVJEU zaak C-685/15 *Online Games* par. 65; HVJEU zaak C-390/12 *Pfleger* r.o. 50.

wetgeving, maar ook de wetgeving in andere lidstaten dat het nagestreefde doel tevens kan worden gerealiseerd met middelen die het vrije dienstenverkeer minder beperken dan een integraal verbod. Daarnaast zouden ook de andere maatregelen die gelden ter voorkoming van kansspeleravering in de praktijk beter benadrukt, uitgevoerd en/of gehandhaafd kunnen worden, om zo de bescherming van de kwetsbare groepen te optimaliseren, zoals de speellimieten en het functioneren van Cruks.

e. Verbod in strijd met grondrechten Handvest; recht op vrijheid van ondernemerschap

43. Het HVJEU heeft bepaald dat uitzonderingen op het verbod op beperkingen op het vrije verkeer alleen kunnen worden toegepast, zolang deze niet in strijd komen met de grondrechten als vastgelegd in het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie ("Handvest").⁵¹

44. Artikel 16 van het Handvest bevat het recht op vrijheid van ondernemerschap. Het recht op ondernemerschap behelst volgens het HVJEU het recht voor elke onderneming om vrij te beschikken over de haar ter beschikking staande economische, technische en financiële middelen.⁵² Ondernemingen komen contractsvrijheid toe, wat inhoudt dat zij een vrije partnerkeuze in het economische verkeer hebben.⁵³ Als gevolg van het voorgenomen verbod worden ondernemingen uit andere lidstaten, zoals omroepen en reclamebedrijven beperkt in deze contractsvrijheid en hun mogelijkheden om tegen een vergoeding reclameboodschappen uit te zenden. Het voorgenomen verbod heeft derhalve grote invloed op de manier waarop omroepen hun programma's en reclamebedrijven hun bedrijfsvoering kunnen inrichten.

45. Artikel 52 van het Handvest bepaalt dat beperkingen van grondrechten slechts geoorloofd zijn indien deze zijn voorzien bij wet, de wezenlijke inhoud van de grondrechten eerbiedigen, en indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan het doel. Zoals eerder overwogen beantwoordt het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen niet aan het doel om consumenten te beschermen en is het voorgenomen verbod evenmin noodzakelijk en evenredig.

46. Bovendien wordt gezien de toelichting hiervoor de wezenlijke inhoud van de vrijheid op ondernemerschap niet gerespecteerd, waardoor het voorgenomen verbod niet toelaatbaar is. Het HVJEU heeft duidelijk gemaakt dat het Handvest dient te prevaleren, waardoor de uitzondering uit artikel 52 VWEU met betrekking tot de vrijheid van diensten niet toepasselijk is.

47. Gelet op het voorgaande is het duidelijk dat een integraal verbod op ongerichte reclame in strijd is met de vrijheid van diensten (en de vrijheid van ondernemerschap) en dat deze belemmering niet kan worden gerechtvaardigd.

⁵¹ HVJEU *Pfleger*, r.o. 36.

⁵² HVJEU 27 maart 2014, C-314/12 (*UPC Telekabel Wien*), r.o.. 49.

⁵³ HVJEU 22 januari 2013, C-283/11 (*Sky Österreich*), r.o. 42-43.

2. Het voorgenomen verbod is in strijd met het recht op vrijheid van meningsuiting

48. Het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen is bovendien in strijd met het recht op vrijheid van meningsuiting. Het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd in artikel 10 EVRM, artikel 11 Handvest en artikel 7 Grondwet. Artikel 7 lid 4 Grondwet zondert handelsreclame weliswaar uit van de bescherming in lid 1-3 daarvan, echter het begrip handelsreclame wordt in de rechtspraak en doctrine beperkt uitgelegd, waardoor reclame in de praktijk vaak toch grondwettelijk wordt beschermd. Voorzover programmasponsoring onder het voorgenomen verbod zou vallen, beperkt dit de mogelijkheden voor sponsoring zoals deze in de Mediawet 2008 zijn vastgelegd en welke volgens de Mediawet 2008 van reclame zijn te onderscheiden en zodoende ook niet dienen te vallen onder artikel 7 lid 4 Grondwet. Blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (“EHRM”) heeft de vrijheid van meningsuiting een ruim geldingsbereik. Reden is de essentiële rol die de vrijheid van meningsuiting speelt in een democratische samenleving.⁵⁴ Commerciële uitingen worden ook beschermd door de vrijheid van meningsuiting. Uit jurisprudentie van het EHRM komt naar voren dat aangezien reclame voor de burger dient als middel om de kenmerken van aangeboden diensten en goederen te ontdekken, reclame ook onder het bereik van artikel 10 EVRM dient te vallen.⁵⁵

49. Op grond van artikel 10 lid 2 EVRM zijn beperkingen op de vrijheid van meningsuiting slechts geoorloofd als deze zijn voorzien bij wet, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

50. Om te voldoen aan het criterium “voorzien bij wet” moet de beperking een grondslag in het nationale recht hebben, waarbij het erom gaat dat de inmenging voldoende toegankelijk en voorzienbaar is voor de burger.⁵⁶ Bij het “legitieme doel” is de wetgever gebonden aan de doeleinden die zijn opgesomd in artikel 10 lid 2 EVRM, zoals de bescherming van de rechten en gezondheid en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit. Van een “noodzakelijke” beperking is pas sprake als er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat voor deze beperking.⁵⁷ Daarnaast dient de beperking voldoende geschikt te zijn om het legitieme doel te bereiken en mag de beperking niet verder te gaan dan wat daarvoor geschikt en noodzakelijk is (proportionaliteit en subsidiariteit).⁵⁸ Als het met de

⁵⁴ EHRM 8 juli 1986, NJ 9815/82 (*Lingens*), r.o. 41.

⁵⁵ EHRM 17 oktober 2002, 37928/97, r.o. 39 (*Stambuk/Duitsland*); HR 13 februari 1987 (*Beelen/Van der Linde*); EHRM 20 november 1989, 10572/83 (*Markt Intern Verlag*).

⁵⁶ EHRM 16 juni 2015, 64569/09, r.o. 120 (*Delfi*).

⁵⁷ EHRM 7 december 1976, 5493/72, r.o. 48 (*Handyside*).

⁵⁸ A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout, *Van proportionaliteit en appreciatiemarge: de noodzakelijkheidstoets in de jurisprudentie van het EHRM*, Deventer: Kluwer 2005, p. 37-51; EHRM 30 april 2018, 69317/14, r.o. 72 (*Sekmadienis Ltd./Litouwen*); EHRM 19 juni 2006, 35014/97 (*Hutten-Czapska/Polen*); EHRM 28 april 2003, 44647/98 (*Peck/VK*); EHRM 1 december 1993, 13914/88, r.o. 39-44 (*Lentia/Oostenrijk*).

beperking gediende belang minder gewicht heeft dan de vrijheid van meningsuiting is de beperking niet noodzakelijk.

a. De beperking is niet voorzien bij wet

51. Zoals overwogen is een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting slechts mogelijk indien deze is voorzien bij wet. Beperkingen van artikel 7 Grondwet zijn slechts mogelijk indien deze zijn neergelegd in een wet in formele zin. Het voorgenomen verbod wordt evenwel ingevoerd via een algemene maatregel van bestuur.⁵⁹ Deze vergaande beperking is onzes inziens alleen om die reden al niet verenigbaar met artikel 7 Grondwet.

52. Als artikel 7 Grondwet toch niet van toepassing zou zijn, geldt gezien de verstrekkende gevolgen van het voorgenomen verbod dat de invoering daarvan alleen geëigend is via een wet in formele zin gezien de waarborgen die in dat kader gelden.⁶⁰ De Minister heeft in zijn kamerbrief van 17 maart 2022 ook aangegeven dat het voorgenomen verbod op ongerichte reclame wettelijk geregeld zou worden, kortom in formele wetgeving.⁶¹ Bovendien zou de Minister zich met betrekking tot de wijziging van het BWRVK in aanloop naar het wettelijke verbod beperken tot het instellen van online venstertijden. Desondanks heeft de Minister het verstrekkende verbod in een algemene maatregel van bestuur opgenomen, waartoe de Minister naar het inzicht van Screenforce niet bevoegd is. De Minister mag blijkens de Wet op de kansspelen wel nadere maatregelen omtrent de zorgvuldige en evenwichtige vormgeving van reclame en de doelgroepen waarop de reclame gericht mag worden nemen, maar de bevoegdheid van de Minister reikt niet zo ver dat hij een algeheel verbod op ongerichte reclame en sponsoring bij algemene maatregel van bestuur mag instellen.⁶² Het voorgaande wordt ook onderstreept door het feit dat eerdere reclamebeperkingen voor online kansspelen op televisie, zoals de venstertijden, maar ook de regels omtrent sponsoring, in de Mediawet 2008 zijn gecodificeerd.⁶³ Het onderhavige verbod, welk nog verstrekkender is dan de invoering van de venstertijden, hoort gelet op het voorgaande evident niet thuis in een algemene maatregel van bestuur (bij een regeling over reclamemogelijkheden) en voor zover het om media-aanbod gaat, dat onder het bereik van de Mediawet 2008 valt, hoort het niet thuis in de kansspelwetgeving.

53. Bovendien voldoet het verbod zoals opgenomen in het Besluit tot wijziging van het BWRVK evenmin aan het vereiste van voorzienbaarheid uit artikel 10 EVRM. Het voorgenomen verbod is niet

⁵⁹ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 318.

⁶⁰ Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 Grondwet.

⁶¹ 24 557, nr. 193.

⁶² Artikel 4a Wet op de kansspelen.

⁶³ Zie artt. 2:94, 3:7 en 3.15 e.v. Mediawet 2008; Zie ook het amendement dat aanleiding is geweest voor de codificatie: *Kamerstukken 2019/2020*, 35 361, nr. 23.

voldoende nauwkeurig, waardoor marktpartijen als online kansspelaanbieders en mediabedrijven hun gedrag niet op het verbod kunnen afstemmen.⁶⁴

b. Legitiem doel

54. Zoals reeds in paragraaf 1.a is overwogen is het te dienen doel van het Besluit tot wijziging van het BWRVK de bescherming van kwetsbare groepen tegen kansspelverslaving. Dit doel kan als bescherming van de volksgezondheid kwalificeren.

c. Noodzakelijkheid verbod in de democratische samenleving

55. Als vermeld moet de beperking “noodzakelijk” zijn in een democratische samenleving. Zoals benoemd maakt een proportionaliteit- en subsidiariteitstoets deel uit van de toets of een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Als toegelicht in paragraaf 1, is het voorgenomen verbod echter niet noodzakelijk, disproportioneel en niet evenredig.

3. Verbod is in strijd met de kanalisatiedoelstelling

56. Het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen is als zodanig in strijd met de kanalisatiedoelstelling uit de Wet Koa. Uit de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat reclame noodzakelijk is en vrijwel de enige manier vormt om de doelstelling tot de kanalisatie van spelers naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare legale aanbod te realiseren. Dit komt mede door het verbod op het gebruik van eerder verzamelde klantenbestanden, zoals dat krachtens de vergunningvoorschriften geldt.

57. De noodzaak van reclame geldt zowel bij de opening van de markt als in de toekomst. Immers, om te waarborgen dat spelers bij Nederlandse vergunde aanbieders spelen, en niet (alsnog) bij onvergunde aanbieders gaan spelen of daarnaar overstappen, is het nodig om ongerichte reclame te maken voor het aanbod van online kansspelaanbieders. Zonder ongerichte reclame is het zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis voor spelers lastig om bij het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod van een vergunde online kansspelaanbieder uit te komen.

58. Een verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen is inherent inconsistent en in strijd met het hoofddoel van de Wet Koa, en het open vergunningstelsel in algemene zin. Voor (nieuwe)vergunninghouders, in het bijzonder degenen die nog in afwachting van een vergunning zijn, wordt het als gevolg van het voorgenomen verbod zo goed als onmogelijk om spelers te bereiken die bij onvergunde aanbieders spelen. De vergunninghouders kunnen namelijk geen gerichte reclame maken, aangezien zij nog geen klantenbestand hebben opgebouwd. Zonder ongerichte reclame, bijvoorbeeld op tv of door sponsoring van programma's en/of sport kunnen spelers daarom niet, of in ieder geval niet

⁶⁴ Zie ook paragraaf 4.

voldoende naar het vergunde aanbod gekanaliseerd worden.⁶⁵ Het voorgenomen verbod beperkt derhalve ook de mogelijkheden van de consument om geïnformeerd te worden over en geleid te worden naar een verantwoord en betrouwbaar vergund aanbod.

59. Het feit dat de Nederlandse kansspelmarkt nog jong en nog lang niet verzadigd is draagt hier ook aan bij. Uit onderzoek volgt namelijk dat een verbod op reclame in een niet-verzadigde markt met zich mee kan brengen dat het groeipotentieel in de markt in sterkere mate wordt gerealiseerd door onvergunde aanbieders.⁶⁶ Het voorgaande heeft uiteraard negatieve gevolgen voor de kanalisatie, en aannemelijk, bescherming van kwetsbare groepen tegen kansspelverslaving.⁶⁷

60. Daarnaast zullen onvergunde aanbieders blijven proberen om Nederlandse (vaste) spelers te bereiken, terwijl legale aanbieders in de praktijk als gevolg van het voorgenomen verbod hun aanbod slechts passief beschikbaar kunnen stellen.⁶⁸ Bij ontbreken van (ongerichte)reclame van vergunde aanbieders zullen de onvergunde aanbieders meer zichtbaar zijn, waardoor de kans groot is dat spelers naar onvergund aanbod zullen trekken.⁶⁹ Gezien het grenzeloze karakter van het internet en de massaliteit van het illegale aanbod is een passief aanbod niet genoeg om spelers weg te houden van het onvergunde aanbod. Bij dit onvergunde aanbod bestaan geen waarborgen om de speler te beschermen tegen kansspelverslaving of onmatige deelname, waardoor de speler een groot risico loopt te worden blootgesteld aan witwassen, fraude en andere vormen van criminaliteit. Het voorgenomen verbod brengt derhalve met zich mee dat de consument minder goed beschermd wordt tegen het onvergunde aanbod, terwijl dit juist het doel van de legalisering van de online kansspelmarkt is geweest.

61. Het voorgaande wordt bevestigd door onderzoek van H2 Gambling Capital en de International Betting Integrity Association. In dit onderzoek wordt onder andere overwogen dat verantwoorde reclame een kernelement is om de levensvatbaarheid van de markt op lange termijn in stand te houden en dat het verbieden van reclame uiteindelijk de onvergunde aanbieders ten goede komt en een regelgevend kader ondoeltreffend kan maken.⁷⁰

62. Bovendien is als benoemd de mate van kanalisatie het resultaat van de mate waarin het gereguleerde stelsel passend en attractief is voor spelers en aanbieders, en de mate waarin het (blijven) opereren buiten het gereguleerde stelsel onaantrekkelijk en risicovol is voor spelers en aanbieders.⁷¹

⁶⁵ 36029, nr. 40 item 20.

⁶⁶ Sinds de opening van de markt zijn pas 19 vergunninghouders actief.

⁶⁷ IVIR, p. 59-60.

⁶⁸ Dit wordt geïllustreerd door de recente handhavingsactiviteiten van de Kansspelautoriteit: <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/gammix-limited/>.

⁶⁹ [Brief van de Minister van 3 maart 2020](#), kenmerk 2826594, p. 1-2; Regulus Partners, *Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention*, 2019, p. 29

⁷⁰ *An Optimum Betting Market: A Regulatory, Fiscal & Integrity Assessment, International Betting Integrity Association & H2 Gambling Capital, 2021.*

⁷¹ 33996, nr. 3, p. 40.

De gewenste kanalisatiegraad van 80% is nog niet bereikt. Ook indien de kanalisatiegraad wel zou zijn bereikt, is reclame voor online kansspelen nog steeds nodig om de gewenste graad te behouden. Een verbod zal tot gevolg hebben dat dit doel niet wordt bereikt en de omvang van de kanalisatiegraad, zoals H2 Gambling Capital constateert, juist zal afnemen.⁷²

4. Verbod op ongerichte reclame creëert ongelijk speelveld

63. Voorts creëert het voorgenumen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen een ongelijk speelveld.

64. Zoals in het voorgaande is besproken hebben de zenders bewust en vrijwillig aanvullende maatregelen genomen, terwijl deze maatregelen een aanzienlijke negatieve invloed hebben op hun inkomsten. Als gevolg van het voorgenumen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen zullen deze negatieve gevolgen alleen maar toenemen. Het te introduceren verbod zal er namelijk toe leiden dat reclamegelden in belangrijke mate zullen verschuiven naar global tech players, zoals Google en Facebook. Dit zal ten onrechte tot een bevoorrechte positie van global tech players ten opzichte van de aangesloten commerciële deelnemers van Screenforce leiden. Waar global tech players zoals Facebook en Google met behulp van (door hen verzamelde) persoonsgegevens eenvoudig advertenties kunnen "richten" op bepaalde groepen, kunnen de zenders slechts de reclamemogelijkheden afstemmen op tijdsvensters en programma's.⁷³

65. In het licht van het voorgaande is belangrijk om op te merken dat aangeslotenen van Screenforce reeds meerjarige samenwerkingscontracten hebben afgesloten met (toekomstige) vergunninghouders. Als gevolg van de introductie van het verbod op ongerichte reclame en sponsoring zullen deze samenwerkingen geen doorgang meer kunnen vinden. Het voorgaande geldt gelet op wat hiervoor is overwogen niet voor de global tech players. Een integraal verbod werkt derhalve ten onrechte ten gunste van (grote) global tech players, in het bijzonder voor platformen als Facebook en Google, terwijl op deze platformen juist veel minderjarigen en jongvolwassenen actief zijn. Temeer nu het aantal advertenties dat kwetsbare groepen via de tv bereikt erg gering is.⁷⁴

⁷² An Optimum Betting Market: A Regulatory, Fiscal & Integrity Assessment, International Betting Integrity Association & H2 Gambling Capital, 2021; zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het Besluit kansspelen op afstand van 3 februari 2021 (W16.20.0229/II) maakt dit duidelijk: "In het kader van de consultatie is door verschillende (vertegenwoordigers van) kansspelaanbieders naar voren gebracht dat het ontwerpbesluit zeer veel gedetailleerde verplichtingen bevat. In het bijzonder voor kleinere aanbieders zal het moeilijk zijn om aan alle voorwaarden te voldoen en de bijbehorende financiële lasten op te brengen. (zie noot 10) Dat verhoogt het risico dat kleine aanbieders uitwijken naar de illegale markt."

⁷³ In dit kader verwijzen wij naar wat onder 1.c. is overwogen met betrekking tot de schijnzekerheid.

⁷⁴ Zie ook paragraaf 1.b.

5. In strijd met het rechtszekerheid-, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel

66. Tot slot is het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

a. Rechtszekerheidsbeginsel

67. Ten eerste is het voorgenomen verbod in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, een algemeen beginsel van Europees recht, dat volgens vaste rechtspraak van het HVJEU in beginsel vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en dat de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar is. Zij dienen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kunnen kennen en overeenkomstig voorzieningen te kunnen treffen.⁷⁵ Rechtsregels moeten dus duidelijk, nauwkeurig, en voorzienbaar zijn, in het bijzonder als deze voor marktdeelnemers nadelige gevolgen kunnen hebben.⁷⁶

68. Hoewel een marktdeelnemer niet erop mag vertrouwen dat er geen wetswijzigingen zullen plaatsvinden, dient de wetgever wel rekening te houden met de bijzondere situaties van de marktdeelnemers en zo nodig te voorzien in aanpassingen aan de toepassing van deze nieuwe regels.⁷⁷ Hierbij kan gedacht worden aan een passende overgangsperiode of een compensatie.⁷⁸

69. Vooropgesteld dient te worden dat in de Wet Koa reeds een evaluatiemoment was vastgesteld, namelijk in het voorjaar van 2024.⁷⁹ Voorafgaand aan de evaluatie dient door de Minister een rapport opgesteld te worden met de doeltreffendheid en effecten van de Wet Koa. Een dergelijk evaluatiemoment is ook gepland voor de Reclamecode Online Kansspelen ("ROK"), namelijk reeds op 1 oktober 2022. Om een wettelijke evaluatie mogelijk te maken en daartoe de effecten te meten aan de hand van onderzoek, zijn deze momenten niet voor niets enige tijd vooruit in de toekomst bepaald. Deze bieden de gelegenheid om op grond van cijfers, al dan niet samen met de marktdeelnemers afspraken te maken over en/of regels op te stellen met betrekking tot verantwoorde reclamemogelijkheden. Marktpartijen hebben ervan uit mogen gaan dat eventuele verstrekkende reclamebeperkingen, mits gerechtvaardigd, pas bij dergelijke evaluatiemomenten aan de orde kunnen zijn. Dat de Minister heeft besloten zonder (vervroegde) evaluatie desondanks onderhavig verbod in te stellen, is derhalve in strijd met de rechtszekerheid. D66 heeft bovendien in het commissiedebat met de Minister in december 2021 het volgende opgemerkt:

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2e editie, 2006, p. 242.

⁷⁶ HVJEU 22 juni 2017, ECLI:EU:C:2017:491 (*Unibet International Ltd t. Nemzeti*), r.o. 43.

⁷⁷ HVJEU 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386 (*Berlington Hungary e.a.*), r.o. 77-78; HVJEU 29 april 2004, ECLI:EU:C:2004:263 (*Gemeente Leusden en Holin Groep*), r.o. 70 en 81.

⁷⁸ HVJEU (*Berlington Hungary e.a.*), r.o. 83-85; EHRM 13 januari 2015, 65681/13 (*Vékony v. Hongarije*), r.o. 34-35.

⁷⁹ Artikel VIII Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de Kansspelen.

"Wat gerichte versus ongerichte reclame lijkt de oproep van Verslavingszorg Nederland voor een totaalverbod mij ver gaan, maar ik snap wel wat zij zeggen."⁸⁰

In dat kader vraagt D66 dan ook om meetbare cijfers voordat er een beslissing wordt genomen.

70. Gelet op de verwachtingen van marktdeelnemers als geschetst hiervoor, zoals die zijn ontleend aan de Wet Koa, het gevoerde kansspelbeleid en de uitlatingen van de Minister omtrent de noodzaak en mogelijkheden voor ongerichte reclame en sponsoring, is de abrupte koerswijziging in de vorm van de introductie van een totaal verbod op ongerichte reclame en sponsoring evident in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Marktdeelnemers, waaronder de zender als ook de bestaande en toekomstige vergunninghouders waarmee de zenders hebben gecontracteerd mogen erop vertrouwen dat zij de gelegenheid krijgen om binnen de huidige wettelijke mogelijkheden ongerichte reclame te maken. De zenders waren onder meer geen meerjarige samenwerkingen aangegaan als zij hadden geweten dat ongericht adverteren niet mogelijk zou zijn. Door het ontbreken van deze kennis bij de (voorbereiding van de) opening van de markt hebben deze marktpartijen niet ondubbelzinnig hun rechten kunnen kennen en hebben zij niet dienovereenkomstig voorzieningen kunnen treffen.

71. Anders dan de Minister in het Besluit tot wijziging van het BWRVK stelt, doet het enkele feit dat een motie is aangenomen waarin wordt verzocht om een verbod zoals opgenomen in het Besluit tot wijziging van het BWRVK daar niet aan af. De Minister heeft immers zowel verschillende keren voor als na het aannemen van de motie het belang van ongerichte reclame benadrukt. Zodoende was niet te voorzien dat de Minister zonder enig nader onderzoek een verbod op ongerichte reclame en sponsoring zou invoeren. De motie om het verbod ook voor sponsoring te laten gelden is bovendien pas op 7 juli 2022 aangenomen.⁸¹ Bovendien doet het voorgaande niet af aan de geschetste gerechtvaardigde verwachtingen over de noodzaak en mogelijkheden van reclame.

72. Voorts wordt in het Besluit tot wijziging van het BWRVK geen passende overgangperiode geboden. De zenders hebben als genoemd als onderdeel van hun meerjarige plannen onder meer (samenwerkings)contracten afgesloten. De inwerkingtreding van het voorgenomen verbod op ongerichte reclame is gepland op 1 januari 2023, terwijl veel contracten op de periode er na zien en hiertoe ook investeringen zijn gedaan in het kader van de aankoop van programma aanbod. Gezien de grote financiële belangen dienen deze voltooid te worden. De ingangsdatum van 1 januari 2023 is zodoende veel te snel en volstrekt niet passend. Ook de ingangsdatum voor het voorgenomen verbod op sponsoring (m.u.v. sportsponsoring) is verre van passend. Temeer nu voor de sportsponsoring, een langere termijn is gegund dan voor de overige vormen van sponsoring, terwijl uitingen op shirts van spelers meer prominent zichtbaar zijn. Voorzover programmasponsoring onder het voorgenomen

⁸⁰ 24 557, nr. 192.

⁸¹ 30 234, nr. 312.

verbod zou vallen, hetgeen in strijd met het systeem van de Mediawet 2008 zou zijn, geldt dat voornoemd onderscheid tussen de sponsoring sportevenementen en -(tv)programma's enerzijds en overige evenementen en (tv) programma's anderzijds voorts in strijd met het discriminatiebeginsel een ongelijke behandeling van marktpartijen oplevert, waarvoor daarnaast geen rechtvaardiging is.

73. Daarnaast zijn de in het Besluit tot wijziging van het BWRVK vervatte regels niet nauwkeurig. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat reclame via mediadiensten op aanvraag (on demand) ook onder het voorgenomen verbod valt voor zover onvoldoende uitgesloten is dat die reclame kwetsbare groepen bereikt, terwijl later wordt overwogen dat consumenten juist hun voorkeuren of instellingen op internet of bij mediadiensten op aanvraag kunnen aanpassen en er zo voor zorgen dat zij geen of minder reclame voor kansspelen op afstand aangeboden krijgen. Duidelijkheid hieromtrent is voor onder andere omroepen en andere mediabedrijven van groot belang, aangezien de toelaatbaarheid van het maken van reclame via bijvoorbeeld on demand diensten valt of staat met deze duiding. Bovendien is niet duidelijk of indien het sponsorverbod ook geldt voor de sponsoring van programma aanbod in de zin van de Mediawet 2008, het voor omroepen toegestaan zal zijn om herhalingen van gesponsorde programma's uit te zenden of onderdeel is van een mediadienst op aanvraag. Op grond van de Mediawet 2008 zijn zij immers verplicht om de sponsorbijdragen, ook bij herhalingen, te vermelden, wat als gevolg van het voorgenomen verbod niet toegestaan lijkt te zijn.

74. Zo zijn er nog vele onnauwkeurigheden te noemen, als gevolg waarvan het voor marktdeelnemers zoals omroepen en reclamebedrijven niet duidelijk is wanneer het voorgenomen verbod van toepassing is. Het Besluit tot wijziging van het BWRVK is daarom gezien de onnauwkeurigheden, maar ook de korte overgangperiode en onvoorzienbaarheid in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.⁸²

75. Indien een schending van het rechtszekerheidsbeginsel de toegang tot de markt bemoeilijkt, levert dit tevens een inbreuk op de vrijheid van diensten op.⁸³ Met onderhavig verbod wordt in ieder geval de toegang van (toekomstige) vergunninghouders tot de markt bemoeilijkt. Zij kunnen, zoals benoemd in paragraaf 3, immers bijna geen reclame maken en daardoor geen naamsbekendheid genereren en derhalve geen of moeilijk een marktaandeel verwerven. De schending van het rechtszekerheidsbeginsel brengt voorts een inbreuk op de vrijheid van diensten met zich mee, welke, zoals in paragraaf 1 is overwogen, niet gerechtvaardigd is.

⁸² ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2042.

⁸³ HVJEU 4 juni 2002, ECLI:EU:C:2002:327 (*Commissie t. Frankrijk*).

b. Zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel

76. Voorts is het Besluit tot wijziging van het BWRVK in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:1 lid 1 sub a jo. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (“Awb”).

77. In het kader van het verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen was er evident (nader) onderzoek nodig naar de (huidige) verhouding tussen (ongerichte) reclame voor online kansspelen en het ontwikkelen van een kansspelverslaving door kwetsbare groepen.⁸⁴ Verschillende partijen, waaronder Screenforce, hebben gezien de belangen die met een dergelijk verbod gemoeid zijn, de Minister meermaals nadrukkelijk verzocht om een fundamenteel onderzoek te starten naar de financieel economische consequenties van een verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen in relatie tot de onderliggende wettelijke rechten en plichten die voor alle stakeholders in deze bedrijfskolom is aangegaan.⁸⁵

78. Ondanks verschillende oproepen heeft de Minister echter niet onderzocht en/of laten onderzoeken of reclame voor online kansspelen de gezondheid van kwetsbare groepen daadwerkelijk in gevaar brengt en of het onderhavige verbod daadwerkelijk geschikt is om kansspelverslaving bij kwetsbare personen te voorkomen.⁸⁶

79. Uit het voorgaande komt derhalve naar voren dat de Minister met het Besluit tot wijziging van het BWRVK klaarblijkelijk slechts gehandeld heeft naar aanleiding van signalen vanuit de verslavingszorg en een oproep vanuit de Tweede Kamer. Deze signalering en oproep kunnen weliswaar aanleiding geven voor nader onderzoek naar het verband tussen kansspelreclame en de toename van kansspelverslaving onder kwetsbare groepen, maar kunnen niet de zelfstandige grondslag voor een integraal verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen vormen. Een dergelijk verband is immers feitelijk noch wetenschappelijk aangetoond. Er ligt dus geen enkel zorgvuldig of objectief onderzoek aan het Besluit tot wijziging van het BWRVK ten grondslag. Dat de Minister geen nader onderzoek heeft laten uitvoeren is gezien het feit dat hij eerder aangeeft dat uit onderzoek niet blijkt dat nadere regels voor reclame vereist zijn en dat het instellen van nieuwe regels mede daarom niet evenredig zou zijn, des te opmerkelijk.⁸⁷

80. Het voorgaande geldt temeer nu voor het voorgenomen verbod op sponsoring dat op respectievelijk 1 januari 2024 (alle sponsoring behalve sportsponsoring) en 1 januari 2025

⁸⁴ R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, nr. 281.

⁸⁵ Zie Bijlage 3: Schriftelijke informatie die wij eerder bij de Minister hebben aangedragen; Vervolgbrief KoA-vergunde kansspelen en de noodzaak tot onderliggend onderzoek, 10 maart 2022 en Position paper ronde tafelgesprek Wet Kansspelen op afstand, VCO & Screenforce.

⁸⁶ 24 557, nr. 195, 25 april 2022; De Minister verwijst in dit kader slechts naar onderzoeken uit 2015, ver voor de opening van de online kansspelmarkt in Nederland.

⁸⁷ 24 557 nr. 179.

(sportsponsoring) zal gaan gelden, waarvoor op 8 juni 2022 is verzocht om te onderzoeken of de Nederlandse sport minder afhankelijk kan worden van opbrengsten uit kansspelen en van sponsoring van gokbedrijven.⁸⁸ Op dit moment en ten tijde van het ontwerpen van het Besluit tot wijziging van het BWRVK is duidelijk nog geen onderzoek gedaan naar de mogelijke uitvoerings- en financiële consequenties van het Besluit tot wijziging van het BWRVK, terwijl dit wel vereist is.⁸⁹

81. Hierdoor heeft in strijd met het evenredigheidsbeginsel evenmin een evenredige afweging van de belangen kunnen plaatsvinden, in het bijzonder de belangen van marktpartijen bij het maken van ongerichte reclame en sponsoring, ter verwezenlijking van de kanalisatie en de mogelijkheid van minder vergaande maatregelen.⁹⁰ De Minister heeft te veel gewicht toegekend aan de roep om maatregelen en daarbij de belangen van de deelnemers aan de online kansspelmarkt en het belang dat reclame en sponsoring voor de kanalisatiedoelstelling en dus de bescherming van de consument speelt uit het oog verloren.

CONCLUSIE

82. Uit het voorgaande komt naar voren dat om verschillende redenen het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen niet kan worden ingevoerd, waaronder door de belemmering in strijd met de doelstellingen van de Wet Koa:

- Ten eerste is het voorgenomen verbod door de belemmering in strijd met de doelstellingen van de Wet Koa. De parlementaire geschiedenis van de Wet Koa, het gevoerde kansspelbeleid en de verschillende brieven van de Minister voor rechtsbescherming maken duidelijk dat reclame en sponsoring noodzakelijk en vrijwel de enige manier zijn om de doelstelling tot de kanalisatie van spelers naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar legaal aanbod te realiseren.
- De sponsoring van programma-aanbod onder de Mediawet 2008 was niet beoogd onder de moties waaraan het voorgenomen besluit uitvoering geeft. Voor zover de Minister heeft beoogd om programmasponsoring in aanvulling op de moties uit te sluiten, geldt dat dit in strijd is met het systeem van de Mediawet, waarin sponsorvermeldingen geen reclame vormen. Mede gelet hierop is het evident dat een algeheel verbod op sponsoring door online kansspelaanbieders niet geschikt is om het voornoemde doel te behalen en in strijd komt met de hogere voorschriften als vastgelegd in de Mediawet 2008.

⁸⁸ 30 234, nr. 301.

⁸⁹ 24 557, nr. 193.

⁹⁰ Artikel 3:4 Awb; [ABRVs 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285](#).

- Het reclame- en sponsorverbod is in strijd met het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 56 VWEU. De beperking is namelijk gezien de doelen die het voorgenomen verbod nastreeft niet geschikt, noodzakelijk en proportioneel, onder meer omdat de kanalisatie van Nederlandse spelers naar een vergund aanbod, welke met de Wet Koa wordt nagestreefd, door het voorgenomen verbod wordt belemmerd. Voorts is er geen (actueel) onderzoek gedaan naar het effect van de recente aanscherpingen van de reclameregels, noch naar de geschiktheid van het beoogde verbod. Daarnaast bestaan er minder vergaande alternatieven, zoals wordt geïllustreerd door de praktijk in andere lidstaten. Deze zijn ten onrechte niet onderzocht en toegepast.
- Het beoogde verbod op reclame vormt voorts een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting in de zin van de artikelen 10 van het EVRM, artikel 11 Handvest en artikel 7 Grondwet. De beperking is vanwege de belemmering van de kanalisatie niet geschikt om het beoogde doel te bereiken en evenmin proportioneel en noodzakelijk.
- Het voorgenomen verbod creëert bovendien een ongelijk speelveld voor verschillende marktpartijen, zoals zenders en reclamebedrijven. Het te introduceren reclame- en sponsorverbod zal er namelijk toe leiden dat reclamegelden in belangrijke mate zullen verschuiven naar global tech players, zoals Google en Facebook. Een integraal verbod werkt derhalve ten onrechte ten gunste van (grote) global tech players, in het bijzonder voor platformen als Facebook en Google, terwijl op deze platformen juist veel minderjarigen en jongvolwassenen actief zijn.
- Tot slot is het voorgenomen verbod in strijd met een aantal Europese en Nederlandse rechtsbeginselen:

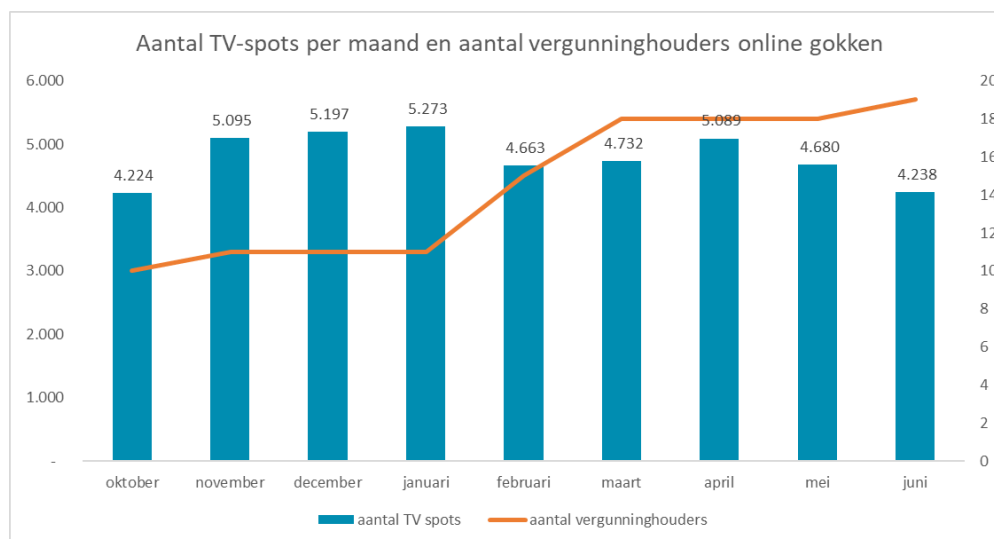
Het rechtszekerheidsbeginsel: op grond van het Europeesrechtelijk rechtszekerheidsbeginsel moeten rechtsregels duidelijk, nauwkeurig, en voorzienbaar zijn. Dit geldt in het bijzonder als rechtsregels nadelige gevolgen kunnen hebben voor ondernemingen. Marktpartijen, waaronder mediabedrijven, worden kort na de opening van de Nederlandse markt voor online kansspelen op 1 oktober 2021 overvallen door een totaal verbod op reclame en sponsoring. Dit in afwijking van de gerechtvaardigde verwachtingen die marktpartijen hebben ontleend aan de noodzakelijkheid van ongerichte reclame en sponsoring als beoogd onder de Wet Koa, het tot op heden gevoerde kansspelbeleid, alsook de expliciete uitlatingen van de Minister dat een dergelijk verbod niet kon worden ingevoerd. Marktpartijen hebben hun meerjarige ondernemingsplannen hierop gebaseerd en zijn daaraan vervolgens uitvoering gaan geven. Het voorgenomen verbod was derhalve niet voorzienbaar. Marktpartijen hebben in dat kader ook geen voorzieningen kunnen treffen. Bovendien is het voorgenomen verbod niet nauwkeurig en wordt geen passende overgangperiode geboden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel: het Besluit tot wijziging van het BWRVK is onzorgvuldig voorbereid, aangezien de Minister, ondanks verschillende oproepen, niet heeft (laten) onderzoeken of ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen de gezondheid van kwetsbare groepen daadwerkelijk in gevaar brengt. De Minister heeft evenmin onderzocht of het voorgenomen verbod geschikt is om kansspeleroverslaving bij kwetsbare personen te voorkomen. Er ligt dus geen enkel zorgvuldig of objectief onderzoek aan het Besluit tot wijziging van het BWRVK ten grondslag. Het Besluit tot wijziging van het BWRVK is dus in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Hierdoor heeft in strijd met het evenredigheidsbeginsel evenmin een evenredige afweging van de belangen kunnen plaatsvinden, in het bijzonder de belangen van marktpartijen bij het maken van ongerichte reclame en sponsoring, ter verwezenlijking van de kanalisatie en de mogelijkheid van minder vergaande maatregelen.

Bijlage 2 Cijfers TV-reclamebestedingen online kansspelen

Groei in het aantal online kansspelen vergunninghouders leidt niet tot meer TV-spots

In de onderstaande figuur is te zien dat er geen directe relatie is tussen het aantal vergunninghouders online kansspelen en het aantal TV-spots. Het totale aantal TV-spots in de maand juni, met het hoogste aantal vergunninghouders online kansspelen (19), is lager dan de maanden ervoor toen het aantal vergunninghouders lager was.



Bron: Nielsen/KSA

Anders dan in de beleving is het aandeel online kansspel spots gering

In de maand januari zijn de meeste TV-spots uitgezonden voor online gokken, 5.273 door 7 verschillende online kansspelen adverteerders. In totaal zijn er in de maand januari in het tijdvak van 21:00 uur 's avonds tot 6:00 uur 's ochtends 121.491 TV-spots uitgezonden. De 5.273 uitgezonden spots voor online kansspelen vormen 4,3% van het totale aantal uitgezonden spots in dat tijdvak. De rest van de uitgezonden spots is voor andere producten en branches. In juni was dat aandeel binnen alle uitgezonden TV-spots in het tijdvak gedaald naar 3,4%. De online kansspelaanbieders Bet365 en Zebet hebben in juni geen TV-spots ingekocht. Deze cijfers zijn afkomstig van onafhankelijk onderzoeksbureau Nielsen⁹¹ dat in Nederland de mediabestedingen door bedrijven registreert.

Nieuwe beperkingen TV-zenders per 1 februari

De TV-zenders hebben eind december besloten dat zij hun eigen commercieel beleid met betrekking tot kansspelreclames nog verder zullen gaan aanscherpen.⁹² Dat vult iedere TV-zender onafhankelijk naar eigen inzicht in. Het betekent o.a. dat het maximaal aantal door de TV-zender toegestane TV-reclames per reclameblok voor (online) kansspelen nog verder is verminderd en dat tag-ons niet meer

⁹¹ <https://www.nielsen.com/nl/nl/insights/media/>

⁹² <https://screenforce.nl/reclame-voor-online-kansspelen-waar-kun-je-op-rekenen/>

zijn toegestaan. Deze nieuwe beperkingen zijn ingegaan met de tariefkaart van 1 februari 2022 en blijven nog van kracht ongeacht het aantal nieuwe toetredende online kansspelvergunninghouders. Op het moment zijn dat er 19. Volgens schattingen door experts zullen daar nog tussen de 5 en 10 aanbieders bijkomen.⁹³

Kontakten met jongvolwassenen (6-23 jaar) procentueel zeer gering

Met kwetsbare groepen bedoelen we in deze analyse jongvolwassenen tot en met 23 jaar. In de onderstaande figuur op basis van de cijfers van het Kijkonderzoek⁹⁴ is duidelijk te zien dat van alle contacten met de TV-spots van de online kansspelen vergunninghouders slechts 5,6% gemiddeld terecht komt bij jongvolwassenen van 6 tot en met 23 jaar. Dat aandeel is dus een stuk lager dan het maximum van 25% zoals genoemd in de Reclamecode Online Kansspelen (ROK).⁹⁵ Het maximale percentage van 25% is gekozen door te kijken naar het percentage dat minderjarigen en jongvolwassenen deel uitmaken van de gehele Nederlandse bevolking. Dat percentage was aldus het CBS in 2020 28% van de bevolking. Als een reclame een lager bereik heeft onder minderjarigen en jongvolwassenen kan geconcludeerd worden dat deze niet gericht is op die groep. In de praktijk blijkt de wettelijke beperking, dat TV-reclame voor online kansspelen alleen tussen 21:00 uur 's avonds tot 6:00 uur 's ochtends mag worden uitgezonden, goed te werken.

Percentages aandeel contacten 6-23 jaar	
Oktober	5,4%
November	6,2%
December	6,3%
Januari	6,3%
Februari	5,7%
Maart	5,8%
April	5,6%
Mei	5,1%
Juni	4,2%
Gemiddelde okt 21 t/m juni 22	
	5,6%

Bron: Kijkonderzoek

Aantal contacten met TV-spots voor online kansspelen gemiddeld per dag is beperkt

In de onderstaande figuur wordt het totale aantal contacten met TV-spots per doelgroep afgezet tegen het aantal voor online kansspelen TV-spots per leeftijdsgroep. Er zijn in Nederland 16,2 miljoen personen van 6 jaar en ouder. Daarvan zijn er 3,6 miljoen personen van 6 tot en met 23 jaar. Jongvolwassenen zien gemiddeld in de maand juni 6,6 TV-spots per dag. Voor online kansspelen is dat slechts 0,1 spot gemiddeld per dag (2,9 per maand). Dat aantal is een stuk lager dan de 0,5 online

⁹³ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/april/ksa-voorzitter-rene-jansen-illegaal/>

⁹⁴ <https://kijkonderzoek.nl/>

⁹⁵ <https://www.reclamecode.nl/nrc/reclamecode-online-kansspelen-rok-2021/>

kansspelen TV-spots per dag die de gemiddelde Nederlander van 6 jaar en ouder ziet (15,1 per maand).

Doelgroepgrootte	Aantal contacten gemiddeld per per dag met spots in de maand juni		
		Alle TV-spots	Online kansspelen spots
Totaal 6 jaar en ouder	16.184.000	33,6	0,5
6 tot en met 23 jaar	3.616.000	6,6	0,1

Bron: Kijkonderzoek

TV-Kijktijd jongeren beperkt

De TV-kijktijd onder jongeren is beperkt. Met adverteren op TV bereik je per definitie minder jongeren. Dat is met online media juist omgedraaid, media zoals Instagram, YouTube, Snapchat en TikTok bereiken juist primair jongeren. Uit de cijfers van het kijkonderzoek blijkt dat jongeren (6 tot en met 23 jaar) gemiddeld in de eerste helft van 2022 (januari t/m juni) 13 minuten TV per dag hebben gekeken in het tijdvak dat reclames voor online kansspelen worden uitgezonden (tussen 21:00 uur 's avonds tot 6:00 uur 's ochtends. Voor alle Nederlanders van 6 jaar en ouder zijn dat 57 minuten per dag gemiddeld voor dit tijdvak.

TV-Kijktijd naar leeftijd (jan t/m juni 2022)	
gemiddeld aantal min. per dag tijdvak 21:00 - 06:00 uur	
Totaal 6 jaar en ouder	57
6 tot en met 23 jaar	13

Bron: Kijkonderzoek

Bijlage 3: Schriftelijke informatie die wij eerder bij de Minister hebben aangedragen

Position paper rondetafelgesprek Wet Kansspelen op Afstand

24 juni 2022

De in Nederland gevestigde omroepen hebben begin dit jaar zelf extra beschermende maatregelen genomen om het reclamevolume voor KoA-vergunde kansspelen op hun zenders te beperken. De in Screenforce en VCO verenigde tv-exploitanten maken zich echter zorgen over de plannen van de overheid om een algeheel verbod op ongerichte reclame voor risicovolle online kansspelen in te voeren. Screenforce en VCO bepleiten nadrukkelijk om eerst onderzoek te doen naar de ongewenste en mogelijk zelfs averechtse effecten van een dergelijk verbod in relatie tot de initiële doelstellingen van de Wet Kansspelen op Afstand.

Op 1 april 2021 trad de Wet Kansspelen op Afstand (KoA) in werking, waarbij op 1 oktober van hetzelfde jaar de eerste online kansspelvergunningen zijn verstrekt. De Wet KoA heeft de expliciete kanalisatiedoelstelling om spelers weg te leiden van het ongecontroleerde, illegale aanbod naar het gecontroleerde, legale alternatief.

De inwerkingtreding van de Wet KoA leidde zoals verwacht bij openstelling van de markt tot een toename van reclames voor nieuw vergunde online kansspelen. Om een juiste balans te vinden tussen zichtbaarheid en herkenbaarheid van het legale aanbod én over-exposure, is de Reclamecode Online Kansspelen (ROK) opgesteld en belegd bij de Stichting Reclame Code. Daarbij is cq wordt nog een aantal aanvullende maatregelen geïmplementeerd; denk aan beperkingen in relatie tot het inzetten van rolmodellen en werving met bonussen.

Daarnaast hebben ook de omroepen verenigd in Screenforce en VCO, aanvullend op de ROK, zelf extra aanscherpingen getroffen. Die komen er kort samengevat op neer dat er vanaf begin dit jaar niet meer dan 1 reclame van maximaal 30 seconden per blok wordt toegestaan, zogenaamde tag ons en billboardings voor KoA-vergunde kansspelen worden uitgesloten en er geen reclames worden uitgezonden op zenders of bij programma's waarvan meer dan 25% van de kijkers jonger is dan 24 jaar. Wellicht ten overvloede, ook bij nieuwe toetreders tot de markt gelden deze spelregels.

De Kamer wil een stap verder gaan en heeft een motie van Kamerlid Van Nispen (SP) aangenomen, die vraagt om een wettelijk totaalverbod op alle ongerichte reclame voor KoA-vergunde kansspelen. Omroepen menen dat zo'n totaalverbod grote risico's met zich meebrengt. De vindbaarheid van het legale online kansspelaanbod zal inboeten ten faveure van het illegale, ongecontroleerde aanbod. Daarmee kan de kanalisatiedoelstelling van de wet KoA onder druk komen. Voorts zullen reclames zich verplaatsen naar digitale platforms, waar jongeren zich juist meer dan gemiddeld op bewegen, maar waar 'targetting' in de praktijk weerbarstig blijkt. Omroepen vragen dan ook om diepgaander onderzoek alvorens deze onomkeerbare stap te zetten. De eerste onderzoekscijfers naar probleemspelers in ons land, zo ook een eventuele correlatie daarvan met reclame, worden

daarbij idealiter betrokken. Om zo tot weloverwogen, op feiten gebaseerde vervolgstappen te besluiten.

Totaalverbod heeft negatieve gevolgen voor kanalisatiedoelstelling

De kanalisatiedoelstelling is een uiterst belangrijke pijler onder de wet KoA. Los van de vraag in hoeverre die doelstelling geconcretiseerd dan wel al gerealiseerd is, merken wij - op basis van de ervaring die wij met reclame-en marketingcampagnes hebben - op dat de kanalisatie aan belangrijke erosie onderhevig zal zijn, zodra marketingactiviteiten stoppen. Net als het onderhouden van een merk is het kanaliseren van spelers naar het legaal online aanbod een continu proces dat nooit klaar is. Daarbij komt dat het kanalisatieproces voor de partijen die vanaf 1 april 2022 wellicht toetreden tot de markt nog een aanvang moet nemen.

De zichtbaarheid van het legale aanbod is - blijvend – essentieel en synoniem aan het kunnen aanbieden van reclame voor legale online kansspelen. Dit betekent echter niet dat consumenten bedolven mogen worden onder de reclames. Daarom zijn cq worden er reeds aanvullende beschermende maatregelen genomen om het reclamevolume van online kansspelen verder te beperken.

Totaalverbod zal leiden tot verschuiving naar *tech* platforms

Een verbod voor ongerichte reclame op radio en tv zal ertoe leiden dat reclamegelden in belangrijke mate zullen verschuiven naar forms. Naast het gegeven dat zo'n 75% van deze budgetten zal verdwijnen naar *global techplayers* als Google en Facebook, is een belangrijk risico dat targeting op online platforms een schijnzekerheid biedt. Bezoekers van een website of app zijn veelal niet de personen op wie je target, omdat bijvoorbeeld kinderen online apparaten van ouders lenen, of een oudere leeftijd opgeven om een account af te kunnen sluiten. Dat is nog eens extra risicovol, omdat juist minderjarigen en jong volwassenen zich meer dan gemiddeld op deze online media bewegen.

Fundamenteel onderzoek is noodzakelijk

Alles overziend maken omroepen zich grote zorgen over de plannen van de overheid om een reclameverbod voor online kansspelen in te voeren, vanwege de ongewenste, averechtse effecten. Daarom verzoeken zij nadrukkelijk om, als onderdeel van de besluitvorming, te starten met diepgravend onderzoek naar de impact cq risico's van een dergelijk verbod. De eerste onderzoekscijfers van probleemspelers in ons land, zo ook een eventuele correlatie daarvan met reclame, worden daarbij idealiter betrokken. Om zo tot weloverwogen, op feiten gebaseerde vervolgstappen te besluiten ten aanzien van een duurzame bescherming van de consument.

Tot slot willen wij op het risico wijzen dat ook de overheid kan lopen bij het invoeren van een reclameverbod. Op basis van meerdere rechten zouden schadeclaims bepleit kunnen worden. Zo zou er sprake kunnen zijn van een rechtsongelijkheid tussen reeds vergunde en nog toe te treden vergunninghouders. Voorts kan worden gesteld dat de situatie op een materieel onderdeel wijzigt ten opzichte van de situatie waaronder reeds vergunde aanbieders een vergunning hebben aangevraagd. Maar ook de Europese rechten voor vrij verkeer van diensten en de vrijheid van meningsuiting worden mogelijk geschonden wanneer een reclameverbod voor 'online' kansspelen bij wet wordt vastgelegd.

///

Voor meer informatie of een nadere toelichting kunt u uiteraard met ons contact opnemen.

Screenforce: Michel van der Voort, directeur, 06 - 53655025

Screenforce: de Nederlandse tv-marketingorganisatie Screenforce verzorgt informatie over televisie en andere premium videoplatforms, biedt services aan adverteerders en bureaus en vertegenwoordigt de belangen van de Screenforce-participanten op het gebied van public affairs. In Screenforce participeren de vier *tv sales houses* Ster, ORN, AdAlliance en Talpa Network.

Vereniging Commerciële Omroepen: Pieter Arnold, secretaris, 06 - 53966118

Vereniging Commerciële Omroepen: VCO is de brancheorganisatie voor de commerciële omroepen met voor Nederland bestemde commerciële televisieprogramma's: RTL, Talpa, Disney, Paramount en WarnerDiscovery. VCO maakt naast andere koepelorganisaties uit de audiovisuele branche zoals de NVPI, NVDO, NVGD, NFC en de NOS deel uit van het bestuur van NICAM. Het NICAM staat voor Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media. Het is verantwoordelijk voor de coördinatie van *Kijkwijzer*, een classificatiesysteem dat ouders waarschuwt tot welke leeftijd een televisieprogramma of film schadelijk kan zijn. Ook is VCO vertegenwoordigd in het bestuur van de Stichting Groeptelevisie. In de STG nemen verder afgevaardigden plaats van binnen en buitenlandse organisaties van auteursrechthebbenden zoals de Eredivisie CV, IFTA, MPA, Publieke Omroep, NVPI, SEKAM en de OTP. De stichting ziet toe op de uitvoerende activiteiten van VIDEMA, een private rechtenorganisatie die bemiddelt tussen auteursrechthebbenden en vertoners van televisieprogramma's.

Aan: Minister Weerwind voor Rechtsbescherming (ministervoorrechtsbescherming@minjenv.nl)
CC: Elske van Amelsfort (e.van.amelsfort@minjenv.nl)
Sasja Hulscher (s.hulscher@minjenv.nl)
Fedor Meerts (f.c.r.meerts@minjenv.nl)

Betreft: Vervolgbrief KoA-vergunde kansspelen en de noodzaak tot onderliggend onderzoek

Amsterdam, 10 maart 2022

Zijne Excellentie,

In navolging van onze eerdere brief van 23 februari jongstleden breng ik graag het volgende onder uw aandacht.

In verband met reclames voor KoA-vergunde online kansspelen hebben TV-exploitanten uw departement een aantal aanvullende maatregelen voorgesteld die onzes inziens tegemoetkomen aan de maatschappelijke en politieke discussie hierover. Ook hebben wij de gevolgen van het invoeren van een reclameverbod op grond van de motie Van Nispen toegelicht. Voorts is door ons gewezen op het belang van een level playing field. En tot slot hebben wij het belang benadrukt dat gesprekken met uw departement over deze reclames zorgvuldigheid halve dienen te worden gevoerd in gezamenlijkheid met zowel de TV-exploitanten als met de online kansspelaanbieders.

Inmiddels zijn meerdere gesprekken gevoerd tussen u en uw ambtenaren enerzijds, en de TV-exploitanten en de vergunde kansspelaanbieders, verenigd in de VNLOK en NOGA, anderzijds. Uit deze vervolggesprekken blijkt dat uw departement voornemens is om daadwerkelijk een verbod voor te bereiden op ongerichte reclames voor KoA-vergunde risicovolle kansspelen. Om die reden hechten wij er aan u nogmaals te wijzen op de mogelijke consequenties van een dergelijk verbod.

In de eerste plaats omdat sprake zou kunnen zijn van rechtsongelijkheid tussen reeds vergunde en nog toe te treden vergunninghouders. In de tweede plaats kan worden gesteld dat de situatie op een materieel onderdeel wijzigt ten opzichte van de situatie waaronder reeds vergunde aanbieders een vergunning hebben aangevraagd. En tot slot komen met een dergelijk reclameverbod ook de Europese rechten voor vrij verkeer van diensten en de vrijheid van meningsuiting mogelijk in het gedrang. Een en ander leidt ertoe dat meerdere rechten van schadeclaims bepleit kunnen worden.

Dit alles overziend verzoeken wij u nadrukkelijk om als onderdeel van de besluitvorming en uw aanpak dienaangaande die u met de Tweede Kamer deelt, daarin een fundamenteel onderzoek te starten naar de financieel economische consequenties van een dergelijk verbod in relatie tot de onderliggende wettelijke rechten en plichten die voor alle stakeholders in deze bedrijfskolom is aangegaan.

Het spreekt voor zich dat wij bereid blijven een toelichting te geven op de door ons voorgestelde maatregelen en het belang van het voorgestelde onderzoek.

Tenslotte nog een mededeling inzake Ster. Screenforce is de brancheorganisatie van de TV zenders. Zowel de commerciële omroepen als de publieke omroepen (waaronder Ster) zijn in Screenforce georganiseerd. Ster heeft een bijzondere positie aangaande het kansspeldossier omdat de overheid zelf de belangrijkste beneficiant is van de opbrengsten van Ster. Frank Volmer heeft aangegeven vanaf nu zelfstandig met u te willen communiceren over de rol van Ster in dit dossier en zich niet meer te laten vertegenwoordigen door Screenforce.

In afwachting van uw reactie, verblijf ik.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' and 'V' intertwined, with a horizontal line extending to the right.

Michel van der Voort
Directeur Screenforce

Aan: Minister Weerwind voor Rechtsbescherming (Ministervoorrechtsbescherming@minjenv.nl)
 CC: Elske van Amelsfort (e.van.amelsfort@minjenv.nl)
 Sasja Hulscher (s.hulscher@minjenv.nl)

Betreft: Informatieverzoek en gesprek online kansspelen

Amsterdam, 23 februari 2022

Zijne Excellentie,

Graag reageren wij op Uw verzoek tot informatie-uitwisseling over reclame door kansspelaanbieders, die vergund zijn op basis van de nieuwe Wet KOA. Dit ter voorbereiding op het reeds geplande gesprek van vrijdag 25 februari 2022 tussen U en de directeurs van Talpa Media Solutions, Ad Alliance en Ster.

Aanvullende maatregelen door TV-exploitanten

Allereerst willen wij schetsen welke stappen reeds zijn gezet door de bij Screenforce¹ aangesloten TV-Exploitanten, in reactie op de discussie over reclame voor online kansspelen die eind december 2021 plaatsvond in de Kamer. Omroepen hebben daarop in januari 2022 bekend gemaakt hun verantwoordelijkheid te willen nemen middels een aantal aanvullende maatregelen c.q. beperkingen, die per 1 februari 2022 in werking zijn getreden. Deze aanscherpingen gaan een stuk verder dan de beperkingen voor TV-reclames in de Reclamecode Online Kansspelen (ROK), die medio december door de Stichting Reclame Code is aangenomen.

De TV-exploitanten hebben afzonderlijk van elkaar een aantal reclamebeperkingen ingevoerd, waarvan de belangrijkste onderling-overeenkomstige elementen zijn:

- Waar de Reclamecode een maximum van drie reclames per blok kent, hanteren de TV-exploitanten een maximum van één reclame voor online kansspelen per reclameblok. Wellicht ten overvloede, ook in het geval van mogelijk nieuwe toetreders tot de markt per april 2022 geldt deze 'cap';
- De maximale spotlengte van een reclame voor online kansspelen bedraagt 30 seconden;
- Billboarding wordt niet aangeboden voor de online kansspelen, met uitzondering van gesponsorde programma's waarvoor hiervoor een media wettelijke plicht geldt.

Bovengenoemde beperkingen komen vanzelfsprekend bovenop de bestaande beperkingen uit de Reclamecode Online Kansspelen, de Mediawet en de Wet Op de Kansspelen. Hierin is onder meer vastgelegd dat er niet geadverteerd mag worden voor 21:00 uur en dat er niet *getarget* mag worden op zenders of programma's waarvan meer dan 25% van de kijkers jonger dan 24 jaar zijn.

Risico's van een reclameverbod

In de motie van het lid Van Nispen wordt gevraagd om een totaalverbod voor reclames voor risicovolle kansspelen. Uw Ministerie heeft gevraagd of de TV-exploitanten zelf een verbod kunnen afvaardigen voor kansspelaanbieders, die vergund zijn op basis van de nieuwe Wet KOA. De TV-exploitanten kunnen een dergelijk verbod zelf echter niet introduceren.

Zonder juridisch kader lopen zij het (reële) risico op claims van deze kansspelaanbieders, die de TV-exploitanten aansprakelijk stellen voor geleden schade als gevolg van de onmogelijkheid c.q. de ontnomen mogelijkheid om te kunnen adverteren. Daarnaast zal een door de TV-exploitanten ingevoerd verbod door de ACM beoordeeld kunnen worden als een marktversturende maatregel, met het risico op een hoge boete.

In het verlengde hiervan wijzen wij de minister graag op het risico dat ook de overheid loopt bij het invoeren van een reclameverbod. Op basis van meerdere rechten zouden schadeclaims bepleit kunnen worden. Zo zou er sprake kunnen zijn van een rechtsongelijkheid tussen reeds vergunde en nog toe te treden vergunninghouders. Voorts kan worden gesteld dat de situatie op een materieel onderdeel wijzigt ten opzichte van de situatie waaronder reeds vergunde aanbieders een vergunning hebben aangevraagd. Maar ook de Europese rechten voor vrij verkeer van diensten en de vrijheid van meningsuiting worden mogelijk door de minister geschonden als hij een reclameverbod voor online kansspelen bij wet vastlegt.

Tot slot merken wij op dat de kanalisatiedoelstelling een belangrijke pijler onder de wet Kansspelen Op Afstand is. Los van de vraag in hoeverre die doelstelling geconcretiseerd dan wel gerealiseerd is, merken wij, op basis van de ervaring die wij met reclame- en marketingcampagnes hebben, op dat de kanalisatie aan belangrijke erosie onderhevig zal zijn, zodra de marketingactiviteiten stoppen. Net als het onderhouden van een merk is het kanaliseren van spelers naar het legaal online aanbod een continue proces dat nooit klaar is. Daarbij komt dat het kanalisatieproces voor de partijen die per 1 april wellicht toetreden tot de markt nog aanvang moet nemen.

Level playing field

De TV-exploitanten hebben de aanvullende maatregelen bewust en vrijwillig genomen. Ondanks dat deze een negatieve invloed hebben op hun inkomsten en ondanks dat andere mediatypen zoals online media en buitenreclame (out-of-home) niet in scope zijn. Een nog verdere uitbreiding van deze maatregelen tot een reclameverbod zal ertoe leiden dat reclamegelden in belangrijke mate zullen verschuiven naar online platforms. Naast het gegeven dat zo'n 75% van deze budgetten zal verdwijnen naar *global techplayers* als Google en Facebook, is een belangrijk risico dat targeting op online platforms een schijnzekerheid biedt. Bezoekers van een website of app zijn veelal niet de personen op wie je target, omdat bijvoorbeeld kinderen online apparaten van ouders lenen, of een oudere leeftijd opgeven om een account af te kunnen sluiten. Dat is nog eens extra risicovol omdat juist minderjarigen en jong volwassenen zich meer dan gemiddeld op online media bewegen.

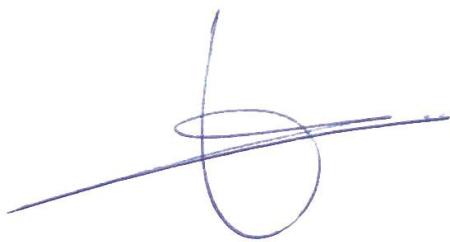
Gezamenlijk gesprek met online kansspelaanbieders

Vanwege de regelgeving vanuit de Autoriteit Consument & Markt is het niet mogelijk om als TV-exploitanten gezamenlijke voorstellen op te nemen in deze brief; dat zou stuiten op mededingingsrechtelijke bezwaren. Daarbij menen wij dat ook vergunninghouders een evidente rol spelen in de discussie over een - breed gedragen - zoektocht naar dan wel oplossing voor een nog restrictiever beleid. De uitkomst daarvan zou - onder regie van de Stichting Reclame Code - mogelijk kunnen landen in een aangescherpte Reclamecode Online Kansspelen, waarmee tevens een juridisch vangnet is geborgd.

Wij stellen dan ook voor om in plaats van het voeren van separate gesprekken de voorgenomen gesprekken met de TV-exploitanten en vergunninghouders aankomende vrijdag samen te voegen. Enkel vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid en inzet van álle betrokkenen kunnen we spreken over reclamevolume en over de inhoud van de reclame uitingen op alle platforms. We kunnen dit doen binnen de kaders van wet en regelgeving en met oog voor de marktdynamiek tussen de mediapartijen en aanbieders.

Mocht u aanvullende vragen hebben naar aanleiding van deze brief dan beantwoord ik deze graag. In afwachting van uw reactie op ons voorstel voor het samenvoegen van de afspraken, verblijf ik.

Hoogachtend,



Michel van der Voort
Directeur Screenforce

¹ Over Screenforce

Screenforce is de Nederlandse TV-marketingorganisatie. Ons doel is om adverteerders en mediabureaus te helpen om het beste te halen uit reclame rond premium videocontent. Screenforce verzorgt informatie over TV en andere premium videoplatforms, biedt services aan adverteerders en bureaus en vertegenwoordigt de belangen van haar participanten op het gebied van public affairs. In Screenforce participeren de volgende mediabedrijven: Ster, Talpa Network, Omroep Reclame Nederland, RTL Nederland, VIMN Netherlands, Discovery Networks Benelux, The Walt Disney Company Benelux, NBC-Universal, AT5, Ziggo Sport, A&E Network en Xite.

Screenforce
Michel van der Voort
Burgemeester Stramanweg 108U
1101 AA Amsterdam

Aan: Minister Dekker voor Rechtsbescherming (s.dekker@minjenv.nl)
A.M. Palland (a.m.palland@minvenj.nl)
W. Saris, Directeur-Generaal, Directoraat Generaal Politie, Straffen en Beschermen
(w.f.saris@minjenv.nl)

Betreft: Het belang van verantwoord reclame maken voor online kansspelen

Amsterdam, 9 december 2021

Zijne Excellentie,

Bij de Begrotingsbehandeling van uw ministerie van Justitie en Veiligheid is door de Kamerleden Bikker (CU) en van Nispen (SP) een motie ingediend die de regering verzoekt ´te rapporteren op welke manier kinderen en jongeren momenteel worden bereikt door gokreclames, in het bijzonder online en op televisie´. Beiden leden verzoeken u ´de Kamer voor het commissiedebat Kansspelen te rapporteren over bevindingen en beleidsvoornemens die het kabinet hieraan verbindt´. Bij de stemmingen van dinsdag 30 november is deze motie aangenomen.

Met deze brief wil Screenforce¹ u een analyse aanreiken die zij heeft laten uitvoeren door onafhankelijk mediabureau Featly Media over de aantallen TV-reclames die zijn uitgezonden door de nieuwe online kansspelvergunninghouders in de maanden oktober en november.

Wetgeving, zelfregulering en beleid

Adverteren voor een online kansspel is aan strikte regels gebonden. Om de consument te beschermen, is een adverteerder gehouden aan wetgeving, zelfregulering en eigen beleid van de Nederlandse omroepen. De omroepen zien er in dit kader op toe dat er geen TV-reclames voor risicovolle kansspelen worden uitgezonden tussen 06:00 uur en 21:00 uur. Aan een Reclame Code voor Online Kansspelen wordt – onder regie van de Stichting Reclame Code – op dit moment de laatste hand gelegd. Screenforce neemt deel aan dit overleg waarbij de omroepen hebben aangegeven bereid te zijn tot verdere aanscherpingen. Daarbij kan worden gedacht aan een volumebeperking, aan een

(maximale) bereiksgrens van minderjarigen en jongvolwassenen en aan beperkingen voor online media. De omroepen zijn voorstander van een stevige en solide reclamecode voor online kansspelen.

Analyse aantal uitgezonden TV-reclames oktober en november

Uit de door Featly Media uitgevoerde analyse op basis van de kijkcijfers van Stichting KijkOnderzoek blijkt dat er in de maand oktober 2021 tussen 21:00 en 06:00 uur in totaal 4.224 TV-commercials zijn uitgezonden voor online kansspelen. Ter vergelijking, in totaal zijn er 128.695 TV-commercials uitgezonden tussen 21:00 en 06:00 uur. Oftewel, van alle binnen dit tijdvak uitgezonden TV-commercials was 3,3% van de TV-commercials voor online kansspelen. Zie hiervoor bijlage 1.

Waar in de maand oktober zes vergunninghouders geadverteerd hebben, zijn dit er in november zeven geweest. Mede als gevolg hiervan is het percentage TV-commercials voor online kansspelen gegroeid van 3,3% in oktober naar 3,7% in november. In totaal zijn er in november 4.732 TV-commercials uitgezonden voor online kansspelen in het tijdvak van 21:00 tot 06:00 uur. Zie hiervoor bijlage 2.

Bescherming jongvolwassenen

In de Wet op de Kansspelen is opgenomen dat aanbieders van online kansspelen zich niet mogen richten op minderjarigen en jongvolwassen tot 24 jaar. Hiertoe is onder meer de watershed vanaf 21:00 uur in de avond in de Mediawet opgenomen.

Maar de bescherming van minderjarigen en jongvolwassenen gaat verder. In de gesprekken over de concept Reclamecode online kansspelen, waarover door betrokkenen in de markt wordt onderhandeld, wordt gesproken over een maximale bereiksgrens in procenten voor minderjarigen en jongvolwassenen voor de verschillende media. Concreet betekent dit voor TV dat er geen reclame voor online kansspelen mag worden uitgezonden:

- Op een zender waarvan volgens jaargemiddelden in het tijdvak gelegen tussen 21.00 en 06.00 uur, meer dan dat percentage van het totale kijk- en luisterpubliek bestaat uit minderjarigen en jongvolwassenen tezamen;
- Direct voorafgaand aan, of direct volgend op programma's die volgens algemeen in de markt geaccepteerde luister- of kijkcijfers door meer dan dat percentage minderjarigen en jongvolwassenen tezamen, worden gehoord respectievelijk bekeken.

Enkele Kamerleden noemden het bereik van minderjarigen en jongvolwassenen tijdens grote live voetbalwedstrijden. Uit de analyse door Featly Media blijkt dat het maximale bereik van minderjarigen en jongvolwassenen tijdens de Champions League en de wedstrijden van het Nederlands elftal in de afgelopen zeven weken, lag op 12%. De conclusie is daarom dat slechts een klein percentage van de voetbalkijkers tot de groep jongvolwassenen hoort. Zoals de Minister zelf ook aangeeft is het niet verboden dat kinderen reclame zien en dat is ook niet helemaal te voorkomen. Zie hiervoor bijlage 3.

Bekendheid c.q. zichtbaarheid van het legale aanbod

Een van de expliciete doelen van de Wet kansspelen op afstand is dat consumenten bekend raken met het legale aanbod van online kansspelen. Dat moet ertoe leiden dat online spelers worden weggeleid van het risicovolle illegale aanbod zonder toezicht, naar het legale aanbod met toezicht. Zonder bekendheid c.q. zichtbaarheid van het legale aanbod kan deze doelstelling niet worden bereikt. Screenforce onderschrijft het standpunt van de Minister dat reclame bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de Wet kansspelen op afstand.

Conclusie

Uit de door Featly Media uitgevoerde analyse op basis van de kijkcijfers van Stichting KijkOnderzoek blijkt dat zowel het absolute aantal als het aandeel van TV-reclames voor online gokken binnen het

totaal aan uitgezonden TV-reclames in het tijdvak van 21:00 tot 6:00 uur redelijk beperkt is. Voor oktober 4.224 TV-commercials, 3,3% van het totaal en voor november 4.732 TV-commercials, 3,7% van het totaal.

Indien u wenst, ben ik gaarne ter beschikking om deze analyse nader aan u toe te lichten, zo ook aanvullende rapportages op te stellen

Hoogachtend,



Michel van der Voort
Directeur Screenforce

Bijlage: Analyse online gokken TV-reclames 1 oktober t/m 30 november 2021 Featly Media

¹Over Screenforce

Screenforce is de Nederlandse TV-marketingorganisatie. Ons doel is om adverteerders en mediabureaus te helpen om het beste te halen uit reclame rond premium videocontent. Screenforce verzorgt informatie over TV en andere premium videoplatforms, biedt services aan adverteerders en bureaus en vertegenwoordigt de belangen van haar participanten op het gebied van public affairs. In Screenforce participeren de volgende mediabedrijven: Ster, Talpa Network, Omroep Reclame Nederland, RTL Nederland, VIMN Netherlands, Discovery Networks Benelux, The Walt Disney Company Benelux, NBC-Universal, AT5, Vice TV, Ziggo Sport, A&E Network en Xite.

Bijlage 1:

Online kansspel campagnes: oktober 2021

	besteding o.b.v. tariefkaart	aantal TV- spots (incl. tag-on)	contacten 6 jaar en ouder	contacten 6-23 jaar	contacten Aandeel 6-23 jaar
Toto	€ 3.377.156	1.628	147.026.843	6.933.852	4,7%
Holland Casino	€ 2.843.536	1.176	88.647.827	5.404.438	6,1%
Batavia Casino	€ 662.629	544	36.358.013	2.166.352	6,0%
Betcity.nl	€ 517.739	328	11.807.897	633.124	5,4%
Tombola	€ 348.349	244	10.035.907	942.058	9,4%
Fair Play Casino	€ 288.171	304	20.007.378	839.080	4,2%
totaal	€ 8.037.580	4.224	313.883.865	16.918.904	5,4%

totale TV markt tijdvak 21:00 - 06:00 uur		aantal TV- spots (incl. tag-on)
aantal		128.695
aandeel online kanspelen		3,3%

bron: SKO en Nielsen

Bijlage 2:

Online kansspel campagnes: november 2021

	besteding o.b.v. tariefkaart	aantal TV- spots (incl. tag-on)	contacten 6 jaar en ouder	contacten 6-23 jaar	contacten Aandeel 6-23 jaar
TOMBOLA	€ 2.170.373	1.304	86.988.600	6.460.916	7,4%
BATAVIA CASINO	€ 1.915.043	1.191	131.803.838	7.765.304	5,9%
HOLLAND CASINO	€ 1.753.271	961	59.474.428	3.913.164	6,6%
BET365	€ 930.628	569	35.794.198	1.994.722	5,6%
BETCITY.NL	€ 763.804	309	25.871.054	1.807.836	7,0%
FAIR PLAY CASINO	€ 719.021	199	28.947.873	1.270.062	4,4%
TOTO	€ 483.385	199	28.947.873	1.270.062	4,4%
totaal	€ 8.735.525	4.732	397.827.864	24.482.066	6,2%

	aantal TV- spots (incl. tag-on)
totale TV markt tijdvak 21:00 - 06:00 uur	
aantal	127.723
aandeel online kanspelen	3,7%

bron: SKO en Nielsen

Bijlage 3:

Profielpercentage 3-24 jaar rond voetbal in oktober en november

oktober en november, Champions League en Nederlands Elftal

Datum	Zender	Starttijd	Eindtijd	Programma	kijkers x 1000	kijkers x 1001	Aandeel
					3 jaar e.o.	3 - 24 jaar	3 - 24 jaar
8-10-2021	NPO3	20:00	20:32	VOETBAL WK KW Voorbeschouwing	468	37	8%
8-10-2021	NPO3	20:38	21:31	VOETBAL WK KW Latvia NLD	1.723	149	9%
8-10-2021	NPO3	21:37	21:40	VOETBAL WK KW RUST	1.352	114	8%
8-10-2021	NPO3	22:39	22:43	VOETBAL WK KW Nabeschouwing	726	64	9%
11-10-2021	NPO3	20:00	20:31	VOETBAL WK KW Voorbeschouwing	592	36	6%
11-10-2021	NPO3	20:38	21:34	VOETBAL WK KW NLD Gibraltar	2.239	128	6%
11-10-2021	NPO3	21:39	21:43	VOETBAL WK KW RUST	1.992	122	6%
11-10-2021	NPO3	22:42	22:45	VOETBAL WK KW Nabeschouwing	916	30	3%
19-10-2021	RTL 7	19:54	19:55	VOETBAL CL Voorbeschouwing	469	28	6%
19-10-2021	RTL 7	20:55	20:58	VOETBAL CL AJAX DORTMUND	1.978	138	7%
19-10-2021	RTL 7	21:52	21:54	VOETBAL CL RUST	1.713	124	7%
19-10-2021	RTL 7	23:02	23:24	VOETBAL CL Nabeschouwing	1.064	52	5%
19-10-2021	RTL 7	23:32	23:48	VOETBAL CL Samenvatting	581	37	6%
20-10-2021	RTL 7	19:54	19:55	VOETBAL CL Voorbeschouwing	170	9	5%
20-10-2021	RTL 7	20:56	21:00	VOETBAL CL MAN UNITED ATALANTA	582	60	10%
20-10-2021	RTL 7	21:53	21:55	VOETBAL CL RUST	438	40	9%
20-10-2021	RTL 7	23:04	23:14	VOETBAL CL Nabeschouwing	354	31	9%
20-10-2021	RTL 7	23:23	23:39	VOETBAL CL Samenvatting	276	20	7%
22-10-2021	NPO3	20:21	20:39	VOETBAL WK KW Voorbeschouwing	285	34	12%
22-10-2021	NPO3	20:39	21:30	VOETBAL WK KW Cyprus NLD DAMES	602	51	9%
22-10-2021	NPO3	21:36	21:39	VOETBAL WK KW RUST	465	56	12%
22-10-2021	NPO3	22:37	22:39	VOETBAL WK KW Nabeschouwing	214	15	7%
26-10-2021	NPO3	19:26	19:46	VOETBAL WK KW Voorbeschouwing	242	23	10%
26-10-2021	NPO3	19:53	20:47	VOETBAL WK KW Belarus NLD DAMES	774	38	5%
26-10-2021	NPO3	20:53	20:56	VOETBAL WK KW RUST	774	45	6%
26-10-2021	NPO3	21:54	21:56	VOETBAL WK KW Nabeschouwing	271	28	10%
2-11-2021	RTL 7	19:53	19:55	VOETBAL CL Voorbeschouwing	130	1	1%
2-11-2021	RTL 7	20:55	20:59	VOETBAL CL ATALANTA MAN UNITED	543	31	6%
2-11-2021	RTL 7	21:56	21:58	VOETBAL CL RUST	424	25	6%
2-11-2021	RTL 7	23:07	23:27	VOETBAL CL Nabeschouwing	287	9	3%
2-11-2021	RTL 7	23:35	23:52	VOETBAL CL Samenvatting	217	4	2%
3-11-2021	RTL 7	19:54	19:55	VOETBAL CL Voorbeschouwing	318	9	3%
3-11-2021	RTL 7	20:54	20:58	VOETBAL CL DORTMUND AJAX	2.019	79	4%
3-11-2021	RTL 7	21:54	21:56	VOETBAL CL RUST	1.717	66	4%
3-11-2021	RTL 7	23:05	23:21	VOETBAL CL Nabeschouwing	1.057	36	3%
3-11-2021	RTL 7	23:29	23:46	VOETBAL CL Samenvatting	553	12	2%
13-11-2021	NPO1	20:23	20:35	VOETBAL WK KW Voorbeschouwing	1.195	109	9%
13-11-2021	NPO1	20:38	21:33	VOETBAL WK KW Montenegro NE NLD	2.377	237	10%
13-11-2021	NPO1	21:38	21:41	VOETBAL WK KW RUST	2.129	231	11%
13-11-2021	NPO1	22:39	22:44	VOETBAL WK KW Nabeschouwing	1.378	110	8%
16-11-2021	NPO3	20:00	20:30	VOETBAL WK KW Voorbeschouwing	681	79	12%
16-11-2021	NPO3	20:38	21:31	VOETBAL WK KW NLD Noorwegen	3.083	221	7%
16-11-2021	NPO3	21:36	21:39	VOETBAL WK KW RUST	2.636	230	9%
16-11-2021	NPO3	22:41	22:44	VOETBAL WK KW Nabeschouwing	1.310	58	4%
23-11-2021	RTL 7	20:00	20:15	VOETBAL CL Voorbeschouwing	197	17	9%
23-11-2021	RTL 7	20:54	21:45	VOETBAL CL BARCELONA BENFICA	738	44	6%
23-11-2021	RTL 7	21:51	21:53	VOETBAL CL RUST	606	33	5%
23-11-2021	RTL 7	23:02	23:17	VOETBAL CL Nabeschouwing	275	24	9%
23-11-2021	RTL 7	23:25	23:39	VOETBAL CL Samenvatting	204	21	10%

bron: SKO