

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

Den Haag, 3 september 2022

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling heeft de branchevereniging Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (hierna: "VNLOK") kennisgenomen van de consultatieversie van het gewijzigde Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: "het Ontwerpbesluit").

In het bijgevoegde memorandum vindt u de juridische analyse die AKD in opdracht van de VNLOK heeft uitgevoerd. Op basis van deze analyse constateren wij dat aan het Ontwerpbesluit dermate veel juridische gebreken kleven, dat het Ontwerpbesluit in de huidige vorm niet vastgesteld zou kunnen worden. Daarom gaan wij graag met het ministerie van J&V in gesprek om tot nadere (zelf)regulering van reclame te komen die tegemoetkomt aan de politieke en maatschappelijke zorgen, maar die ook passend is binnen de juridische grenzen, werkbaar is voor online kansspelaanbieders en de toeleiding van consumenten naar het legale, veilige en geregleerde aanbod voldoende waarborgt.

Hieronder zullen wij nader ingaan op een aantal algemene overwegingen en tevens een aantal verbetervoorstellen voor het Ontwerpbesluit doen.

Zelfregulering

De leden van de VNLOK onderschrijven het belang dat kwetsbare groepen goed beschermd moeten zijn tegen de risico's van kansspelen. Ook onderkennen zij dat met het openen van de markt de reclamedruk hoog lag. Dit leidde tot maatschappelijke irritatie en onrust. Daarom heeft de sector in de Reclamecode Online Kansspelen en daarbuiten met succes afspraken gemaakt om het aantal reclame-uitingen te beperken en ook nadien verdere zelfregulerende maatregelen getroffen. Hierbij hebben we oog gehouden voor de nodige kanalisatie. Met als resultaat dat er momenteel zo goed als geen buitenreclame meer te zien is¹, er nog maar één tv-reclame per blok te zien is en reclame voor online kansspelen pas na 22.00 uur wordt uitgezonden. Naast reclamebeperkende maatregelen hebben aanbieders onderling ook afspraken gemaakt over bijvoorbeeld verlies-, en speelduurlimieten.

Consumentenbescherming

Tegelijkertijd concluderen we dat de nuance het slachtoffer is geworden van de maatschappelijke irritatie. Een sterke stijging van de reclame-intensiteit met het openen van de onlinemarkt was immers voorzien. De verwachting is echter ook dat dit zal afvlakken als de markt wat meer verzadigd raakt.² Daarnaast kent het online kansspelbeleid veel waarborgen die de risico's op verslaving, witwassen en fraude zoveel mogelijk moeten beperken. Tegenover de mogelijkheid om - overigens strikt gereguleerd - reclame te maken, staat bijvoorbeeld de verplichting van kansspelaanbieders om speelgedrag te monitoren, spelers een risicoprofiel te geven en in te grijpen als zij problematisch gedrag signaleren. Kansspelaanbieders grijpen in op basis van een getrappt interventiemodel, met als sluitstuk een (on)vrijwillige Cruks-inschrijving.³ Voorts bestaat online

¹ <https://www.casinonieuws.nl/online/nielsen-gokbedrijven-maken-bijna-geen-buitenreclame-meer/>

² Zie bijvoorbeeld: 'Marktvisie kansspelen 2021', Kansspelautoriteit, p. 67.

³ Met als resultaat dat sinds de opening van de onlinekansspelmarkt al meer dan 20.000 spelers ervoor hebben gekozen om via Cruks een pauze van minimaal zes maanden in te lassen: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/augustus/20-000-registraties-cruks/>

gokken niet sinds 1 oktober 2021 in Nederland. Minimaal honderdduizenden Nederlanders maakten voor 1 oktober 2021 al gebruik van het online kansspelaanbod. Voor een belangrijk deel hebben de ervaringsdeskundigen en (ex-)verslaafden van nu hun problemen dan ook opgedaan in de illegaliteit. Mede door een gebrek aan een vangnet bij die illegale aanbieders.

Om die reden onderschrijven onze leden ook het belang van consumenten om te spelen in een legale, veilige en gereguleerde omgeving. Dit is een essentiële voorwaarde om de drie beleidsdoelstellingen van de Wet op de kansspelen⁴ in zicht te houden. Het streng beperken van reclame is weliswaar een zichtbare maatregel, maar het is de vraag of het ook de meest effectieve manier is om kansspelproblemen te voorkomen. Wij verwachten dat een algemeen reclameverbod, serieuze negatieve effecten zal hebben voor het leiden van consumenten naar het legale aanbod.⁵ Dat wringt te meer omdat het illegale aanbod juist voor kwetsbare groepen een groot risico is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de nulmeting van Breuer & Intraval dat slechts 50% van de spelers bij onvergunde kansspelen op internet zich voorafgaand aan deelname hebben hoeven legitimeren.⁶ Het is voor minderjarigen dus een stuk eenvoudiger om bij illegale kansspelaanbieders te spelen, terwijl dit bij legale aanbieders in beginsel niet mogelijk is. Daarnaast nemen spelers met een hoog risico op gokproblemen vaker deel aan illegale kansspelen, 53% van de spelers met een hoog risico ten opzichte van 11% van de spelers met een laag risico.⁷ Dus ook hier geldt dat juist de groep die beschermd moet worden, de dupe zal zijn van een lagere kanalisatiegraad.

Gebruik de wetsevaluatie om het kansspelbeleid in samenhang te evalueren

Ook constateert de VNLOK dat de besluitvorming tot stand is gekomen op basis van met name emotie en maatschappelijke irritatie over kansspelreclames. Dit heeft geleid tot een onvoldoende onderbouwd besluit, zonder een solide wetenschappelijke basis. Daarnaast is in de besluitvorming geen degelijke analyse naar de consequenties (op de kanalisatie) van het verbod meegenomen. De VNLOK pleit dan ook voor een meer overwogen besluitvorming op basis van alle relevante feiten, cijfers en data. Mogelijkheden hiervoor zijn in de onlinekansspelmarkt ruim aanwezig. Kansspelaanbieders rapporteren bijvoorbeeld elk kwartaal aan de Kansspelautoriteit over werving, reclame & verslavingspreventie. In deze rapportages geven zij onder andere aan hoe zij hun wervings- en reclameactiviteiten hebben afgestemd op de uitkomsten van de analyse van de verslavingsrisico's, maar ook hoe uitvoering wordt gegeven aan het verslavingspreventiebeleid.⁸ Daarnaast is het door een wetwijziging sinds 1 juli 2022 weer mogelijk om met terugwerkende kracht kerncijfers over (gok)verslavingszorg van het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS) te ontvangen. Dergelijke cijfers en inzichten niet meenemen zien wij als een gemiste kans.

Niet voor niks is gekozen voor een evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand na drie jaar in 2024. Op die manier is een evaluatie mogelijk op basis van een compleet beeld van de ontwikkelingen binnen de sector. Wij verwachten dat het op basis van een goede analyse/ evaluatie goed mogelijk is om tot een regeling te komen waarbij consumenten beter beschermd worden. Juist door bepaalde slimme vormen van reclame toe te blijven staan. Wij zien de wetsevaluatie in 2024 hiervoor als meest logische moment, omdat het kansspelbeleid dan kan worden geëvalueerd in samenhang met alle maatregelen die online

⁴ Te weten: het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zoals witwassen.

⁵ Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame, Universiteit van Amsterdam september 2019, Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention, Regulus 2019.

⁶ Kruijze, A., Snippe, J., & Muijnck, J., 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid 2021', p. 55.

⁷ Kruijze, A., Snippe, J., & Muijnck, J., 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid 2021', p. 20.

⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/kwartaal-jaarrapportage/rapporteren-online-kansspelen/>

kansspelaanbieders nemen om spelers te beschermen. Zoals gezegd gaan wij hierover graag in gesprek met het ministerie van J&V. Als de wetgever onverhoopt besluit om het Ontwerpbesluit door te zetten, doen we een aantal suggesties die naar onze mening zorgen voor een verbodsbepaling die beter past bij de beleidsdoelstellingen en beter uitvoerbaar is.

Verbetervoorstellen

De consultatieversie van de verbodsbepaling is te streng en ruim geformuleerd, onder meer omdat de bepaling aanbieders verplicht te *verzekeren* dat ze geen *kwetsbare groepen* bereiken met hun reclame. Hierdoor hebben online kansspelaanbieders simpelweg niet de mogelijkheid om - zonder vergaande inbreuk op de privacy van consumenten - aan het verbod te voldoen. Het verbod komt feitelijk dan ook neer op een totaalverbod op kansspelreclame. Namens onze leden doen we daarom de volgende verbetervoorstellen voor het Ontwerpbesluit:

- Beperk het verbod op ongerichte reclame tot minderjarigen en jongvolwassenen (18- 24 jaar). Die zijn met de huidige filtertechnieken voor een groot gedeelte uit te sluiten, zonder dat kansspelaanbieders daarvoor gevoelige (persoons)gegevens hoeven te verwerken. De zorgen die in de toelichting bij het Ontwerpbesluit worden geuit gaan ook primair over minderjarigen en jongvolwassenen. Dit laat onverlet dat het voor aanbieders van kansspelen op afstand nog steeds verboden is om reclame te richten op andere kwetsbare groepen.
- Definieer 'ongerichte reclame' vormonafhankelijk. Zo wordt voorkomen dat de verbodsbepaling wordt ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Kies bijvoorbeeld voor een definitie als: *ongerichte wervings- en reclameactiviteiten worden activiteiten verstaan waarbij het voor de vergunninghouder van kansspelen op afstand niet mogelijk is om minderjarigen en jongvolwassenen in voldoende mate uit te sluiten van het bereik van de reclame.*
- In het verlengde hiervan: formuleer het verbod als een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat de reclame- en wervingsactiviteiten van aanbieders minderjarigen en jongvolwassenen zo weinig mogelijk bereiken. Bijvoorbeeld door te bepalen dat aanbieders minderjarigen en jongvolwassenen in voldoende mate uitsluiten als het bereik onder deze groep zo laag mogelijk, maar in ieder geval aantoonbaar niet meer dan 25% is. Zoals ook al is vastgelegd in de huidige Reclamecode Online Kansspelen. Verplicht online kansspelaanbieders hiervoor de best beschikbare (filter)technieken te gebruiken. Dit geeft de beste kans op een goed resultaat, maar het volledig uitsluiten van bepaalde groepen is een utopie.
- Maak een uitzondering voor eigen kanalen van kansspelaanbieders, zoals de website.
- Maak een uitzondering voor (sport)sponsoring, mede vanwege het meer indirecte effect daarvan en de maatschappelijke belangen die met (sport)sponsoring worden gediend. Uiteraard met inachtneming van eventuele zelfregulering vanuit de (voetbal)bonden
- Geef ruimte aan affiliate-marketing. Affiliate-marketing speelt een belangrijke rol in de informatievoorziening richting consumenten die geïnteresseerd zijn in online kansspelen.

Indien gewenst is de VNLOK uiteraard bereid om hierover verder in gesprek te gaan.

Hartelijke groet,

Helma Lodders
Voorzitter VNLOK



Bijlage 1 || Memorandum AKD “Juridische analyse Ontwerpbesluit inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen”

MEMO

akd

AAN Vergunde Nederlandse Online
Kansspelaanbieders

VAN mr. H.J. Breeman en mr. D. van Tilborg

TELEFOON
FAX
E-MAIL

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

KOPIE AAN

ONDERWERP Juridische analyse Ontwerpbesluit inperking van wervings en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen

U heeft ons gevraagd een juridische analyse te verrichten naar aanleiding van het 'Ontwerpbesluit inperking van wervings en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen' (hierna: "**het Ontwerpbesluit**") dat aan de Tweede en Eerste Kamer is toegezonden en op dit moment ter consultatie ligt. Wij hebben onze bevindingen neergelegd in dit memorandum. Wij starten met een managementsamenvatting waarin onze belangrijkste conclusies zijn opgenomen. In het vervolg van dit memorandum lichten wij die conclusies verder toe.

Managementsamenvatting

Wij menen dat er aan het Ontwerpbesluit zodanige juridische gebreken kleven dat het – in de huidige vorm – niet vastgesteld zou kunnen worden:

- Het Ontwerpbesluit is gebaseerd op artikel 4a, vijfde lid, van de Wet op de kansspelen, maar dat artikel vormt – gelet op onder meer de duidelijke tekst daarvan – geen toereikende delegatiegrondslag voor de ingrijpende maatregel van een algeheel verbod op ongerichte reclame en werving voor kansspelen op afstand.
- Het Ontwerpbesluit levert een ernstige beperking op van de vrijheid van meningsuiting omdat a) er voor de vergunninghouders geen reële alternatieve verspreidingsmethoden resteren, b) het gaat om een algeheel verbod zonder uitzonderingen met grote economische gevolgen voor de vergunninghouders en c) werving en reclame door vergunninghouders niet louter het commerciële belang van de vergunninghouders dient maar ook het algemene belang van het wijzen van consumenten op het veilige legale aanbod. Dat betekent dat er strenge eisen gelden om toereikend te kunnen onderbouwen dat er voor een dergelijk verbod daadwerkelijk een dringende maatschappelijke behoefte bestaat en dat wordt voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De onderbouwing die in de toelichting wordt gegeven voldoet in dat licht bezien niet. Onder andere wordt in de toelichting niet aannemelijk gemaakt dat kwetsbare groepen op dit moment daadwerkelijk onvoldoende worden beschermd tegen de

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). . Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponneerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 2 van 19

negatieve effecten van ongerichte reclame en werving, laat staan tegen de negatieve effecten van sponsoring. Bovendien wordt er in de toelichting geen kenbare aandacht besteed aan de te verwachten negatieve gevolgen van het verbod voor de kanalisatiegraad en wordt niet toegelicht dat en waarom de reeds bestaande beperkingen ontoereikend zouden zijn en dat en waarom er in voorkomend geval niet met minder vergaande beperkingen zou kunnen worden volstaan.

- Het Ontwerpbesluit levert een ontoelaatbare beperking van het vrije dienstenverkeer op reeds omdat het voorgenomen verbod niet als een geschikte maatregel kan worden aangemerkt nu met de maatregel niet langer alle doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid op een consistente en coherente manier worden nagestreefd. Meer specifiek wijzen wij in dat kader op de te verwachten negatieve gevolgen die het voorgenomen verbod zal hebben voor het kunnen bereiken van de kanalisatiedoelstelling.
- Het Ontwerpbesluit staat op meerdere punten op gespannen voet met de eisen van de rechtszekerheid. Het voorgenomen verbod is ten eerste niet op alle punten voldoende duidelijk geformuleerd. Van ongerichte reclame is bijvoorbeeld alleen sprake indien is verzekerd dat met de reclame geen maatschappelijk kwetsbare groepen van personen bereikt kunnen worden. Het is echter onvoldoende duidelijk welke groepen van personen gerekend kunnen worden tot de maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, terwijl het “verzekeren van” ook technisch niet mogelijk lijkt te zijn. Bovendien is van belang dat aan de vergunninghouders die specifiek door dit verbod worden getroffen recent een vergunning voor bepaalde tijd is verleend op basis van een uitgebalanceerd stelsel met voorwaarden en beperkingen bij en krachtens de Wet kansspelen op afstand. De vergunninghouders mogen erop vertrouwen dat dit wettelijk kader niet zonder zwaarwegende redenen en niet zonder dat voldoende met hun belangen rekening is gehouden ingrijpend wordt gewijzigd. Omdat er in feite een zeer ingrijpend verbod zonder enige toereikende motivering en belangenafweging wordt ingevoerd wordt aan die voorwaarden niet voldaan.

I. **Het Ontwerpbesluit kan niet worden gebaseerd op artikel 4a van de Wet op de kansspelen**

1. Het Ontwerpbesluit is gebaseerd op artikel 4a, vijfde lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: “**de Wok**”).
2. Het Ontwerpbesluit voorziet in de invoering van een artikel 2ab in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie (hierna: “**het Besluit werving en reclame**”). Op grond van het bepaalde in artikel 2ab is het de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in algemene zin verboden om ongerichte wervings- en reclameactiviteiten te ontplooiën ten aanzien van de door hen aangeboden kansspelen. Het gaat om een (voor de houders van een dergelijke vergunning) ingrijpende maatregel omdat a) reclame voor de vergunninghouders de belangrijkste manier vormt om de aandacht van consumenten op zich te vestigen¹ (wat des te

¹ Zuiderveen Borgesius, A. Zimin, L. Power, J. Poort, ‘Rien ne va plus: reclame en online kansspelen’, SEW 2020/3 paragraaf 5.2.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 3 van 19

belangrijker is omdat de vergunninghouders actief zijn op een markt die pas recent is opengesteld), b) overtreding van het verbod bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd onder meer door middel van het opleggen van hoge bestuurlijke boetes² en c) het verbod een beperking inhoudt van verschillende fundamentele rechten (vrijheid van meningsuiting, vrijheid van diensten). Wij menen dat een dergelijke ingrijpende maatregel een voldoende precieze grondslag in een wet in formele zin behoeft.³ Wij menen dat artikel 4a, vijfde lid, Wok niet een dergelijke grondslag inhoudt.

3. Op grond van artikel 4a lid 5 van de Wok kunnen bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: **AMvB**) regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid. Artikel 4a van de Wok luidt:

“

1. *De houders van vergunningen op grond van deze wet treffen de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.*
2. *De houders van vergunningen op grond van deze wet geven op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming. Bij wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen maakt een houder van een vergunning in ieder geval geen gebruik van persoonsgegevens die hij heeft verwerkt in het kader van deelname van die personen aan een ander kansspel als bedoeld in deze wet.*
3. *Onder zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten als bedoeld in het tweede lid wordt in ieder geval verstaan dat wervings- en reclameactiviteiten niet misleidend zijn en dat bij deze activiteiten;*
 - a. *bij iedere activiteit afzonderlijk wordt gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen door middel van het tonen van een tekst met een dergelijke strekking, opgesteld in samenspraak met representatieve en onafhankelijke organisaties die tot doel hebben verslaving aan kansspelen te beperken en te voorkomen;*
 - b. *aangegeven wordt wat de statistische kans is op het winnen van een prijs, en*
 - c. *wordt aangegeven of er sprake is van eenmalige deelneming dan wel doorlopende deelneming tot wederopzegging.*
4. *Wervings- en reclameactiviteiten worden in ieder geval geacht misleidend als bedoeld in het derde lid te zijn indien daarin informatie wordt verstrekt die:*
 - a. *de indruk wekt dat de consument al een prijs heeft gewonnen of zal winnen, of*
 - b. *de indruk wekt dat de consument door het verrichten van een bepaalde handeling een prijs zal winnen of een ander soortgelijk voordeel zal behalen terwijl daarop slechts een kans bestaat.*

² Artikel 35a Wok (boetes van maximaal de zesde categorie of indien dat meer is 10% van de jaaromzet.

³ Vgl. reeds het fluoriseringsarrest (HR 22 juni 1973, NJ 1973,386) en specifiek in relatie tot de inbreuk op fundamentele rechten (overigens in dat geval het recht op bescherming van het privéleven) HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:287 (het ANPR-arrest).

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 4 van 19

5. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.*
 6. *De in het vijfde lid bedoelde regels kunnen onder meer betrekking hebben op:*
 - a. *de inhoud van wervings- en reclameactiviteiten;*
 - b. *de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht;*
 - c. *de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, en*
 - d. *de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclameuitingen worden gedaan.*
 7. *De voordracht voor een krachtens het vijfde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.”*
4. Wij stellen voorop dat in de tekst van artikel 4a van de Wok geen verbod tot het maken van reclame is opgenomen en dat daarin evenmin de expliciete bevoegdheid is opgenomen om bij of krachtens AMvB in een dergelijk verbod te voorzien. Op dit punt wijkt artikel 4a van de Wok duidelijk af van andere wetten in formele zin waarin ook is voorzien in de bevoegdheid tot regulering van reclame- en wervingsactiviteiten. Wij wijzen ten eerste op de Tabaks- en rookwarenwet waarin in artikel 5 elke vorm van reclame voor tabaksproducten of aanverwante producten is verboden, op enkele uitzonderingen na. In de Drank- en Horecawet is in artikel 2 de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB regels te stellen aan reclame voor alcoholhoudende drank. In lid 1 van dat artikel is expliciet bepaald dat deze regels verboden, beperkingen van en voorschriften ten aanzien van reclame-uitingen kunnen bevatten. Het verbod zelf respectievelijk de bevoegdheid om een verbod bij AMvB in te stellen is dus ten aanzien van rook- en tabakswaaren respectievelijk alcoholhoudende dranken expliciet in de wet in formele zin neergelegd. Daarmee verschillen de genoemde wetten duidelijk van de Wok op dit punt. Het ontbreken van een expliciete grondslag in de tekst van artikel 4a van de Wok voor het instellen van een algemeen verbod op (ongerichte) reclame- en wervingsactiviteiten houdt – mede gelet op het ingrijpende karakter van een dergelijk verbod en de wijze waarop de bevoegdheid tot het instellen van een dergelijk verbod in andere wetten is geregeld – een belangrijke aanwijzing in dat het niet mogelijk is om in dit geval een dergelijk verbod bij AMvB in te stellen.
5. Wij betrekken daarbij ook aanwijzing 2.19 en aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In aanwijzing 2.19 is het primaat van de wetgever neergelegd. Dit betekent dat de structuur van de wetgeving als geheel, de hoofdlijnen, de voornaamste duurzame normen en de reikwijdtebepalende elementen in de wet zelf moeten worden neergelegd. Voor de keuze welke elementen van een regeling in de wet moeten worden geregeld en ter zake van welke elementen delegatie toelaatbaar is, moet worden onderzocht welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken. Aan lagere regelgevers kan het vervolgens, binnen de kaders die de wet stelt, worden overgelaten uitvoeringsregels op te stellen. In aanwijzing 2.23 is voorts bepaald dat de delegatie van een regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd. Daarbij kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 5 van 19

gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt. Het ontbreken van een expliciete bevoegdheid tot het instellen van een algemeen verbod op het ontplooiën van ongerichte reclame- en wervingsactiviteiten (zijnde een reikwijdtebepalend element) moet, in aanmerking nemend dat de gedelegeerde bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet zijn begrensd, aldus worden begrepen dat de wetgever een zodanig verstrekkende bevoegdheid niet heeft willen delegeren.

6. Daar komt bij dat de tekst van artikel 4a van de Wok juist in de richting wijst dat een AMvB geen algeheel verbod op (ongerichte) reclame en werving kan bevatten. Voor zover hier van belang voorziet artikel 4a van de Wok in een zorgplicht voor de vergunninghouders om te zorgen voor een evenwichtige vormgeving van reclame en wervingsactiviteiten, waarbij in ieder geval moet worden gewaakt tegen onmatige deelneming en misleidende reclame (lid 2-4). Deze artikelleden impliceren dat het maken van reclame is toegestaan (wat ook logisch zou zijn omdat het Nederlandse kansspelbeleid altijd heeft ingehouden dat het maken van reclame bijdraagt aan de kanalisatie van het aanbod), mits het maar evenwichtig is vormgegeven en er in ieder geval wordt gewaakt tegen onmatige deelneming en misleidende reclame. In lid 5 is vervolgens bepaald dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid. De AMvB kan dus alleen betrekking hebben op de onderwerpen die in lid 1-4 zijn geregeld. Het moet dus – voor zover hier van belang – gaan om regels die betrekking hebben op de op de vergunninghouders rustende zorgplicht om te zorgen voor evenwichtige reclame- en wervingsactiviteiten en waarbij in ieder geval moet worden gewaakt tegen onmatige deelname en misleidende reclame. In lid 6 is vervolgens een aantal onderwerpen genoemd waarover in ieder geval regels kunnen worden gesteld in de AMvB. Die onderwerpen betreffen allemaal *de manier waarop* er reclame kan worden gemaakt (inhoud, doelgroep, tijdstip etc.) en benoemen niet de mogelijkheid dat het maken van (ongerichte) reclame kan worden verboden. Kort en goed houden de tekst (en het systeem) van artikel 4a Wok geen duidelijke aanwijzingen in dat bij AMvB ook een verbod op ongerichte reclame en werving kan worden ingesteld. Sterker nog: het lijkt aldus bezien op voorhand niet mogelijk en niet logisch dat nadere regulering van een zorgplicht voor evenwichtige reclame- en wervingsuitingen ook het instellen van een algemeen verbod op (ongerichte) reclame- en wervingsactiviteiten zou kunnen inhouden.
7. Bij besluit van 7 mei 2013 is het Besluit werving en reclame vastgesteld. Per 1 april 2021 is het Besluit werving en reclame ingrijpend gewijzigd in verband met onder meer de regulering van kansspelen op afstand. In hoofdstuk 2 van dit besluit zijn regels opgenomen inzake wervings- en reclameactiviteiten. Uit de gestelde regels volgt onder meer dat wervings- en reclameactiviteiten niet mogen aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen en dat de wervings- en reclameactiviteiten niet mogen zijn gericht op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Daarnaast zijn specifieke regels gesteld voor kansspelen op afstand, onder meer inhoudende dat zij hun wervings- en reclameactiviteiten moeten afstemmen op de uitkomsten van een risicoanalyse. In het Besluit werving en reclame is geen algemeen verbod opgenomen op het maken van (ongerichte) reclame voor kansspelen op afstand. Sterker nog: in de nota's van toelichting bij de vaststelling respectievelijk wijziging van het Besluit werving en reclame is door

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 6 van 19

de regering steeds benadrukt dat het (gereguleerd) maken van reclame door organisatoren van kansspelen op afstand is toegestaan en dat dat zelfs gewenst is omdat spelers op die manier op de hoogte worden gesteld van en worden toegeleid naar het legale aanbod (kanalisatiefunctie). In de toelichtingen is ook benadrukt dat er wel een zorgplicht op de aanbieders rust om een evenwichtig reclame- en wervingsbeleid te voeren en dat in het licht van die zorgplicht specifieke regels moeten worden gesteld over de wijze waarop reclame mag worden gemaakt respectievelijk er mag worden geworven (vorm, doelgroep, kanalen etc.).⁴ De wijze waarop door de regering tot op heden van de bevoegdheid van artikel 4a, vijfde lid, Wok gebruik is gemaakt bevestigt dat er bij AMvB uitsluitend specifieke voorschriften kunnen worden gesteld ter invulling van de op de vergunninghouders rustende zorgplicht en dat daarbij niet kan worden voorzien in een algemeen verbod op (ongerichte) reclame en werving voor kansspelen op afstand.

8. De parlementaire geschiedenis van artikel 4a van de Wok, voor zover daaraan gelet op de duidelijke tekst van het artikel overigens al enige betekenis zou toekomen, maakt niet dat (wel) aangenomen zou moeten worden dat het op grond van lid 5 mogelijk is om bij AMvB een algemeen verbod op (ongerichte) reclame en werving vast te stellen. Die parlementaire geschiedenis is summier, maar lijkt met name te bevestigen dat de bevoegdheid om regels bij AMvB te stellen er inderdaad toe strekt om de zorgplicht van de aanbieders nader in te vullen en dat daartoe regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop reclame wordt gemaakt.⁵
9. Samengevat weergegeven concluderen wij dat artikel 4a, vijfde lid, Wok niet (mede) de bevoegdheid inhoudt om bij AMvB te voorzien in een algemeen verbod tot het ontplooiën van reclame- en wervingsactiviteiten. Dat zou betekenen dat het Ontwerpbesluit niet kan worden vastgesteld omdat in de Wok niet is voorzien in een toereikende grondslag voor het kunnen instellen van een algemeen verbod op (ongerichte) reclame en werving. Overigens sluit dit ook aan bij de opvatting van minister Weerwind tijdens het interpellatiedebat naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie over een verbod op reclames voor kansspelen op afstand, inhoudende dat voor het kunnen invoeren van een dergelijk verbod een wijziging van (onder meer) de Wok is vereist: *“Als deze Kamer ertoe besluit om nogmaals te stellen “je moet en je zal een algeheel verbod instellen op reclames voor risicovolle onlinekansspelen” — ik heb de drie criteria even genoemd — dan vraagt dat om een wetsaanpassing, om een aanpassing van de Mediawet, voor tv en radio, en van de Wet op de kansspelen.”*⁶

⁴ Staatsblad 2021 37, p. 46-48, 63-64 en 77 en 78. Staatsblad 2013 175, p. 6-8.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 264, nr. 3, p. 2 en 27, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 264, nr. 6, p. 13 en 29.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 49, item 20.

DATUM 3 september 2022
ONS KENMERK
PAGINA 7 van 19

II. Het Ontwerpbesluit leidt tot een onaanvaardbare beperking van de vrijheid van meningsuiting

10. In de toelichting bij het Ontwerpbesluit is onderkend dat het voorgenomen verbod een beperking van de vrijheid van meningsuiting inhoudt. Er wordt in de toelichting gesteld dat de beperking echter zou zijn gerechtvaardigd. Daartoe wordt aangevoerd dat de beperking is voorzien bij wet (in welk kader wordt gewezen op artikel 4a Wok) en dat het verbod zou voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte (die zou bestaan uit het feit dat kwetsbare groepen nu onvoldoende tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame voor online kansspelen zouden worden beschermd). Tot slot wordt betoogd dat het verbod zou voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit omdat het verbod zou zijn beperkt tot de aanbieders van kansspelen op afstand en dat het al geruime tijd bekend is dat er een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand zal worden ingevoerd.
11. Wij menen dat het Ontwerpbesluit leidt tot een ingrijpende beperking van de vrijheid van meningsuiting waarvoor geen dringende maatschappelijke behoefte bestaat, terwijl het voorgenomen verbod ook niet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit beantwoordt. Wij lichten deze conclusie hierna toe.

II.a Er is sprake van een zeer ingrijpende beperking van de vrijheid van meningsuiting

12. Wij constateren dat er in de toelichting bij het Ontwerpbesluit niet kenbaar aandacht is besteed aan de aard en ernst van de beperking, terwijl de aard en intensiteit van de beperking in belangrijke mate bepaalt welke eisen er gelden voor (de motivering van) de rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van meningsuiting en de in dat kader aan de wetgever toekomende beoordelingsruimte. Wij menen dat er met het voorgenomen verbod sprake is van een zeer ingrijpende beperking van de vrijheid van meningsuiting van de vergunninghouders.
13. Ten eerste wijzen wij daarbij op het ontbreken van effectieve alternatieve verspreidingsmethoden. Dit betreft een belangrijke factor bij de beoordeling of een beperking van de vrijheid van meningsuiting toelaatbaar is.⁷ In de toelichting bij het Ontwerpbesluit wordt gesteld dat er voldoende reclamemogelijkheden voor aanbieders resteren omdat zij in voldoende mate gerichte reclame zouden kunnen maken. Het is echter de vraag in hoeverre dat daadwerkelijk kan worden beschouwd als een voldoende effectieve alternatieve verspreidingsmethode. Belangrijk is allereerst om op te merken dat veel van de mogelijkheden om reclame te maken respectievelijk te werven per definitie een zeker ongericht karakter hebben zoals reclame via radio, televisie, via geschreven media en in de openbare ruimte, alsmede sponsoring. Die vormen van reclame zijn met het verbod niet meer mogelijk, zodat in feite uitsluitend het gericht maken van reclame via internet of het anderszins gericht benaderen van specifieke personen resteert.

⁷ Zie A-G Wissink 7 mei 2021, ECLI:NL:PHR:2021:447, par. 4.5.2, onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM en literatuur.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 8 van 19

14. Het is vervolgens de vraag of en in hoeverre dergelijke gerichte reclame daadwerkelijk gemaakt kan worden. Uit de toelichting bij het Ontwerpbesluit volgt dat reclame alleen is toegestaan (en daarmee als gerichte reclame kan worden aangemerkt) indien verzekerd is dat er met deze reclame geen kwetsbare groepen worden bereikt. Dat betekent dat in ieder geval moet zijn verzekerd dat reclame geen minderjarigen, personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, personen in de leeftijdscategorie 18-24 jaar, personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen⁸, consumenten met een verstandelijke beperking en consumenten die een verslaving aan kansspelen hebben of in het verleden hebben gehad⁹ kan bereiken.
15. Door de (zeer) ruime uitleg die aan het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen wordt gegeven (lees: op voorhand moet uitgesloten zijn dat met reclame-uitingen kwetsbare groepen van personen bereikt kunnen worden) is feitelijk het enige alternatief het volledig gepersonaliseerd maken van reclame. Gelet op de categorieën van personen die in ieder geval onder de reikwijdte van het begrip kwetsbare personen vallen, lijkt om gerichte reclame te kunnen maken de verwerking van (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens vereist. Onder meer zal immers verzekerd moet kunnen worden dat de reclame ook geen personen bereikt die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, een verstandelijke beperking hebben of een verslaving aan kansspelen hebben of hebben gehad. Ten aanzien van personen die nog niet hebben deelgenomen aan de door de vergunninghouder aangeboden kansspelen zal de vergunninghouder niet over zodanige persoonsgegevens beschikken om te kunnen verzekeren dat een reclame niet kan worden bereikt door personen die tot een kwetsbare groep behoren. Voor de goede orde merken wij op dat het een vergunninghouder niet vrij staat om gegevens van personen die staan ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen te delen met derden die doorgaans voor het verrichten van reclame- en wervingsactiviteiten worden ingeschakeld omdat daaraan onaanvaardbare privacyrisico's zijn verbonden enerzijds en omdat het register tot doel heeft om de deelname van personen aan (risicovollere) kansspelen te voorkomen, zodat de gegevens uit het register niet mogen worden gebruikt voor reclame- en wervingsactiviteiten anderzijds.¹⁰
16. Voor zover de vergunninghouder wel beschikt over persoonsgegevens met betrekking tot het speelgedrag van personen (respectievelijk de aanwezigheid van een verslaving of het hebben van een verstandelijke beperking), komt het ons voor dat de vergunninghouders die gegevens niet kan verwerken met het oog op het ontplooiën van gerichte reclameactiviteiten. Het zal hierbij deels gegevens over de gezondheid (als bedoeld in artikel 4 onderdeel 15 van de AVG) betreffen waarvan verwerking uitsluitend is toegestaan voor zover dit noodzakelijk is voor het

⁸ Artikel 2, derde en vierde lid, Besluit werving en reclame.

⁹ Artikel 2.5, eerste lid, Beleidsregels verantwoord spelen.

¹⁰ Stb. 2021, 37, p. 175.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 9 van 19

voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving.¹¹ Daar valt het gebruiken van dergelijke gegevens in het kader van reclame- en wervingsactiviteiten niet onder, nog daargelaten de onaanvaardbare privacyrisico's die zouden zijn verbonden aan het delen van dergelijke gegevens met derden die doorgaans door vergunninghouders moeten worden ingeschakeld voor het feitelijk ontplooiën van reclame- en verwerkingsactiviteiten. Bovendien moet worden gewezen op het in artikel 4a lid 2 van de Wok neergelegde verbod voor de vergunninghouder om bij wervings- en reclameactiviteiten gebruik te maken van persoonsgegevens die hij heeft verwerkt in het kader van deelname van die personen aan een ander kansspel als bedoeld in deze wet.

17. Terzijde merken wij nog op dat zelfs als het wel mogelijk zou zijn om de noodzakelijke persoonsgegevens te verwerken met het oog op gerichte reclame, het ons voorkomt dat vergunninghouders voor kansspelen op afstand niet zullen kunnen verzekeren dat reclames niet bij kwetsbare personen terecht kunnen komen. Indien bijvoorbeeld een speler op het platform van de betreffende vergunninghouder geen risicovol spelgedrag vertoont maar op het platform van een andere vergunninghouder wel, dan kan zich de situatie voordoen waarin de reclame van de eerste vergunninghouder buiten diens toedoen toch bij een kwetsbaar persoon terecht kan komen.
18. Kort en goed komt het erop neer dat een vergunninghouder niet beschikt over toereikende persoonsgegevens respectievelijk het de vergunninghouder niet is toegestaan die persoonsgegevens te verwerken ten einde te kunnen verzekeren dat reclame- en wervingsuitingen niet terechtkomen bij personen die tot kwetsbare groepen behoren. Daarmee lijkt het voor vergunninghouders onmogelijk om daadwerkelijk gerichte reclame- en wervingsactiviteiten te kunnen ontplooiën, waarmee er feitelijk geen effectieve alternatieve verspreidingsmethoden resteren. Dit leidt er volgens ons reeds toe dat er sprake is van een zeer ingrijpende beperking van de vrijheid van meningsuiting.
19. Ten tweede is van belang dat het in dit geval gaat om een verbod dat het gevolg is van een algemene maatregel. Het maken van ongerichte reclame is in algemene zin verboden, zonder uitzonderingen of ontheffingsmogelijkheden. Dat maakt dat de maatregel aan een striktere beoordeling in het kader van de vrijheid van meningsuiting moet worden onderworpen.¹² Daar komt nog bij dat (zie hiervoor) het voorgestelde verbod (door het lijken te ontbreken van reële mogelijkheden tot het maken van gerichte reclame) neigt naar een algemeen verbod op het maken van reclame. Een dergelijk verbod heeft voor de vergunninghouders (zeer) aanzienlijke economische gevolgen omdat reclame voor de vergunninghouders voor kansspelen op afstand de belangrijkste manier vormt om de aandacht van consumenten op zich te vestigen.¹³

¹¹ Artikel 30v, eerste lid, Wok.

¹² Zie A-G Wissink 7 mei 2021, ECLI:NL:PHR:2021:447, par. 4.5.2, onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM en literatuur.

¹³ Zuiderveen Borgesius, A. Zimin, L. Power, J. Poort, 'Rien ne va plus: reclame en online kansspelen', SEW 2020/3 paragraaf 5.2.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 10 van 19

20. Ten derde is van belang dat in dit geval met het maken van reclame niet alleen een commercieel belang wordt gediend, maar ook een algemeen belang. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) hanteert niet een zwart/wit-onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële uitlatingen, maar acht de aard van de uitlatingen doorslaggevend en accepteert dat reclames naast een commercieel doel ook (of met name) een algemeen belang kunnen dienen. Reclame- en wervingsactiviteiten voor vergunde kansspelen op afstand dragen er, zoals door de regering meerdere keren is benadrukt, aan bij dat spelers voldoende kunnen worden gewezen op het veilige en vergunde aanbod en daarmee naar het legale circuit geleid kunnen worden. Dat maakt dat er geen sprake is van een louter commerciële uitlating en dat in dit geval niet de ruimere beoordelingsmarge geldt die de wetgever doorgaans bij louter commerciële uitingen toekomt.¹⁴
21. Op grond van de voorgaande drie argumenten menen wij dat er in dit geval sprake is van een zeer ingrijpende maatregel en dat daarom strenge eisen gesteld moeten worden aan de redenen voor en de onderbouwing van de subsidiariteit en de proportionaliteit van het voorgestelde verbod.

II.b de in (de toelichting bij) het Ontwerpbesluit gegeven rechtvaardiging voor de beperking levert geen dringende maatschappelijke behoefte op en beantwoordt verder niet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

22. Wij constateren dat de toelichting bij het Ontwerpbesluit niet aannemelijk maakt dat er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte en ook niet dat er sprake is van een maatregel die voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De gegeven toelichting is reeds op zichzelf beschouwd ontoereikend (dit wordt in paragraaf II.b.1 toegelicht) en besteedt bovendien ten onrechte geen aandacht aan een aantal wezenlijke aspecten in het kader van de subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel (daarop wordt in paragraaf II.b.2 ingegaan).

II.b.1: uit de toelichting blijkt niet van het bestaan van een dringende maatschappelijke behoefte en met de toelichting is evenmin aangetoond dat aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit wordt voldaan

23. Als de dringende maatschappelijke behoefte voor het verbod wordt in de toelichting genoemd dat kwetsbare groepen nu onvoldoende zouden worden beschermd tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame voor online kansspelen. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat een voor een maatregel aangevoerde rechtvaardiging niet mag worden verondersteld, maar aannemelijk gemaakt dient te worden.¹⁵ In de toelichting bij het Ontwerpbesluit wordt het bestaan van de aangevoerde dringende behoefte echter niet aannemelijk gemaakt. Dit valt ook

¹⁴ Zie bv. EHRM 22 juli 2021, application nr. 2591/19, *Gachechiladze v. Georgia*, § 51 en Zie A-G Wissink 7 mei 2021, ECLI:NL:PHR:2021:447, par. 4.7.2, onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM en literatuur..

¹⁵ EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside*), r.o. 50.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 11 van 19

wel te verklaren aangezien zo kort na de marktopening harde cijfers die dergelijke conclusies kunnen bevestigen of ontkrachten nog niet beschikbaar (kunnen) zijn, aldus ook de verantwoordelijk minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2022.¹⁶

24. Ter onderbouwing van de gestelde dringende maatschappelijke behoefte wordt ten eerste gewezen op het feit dat vanuit de verslavingszorg en personen die zelf ervaring hebben met verslavingsproblematiek signalen zouden zijn afgegeven dat zij moeite hebben met de hoeveelheid (ongerichte) reclame voor kansspelen op afstand. Tevens wordt gewezen op de moties van de Tweede Kamer waarin de regering wordt opgeroepen een verbod in te stellen op ongerichte reclame voor online kansspelen vanwege de volgens de Tweede Kamer mogelijk grote gevolgen van dergelijke reclame. Wij wijzen erop dat uit de bedoelde signalen en door de Tweede Kamer aangenomen moties niet kan worden afgeleid dat kwetsbare groepen onvoldoende worden beschermd tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame. Voor de volledigheid merken wij op dat de omstandigheid dat reclame bij bepaalde personen of zelfs de meerderheid van de bevolking tot negatieve reacties leidt onvoldoende grond oplevert om dergelijke reclame te verbieden.¹⁷
25. Verder wordt in de toelichting gewezen op het feit dat jongeren oververtegenwoordigd zouden zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor kansspelen op afstand. Het betreft een opmerking uit een addendum bij het Jaarverslag 2021 van de Kansspelautoriteit dat begin februari 2022 circa 17% van de accounts is aangemaakt door spelers in de categorie 18-24 jarigen. Omdat demografisch deze groep 11% van de bevolking uitmaakt concludeert de Kansspelautoriteit dat jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount. Dat en waarom uit deze opmerking – die overigens is gemaakt in een paragraaf uit het jaarverslag die betrekking heeft op de omvang van de markt – zou volgen dat jongeren, laat staan kwetsbare groepen in het algemeen, onvoldoende beschermd zouden zijn tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame blijft echter onduidelijk. In de toelichting wordt tot slot nog gerefereerd aan een aantal gevolgen die kansspelreclames kunnen hebben voor het ontstaan van kansspelverslavingen in het algemeen en die van jongeren in het bijzonder. Het betreft hier echter reeds bestaande inzichten en deze onderbouwen niet dat en waarom kwetsbare groepen ondanks de bestaande uitgebreide (in 2021 en 2022 aanzienlijk aangescherpte) beperkingen die reeds gelden ten aanzien van reclame en werving onvoldoende beschermd zouden zijn tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame en werving.
26. Het valt overigens op dat in de toelichting nagenoeg uitsluitend aandacht wordt besteed aan het gestelde feit dat kwetsbare groepen op dit moment onvoldoende beschermd zouden zijn tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame voor online kansspelen. Het voorgestelde verbod omvat echter ook sponsoring. In de toelichting zijn geen argumenten opgenomen waarom kwetsbare groepen ook onvoldoende beschermd zouden zijn tegen eventuele negatieve effecten

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 24 557, nr. 193.

¹⁷ EHRM 30-01-2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714, IER 2018/35 m.nt. D. Haije & H.M.H. Speyart, r.o. 81 en 82.

van sponsoring. Het ontbreken daarvan valt te meer op omdat de minister nog zeer recent in het kader van de hiervoor genoemde aanpassing van de Regeling werving en reclame in verband met het verbod op het gebruik van rolmodellen heeft benadrukt dat de risico's die voor kwetsbare groepen zouden zijn verbonden aan sponsoring beperkter zouden zijn vanwege het indirecte effect van sponsoring: "*Dergelijke sponsoring levert minder directe risico's voor kwetsbare groepen op, aangezien het gaat om een passieve vorm van reclame, bijvoorbeeld shirt- of materiaalsponsoring, en aangezien de gesponsorde personen met dergelijke sponsoring geen actieve rol hebben bij het aanprijzen van de kansspelen die de sponsor organiseert.*"¹⁸ Mede tegen die achtergrond valt nog moeilijker in te zien waarom ook een algeheel sponsorverbod voor vergunninghouders van kansspelen op afstand zou worden ingegeven door een dringende maatschappelijke behoefte.

27. In het kader van de proportionaliteit wordt in de toelichting bij het Ontwerpbesluit opgemerkt dat het al geruime tijd bekend is dat er een verbod op ongerichte reclame zal worden ingevoerd en dat vergunninghouders daarmee rekening kunnen houden en daarop hebben kunnen anticiperen. Daargelaten de vraag of voorzienbaarheid van een mogelijke beperking in de vrijheid van meningsuiting in de rechtspraak van het EHRM überhaupt een relevante factor vormt (hetgeen wij betwijfelen), is onduidelijk op welke wijze de vergunninghouders op het verbod hebben kunnen anticiperen.

II.b.2: in de toelichting ontbreken ten onrechte wezenlijke elementen voor de toetsing van het verbod aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit

28. Wij constateren daarnaast dat er in de toelichting bij het Ontwerpbesluit aan een aantal relevante aspecten geen, althans onvoldoende, aandacht is besteed.

Onvoldoende aandacht voor de te verwachten gevolgen voor de kanalisatiedoelstelling en het illegale aanbod

29. In de toelichting bij het Besluit kansspelen op afstand is in 2021 in het kader van de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting door de regering opgemerkt dat met de ten aanzien van reclame- en wervingsactiviteiten gestelde beperkingen is gezocht naar een evenwichtige balans tussen enerzijds het belang van kanalisatie naar legaal aanbod en anderzijds het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen. Uitdrukkelijk is in dat kader overwogen dat verdergaande eisen, zoals een totaalverbod op reclame of het verder beperken van de venstertijden, het doel van kanalisatie zouden voorbijschieten omdat spelers dan niet (afdoende) gewezen worden op het veilige vergunde aanbod. Bovendien zou er een voordeel voor illegale aanbieders ontstaan die zich waarschijnlijk niets zullen aantrekken van een eventueel reclameverbod en in tegenstelling tot vergunninghouders wel reclame zullen blijven maken. Deze overwegingen zijn in de toelichting op het Besluit kansspelen op afstand mede dragend

¹⁸ Staatscourant 2022 nr. 11826.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 13 van 19

voor de conclusie dat met de gestelde beperkingen aan wervings- en reclame-uitingen wordt gewaarborgd dat de inperkingen van de vrijheid van meningsuiting voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit ten aanzien van de gestelde wettelijke doelen.¹⁹ Een beperking van de vrijheid van meningsuiting in relatie tot reclame- en wervingsactiviteiten van vergunninghouders is alleen gerechtvaardigd geacht indien die beperkingen geen negatieve gevolgen hebben voor de beoogde kanalisatiegraad en niet leiden tot onacceptabele voordelen voor illegale aanbieders. In 2021 was de regering nog de mening toegedaan dat bijvoorbeeld een verbod op reclame of het verder beperken van de venstertijden tot onacceptabele gevolgen voor de kanalisatiegraad en het illegale aanbod zouden leiden. Kennelijk is in 2022 dat inzicht volledig gewijzigd en worden dergelijke negatieve gevolgen opeens niet meer verwacht. De argumenten die voor deze koerswijziging in de toelichting bij het Ontwerpbesluit worden gegeven overtuigen echter niet.

30. Er wordt in de toelichting opgemerkt dat de te verwachten gevolgen van het verbod voor de kanalisatiedoelstelling acceptabel zullen zijn. Daaraan wordt ten eerste ten grondslag gelegd dat er via het maken van gerichte reclame voldoende ruimte blijft voor het bereiken van niet-kwetsbare spelers. In het voorgaande is er echter al op gewezen dat de ruimte voor het daadwerkelijk kunnen maken van gerichte reclame (zeer) beperkt lijkt te zijn. Tevens wordt in de toelichting gewezen op het belang van de beschikbaarheid van een aantrekkelijk aanbod voor het behalen van de kanalisatiedoelstelling en dat de toetreding van nieuwe vergunde aanbieders (en daarmee de uitbreiding van het aanbod) daaraan bijdraagt. De toelichting ziet er op dit punt echter ten eerste aan voorbij dat het zonder reële mogelijkheid om reclame voor het aanbod te kunnen maken voor aanbieders minder aantrekkelijk wordt om de Nederlandse markt van kansspelen op afstand te betreden (respectievelijk daarop actief te blijven). In dat kader kan ook worden gewezen op de kritiek die de Afdeling Advisering van de Raad van State in 2020 heeft geuit naar aanleiding van het ontwerp van het Besluit kansspelen op afstand. In het naar aanleiding van dat ontwerpbesluit uitgebrachte advies heeft de Afdeling Advisering er onder meer op gewezen te betwijfelen of de door de regering beoogde kanalisatiegraad wel realistisch is vanwege de (te) strikte voorschriften voor aanbieders in het ontwerpbesluit kansspelen op afstand:

“In het licht van het voorgaande rijst de vraag of het waarschijnlijk is dat de beoogde kanalisatiegraad van 80% daadwerkelijk zal worden bereikt. Daartoe is noodzakelijk dat het voor aanbieders en spelers voldoende aantrekkelijk wordt om over te stappen naar de legale markt. Die aantrekkelijkheid is niet alleen afhankelijk van de inhoud van dit ontwerpbesluit, maar ook van andere factoren, zoals de hoogte van het kansspelbelastingtarief en de mate waarin effectief wordt opgetreden tegen illegale aanbieders (zie punt 3). De in het ontwerpbesluit geformuleerde voorschriften zijn dermate strikt en gedetailleerd dat zij een succesvolle kanalisatie kunnen belemmeren, doordat (kleinere) aanbieders mede als gevolg daarvan uitwijken naar de illegale

¹⁹ Staatsblad 2021 37, p. 63-64.

*markt.*²⁰

Het op dit moment bestaande voornemen tot een algeheel verbod op gerichte reclame en werving is nog veel strikter dan de beperkingen die reeds in het Besluit kansspelen op afstand aan reclame en werving zijn gesteld en welke laatstbedoelde beperkingen reeds aanleiding gaven tot bovengenoemde twijfel van de Raad van State over het kunnen behalen van de kanalisatiegraad.

31. Ten tweede ziet de toelichting bij het Ontwerpbesluit eraan voorbij dat om de kanalisatiedoelstelling te kunnen bereiken het aantrekkelijke aanbod via reclame onder de aandacht van het publiek moet kunnen worden gebracht. In de woorden van de Hoge Raad: *“de doelstelling van kanalisering van de goklust onder omstandigheden kan meebrengen dat een aantrekkelijk en zo nodig uitgebreid en vernieuwd aanbod van legale kansspelen onder de aandacht van het publiek wordt gebracht als alternatief voor illegale kansspelen en kansspelen met een groter risico voor het ontstaan van gokverslaving. Er mag mitsdien de nodige ruimte aan vergunninghouders worden gelaten om reclame te maken voor legale kansspelactiviteiten, teneinde de aan de Wok ten grondslag liggende doelstellingen, waaronder de bescherming van de consument, te kunnen verwezenlijken.”*²¹ Door de vergaande beperkingen die aan (ongerichte) reclame en werving worden gesteld komt de mogelijkheid om het vergunde aanbod onder de aandacht van het publiek te brengen in het gedrang.
32. In de toelichting bij het Besluit kansspelen op afstand is tevens als nadeel van verdergaande beperkingen aan de mogelijkheden voor aanbieders om reclame- en wervingsactiviteiten te kunnen ontplooiën (naast de gevolgen voor de kanalisatiedoelstelling) genoemd dat met dergelijke beperkingen een onacceptabel voordeel voor illegale aanbieders dreigt te ontstaan. In de toelichting bij het Ontwerpbesluit wordt daarover slechts opgemerkt dat er op het maken van reclame door illegale aanbieders door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden en daarop ook wordt gehandhaafd. Het is echter als gevolg van het amendement Swinkels/Verhoeven niet mogelijk voor de Kansspelautoriteit om via bestuursrechtelijke weg de websites van illegale kansspelaanbieders te (laten) blokkeren waardoor er een belangrijk instrument ontbreekt om daadwerkelijk effectief tegen verboden reclame in de online omgeving op te kunnen treden.²²

Onvoldoende aandacht voor de bestaande en alternatieve beperkingen ten aanzien van reclame en werving

33. In het geldende Besluit werving en reclame en de Regeling werving en reclame is op dit moment reeds een groot aantal specifieke voorschriften en beperkingen ten aanzien van het ontplooiën van reclame- en wervingsactiviteiten opgenomen. Aan de Regeling werving en reclame is

²⁰ Afdeling Advisering van de Raad van State d.d. 9 december 2020, Staatscourant 2021, nr. 6292, onder punt 2.

²¹ HR 24 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6689.

²² Afdeling Advisering van de Raad van State d.d. 9 december 2020, Staatscourant 2021, nr. 6292, onder punt 3.

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 15 van 19

bovendien recent het verbod toegevoegd om bij wervings- en reclamedoeleinden gebruik te maken van rolmodellen.²³ In de toelichting bij het Ontwerpbesluit ontbreekt een analyse waaruit volgt dat en waarom (een betere handhaving van) de bestaande voorschriften, die zeer recent en na een afweging van de voor- en nadelen weloverwogen zijn ingevoerd en nog niet zijn geëvalueerd, niet toereikend zouden zijn om – kort gezegd – kwetsbare groepen afdoende te kunnen beschermen tegen de negatieve gevolgen van ongerichte reclame. Tevens ontbreekt in de toelichting een analyse waaruit volgt waarom een – zodanig – verstrekkend verbod noodzakelijk is ondanks het feit dat de vergunninghouders er, door middel van zelfregulering in reactie op de maatschappelijke onrust over het aantal reclames direct ná het openen van de markt voor kansspelen op afstand, in zijn geslaagd te bereiken dat er in de buitenruimte nauwelijks meer reclame te zien valt, de hoeveelheid reclame op televisie in belangrijke mate is teruggedrongen en dergelijke reclame niet meer vóór 22 uur wordt uitgezonden.

34. Verder valt op dat in de toelichting van het Ontwerpbesluit niet wordt ingegaan op de vraag waarom niet de invoering van minder ingrijpende maatregelen is overwogen, zoals het stellen van aanvullende beperkingen ten aanzien van de kanalen en de doelgroepen van de reclame (denk aan verboden om via bepaalde media reclame te maken, aangepaste tijdvensters voor het maken van reclame, regels voor gepersonaliseerde kansspelreclame etc) of de inhoud van de reclame.²⁴
35. Een analyse van de (kennelijke) ongeschiktheid van de reeds bestaande beperkingen en van de invoering van minder ingrijpende nieuwe beperkingen ten aanzien van het ontplooiën van reclame- en wervingsactiviteiten klemmt in het bijzonder in het kader van de verplichte toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De beperking van het recht van vrijheid van meningsuiting moet geschikt zijn om de te beschermen doelen te dienen en moet in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde belang en mag daarmee niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel redelijkerwijs nodig is. Daarnaast moet beoordeeld worden of er minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn.²⁵ Indien dit het geval is, wordt de meer ingrijpende maatregel niet proportioneel geacht.²⁶ Tevens dient in het kader van het proportionaliteitsbeginsel toegelicht te worden dat het voorgenomen verbod daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft in vergelijking met de reeds genomen maatregelen.²⁷ Al deze wezenlijke elementen ontbreken in de toelichting bij het Ontwerpbesluit.

²³ *Staatscourant* 2022, 11826.

²⁴ *Zuiderveen Borgesius, A. Zimin, L. Power, J. Poort, 'Rien ne va plus: reclame en online kansspelen', SEW 2020/3 paragraaf 4.1.*

²⁵ *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.*

²⁶ *EHRM 19 juni 2006, 35014/97 (Hutten-Czapska/Polen). Zie voor het belang (bij ingrijpende maatregelen) van een serieus onderzoek naar alternatieven ook: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 25 februari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:1528 (bevestigd door HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1358).*

²⁷ *Afdeling Advisering 1 juli 2020, Staatscourant 2020 nr. 34461 (advies in verband met het wetsvoorstel tot aanscherping van het reclameverbod voor tabaks- en rookwaren).*

III. Het vrije verkeer van diensten wordt ten onrechte beperkt

36. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ('het Hof') zijn kansspelen aangemerkt als economische activiteiten en worden kansspelen beschouwd als diensten.²⁸ Kansspelen vallen daarmee onder de reikwijdte van artikel 56 VWEU. Ook de invoer van reclamemateriaal voor loterijen en kansspelen houdt volgens het Hof verband met een dienstverrichting en valt daarmee binnen de werkingssfeer van artikel 56 VWEU.²⁹
37. Het voorgestelde verbod houdt een beperking in van het vrij verkeer van diensten. Maatregelen die de werkzaamheden van dienstverrichters uit een andere lidstaat belemmeren, ook wanneer deze belemmeringen zonder discriminatie op nationaliteit gelden, moeten worden getoetst aan artikel 56 VWEU.³⁰ Het verbod op ongerichte reclame zal tot gevolg hebben dat ook buitenlandse kansspelaanbieders en adverteerders worden beperkt in hun aanbod op de Nederlandse markt. Dat betekent dat onderzocht moet worden of het voorgenomen verbod gerechtvaardigd kan worden.
38. In het verleden heeft het Hof meermaals beperkingen van het aanbieden van kansspelen en het maken van reclame daarvoor beoordeeld. Het Hof heeft in de desbetreffende arresten gepreciseerd dat van dergelijke wettelijke regelingen wel steeds moet worden onderzocht of deze geschikt zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen die door de lidstaat zijn aangevoerd, dat zij niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze te bereiken en dat de maatregelen niet discriminerend mogen zijn.³¹ Een wettelijke regeling is alleen dan geschikt wanneer de doelstellingen daarvan op coherente en systematische wijze worden nagestreefd.³² Die laatste eis houdt in de kern in dat de overheid een bepaalde beleidsdoelstelling (zoals verslavingspreventie) zowel (intern) op het niveau van de betreffende maatregel zelf als in vergelijking met andere maatregelen waarmee dezelfde of soortgelijke doelstellingen worden nagestreefd op een stelselmatige en samenhangende wijze moet nastreven.³³ Wij betwijfelen of met het voorgenomen verbod op ongerichte reclame en werving de aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggende doelstellingen nog wel op een stelselmatige en samenhangende wijze worden uitgevoerd en derhalve of het verbod wel een geschikte maatregel betreft om de daarmee nagestreefde

²⁸ HvJ EG 11 september 2003, *Anomar e.a.*, C-6/01, punt 46

²⁹ HvJEG 24 maart 1994, *Schindler*, C-275/92, punt 37

³⁰ HvJEG 25 juli 1991, *Säger*, C-76/90t, punt 12

³¹ HvJEU 8 september 2010, *Carmen Media Groep*, C-46/08, punt 61

³² *Conclusie van de staatsraden Advocaat-Generaal R.J.G.M. Widdershoven en P.J. Wattel d.d. 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, paragraaf 8.2.3. Zie ook: A. Cuyvers en P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, De Europese kreukelzone van de wetgever, RegelMaat 2018/5, paragraaf 3.3.2 en J. Langer en W. Sauter, Het coherentievereiste in het Unierecht, SEW 2018/4, p. 138-148.*

³³ *Conclusie van de staatsraden Advocaat-Generaal R.J.G.M. Widdershoven en P.J. Wattel d.d. 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, paragraaf 8.2.3. Zie ook: A. Cuyvers en P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, De Europese kreukelzone van de wetgever, RegelMaat 2018/5, paragraaf 3.3.2 en J. Langer en W. Sauter, Het coherentievereiste in het Unierecht, SEW 2018/4, p. 138-148.*

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 17 van 19

doelstelling te bereiken.

39. In de toelichting wordt overwogen dat het Nederlandse kansspelbeleid in algemene zin consistent en coherent is omdat bij dat beleid steeds drie beleidsdoelen centraal staan (het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en andere criminaliteit) en bij iedere voorgenomen maatregel steeds inzichtelijk wordt gemaakt welke van deze doelen met het stellen van bepaalde regels worden nagestreefd. Het voorgestelde verbod past volgens de regering binnen dit beleid omdat daarmee het voorkomen van kansspelverslaving bij kwetsbare groepen zou worden tegengegaan. Het is echter ook van belang dat geen afbreuk wordt gedaan aan de andere doelstellingen van het beleid.
40. Het Hof heeft in 2010³⁴ een arrest gewezen over de coherentie en consistentie van het destijds Nederlandse kansspelbeleid (kort gezegd ging die zaak over de toelaatbaarheid van een één vergunningstelsel voor sportweddenschappen). Hoewel de aan het Hof voorgelegde vragen niet gingen om de toelaatbaarheid van de beperkingen van reclame voor het legale aanbod, zijn de volgende overwegingen uit het arrest ook in dit geval relevant:

“25 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld kan een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector zeer wel in logisch verband staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten. Teneinde deze doelstelling te bereiken dienen de marktdeelnemers met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk alternatief te bieden voor een verboden activiteit, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een zekere omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 55).

26 ()

27 Het staat aan de verwijzende rechter om, gelet op de omstandigheden van het geding dat bij hem aanhangig is, te beoordelen of de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, voor zover de houders van een exclusieve vergunning op grond daarvan nieuwe spelen mogen introduceren en reclame mogen maken, past binnen het kader van een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector, dat er daadwerkelijk op is gericht de speellust in het legale circuit te leiden.

28 ()

29 In het kader van deze beoordeling staat het met name aan de verwijzende rechter om na te gaan of de illegale activiteiten met betrekking tot weddenschappen in Nederland een probleem kunnen vormen en of een dergelijk probleem kan worden ondervangen door uitbreiding van de toegestane en gereguleerde

³⁴ HvJ EU 3 juni 2010, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308, r.o. 36-37 (Lotto/Ladbrokes).

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 18 van 19

activiteiten.

30 Aangezien de doelstelling, de consument te beschermen tegen gokverslaving, in beginsel moeilijk verenigbaar is met een expansief kansspelbeleid, dat met name wordt gekenmerkt door de introductie van nieuwe spelen en de reclame hiervoor, zou een dergelijk beleid namelijk slechts kunnen worden beschouwd als samenhangend indien de illegale activiteiten op aanzienlijke schaal plaatsvonden en de getroffen maatregelen tot doel hadden, de goklust van de consument in legale circuits te leiden.”

41. In het licht van het door de Nederlandse kansspelbeleid nagestreefde doelstellingen, moet de regulering van het legale kansspelaanbod mede daadwerkelijk gericht zijn op het leiden van de goklust van de consument in legale circuits. Steeds is daartoe door de Nederlandse overheid in het beleid een balans gezocht tussen het bieden van voldoende mogelijkheden tot het maken van reclame voor het legale aanbod enerzijds (om de gewenste kanalisatie van dat aanbod mogelijk te maken en de consument te beschermen) en het reguleren van die reclame anderzijds (om overmatige speeldeelname te voorkomen). In de hiervoor al aangehaalde toelichting bij het Besluit kansspelen op afstand is zelfs specifiek overwogen dat een algeheel verbod op reclame ongewenst is omdat daarmee het doel van kanalisatie niet meer zou kunnen worden bereikt en daarmee een voordeel voor illegale aanbieders zou ontstaan. Met het invoeren van een algemeen verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen (zeker omdat de mogelijkheden tot gerichte reclame afwezig of minst genomen uiterst beperkt zijn) moet worden betwijfeld of het kansspelbeleid daarmee nog in voldoende mate bijdraagt aan het leiden van de goklust van de consument naar het legale circuit en of daarmee nog wel wordt voldaan aan de eis van consistentie en coherentie.

IV. Rechtszekerheid is onvoldoende gewaarborgd

42. Tot slot maken wij nog een aantal opmerkingen over de rechtszekerheid.
43. Op grond van het lex certa-beginsel is de besluitgever verplicht om de verboden gedragingen zo precies mogelijk te formuleren. Dit klemt te meer indien met het verbod de vrijheid op meningsuiting wordt beperkt en schendingen van het verbod met bestraffende sancties kunnen worden gesanctioneerd.³⁵
44. Onder ongerichte reclame- en wervingsactiviteiten voor online kansspelen vallen blijkens lid 2 van artikel 2ab in ieder geval alle reclame- en wervingsactiviteiten via internet, “tenzij verzekerd is dat personen, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, niet door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt.” In artikel 2 derde lid wordt verwezen naar “maatschappelijk kwetsbare groepen van personen”. In het Besluit werving en reclame is niet gedefinieerd wat er

³⁵ *Gerechtshof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.*

DATUM 3 september 2022

ONS KENMERK

PAGINA 19 van 19

onder “maatschappelijk kwetsbare groepen van personen moet worden verstaan. In artikel 2, derde lid, van het Besluit werving en reclame is wel opgenomen dat als zodanig “in ieder geval” moeten worden aangemerkt minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Uit de hiervoor aangehaalde beleidsregels van de Kansspelautoriteit volgt dat in ieder geval ook personen met een verstandelijke beperking of personen die een kansspelverslaving hebben (gehad) moeten worden aangemerkt als “maatschappelijk kwetsbare groepen van personen”. Het is daarmee voor vergunninghouders onvoldoende duidelijk welke groepen van personen potentieel onder het begrip “maatschappelijk kwetsbare groepen van personen” (kunnen) vallen en dus ten aanzien van welke groepen van personen moet zijn verzekerd dat reclame via internet deze personen niet kan bereiken. Daardoor is in zoverre voor online kansspelaanbieders onvoldoende voorzienbaar welke gedragingen precies tot overtreding van het verbod op ongerichte reclame en werving kunnen leiden.

45. De huidige vergunninghouders hebben recent een vergunning verleend gekregen voor het aanbieden van kansspelen op afstand voor de duur van vijf jaar. De vergunninghouders hebben een vergunning aangevraagd uitgaande van de beperkingen en voorwaarden gesteld bij en krachtens de Wet kansspelen op afstand. De vergunninghouders mogen aan het vergunningstelsel in zekere zin het vertrouwen ontlenen dat de recent bij en krachtens de Wet kansspelen op afstand vastgestelde voorwaarden waaronder van de vergunning gebruik gemaakt mag worden niet zonder valide reden en niet zonder dat toereikend rekening is gehouden met de belangen van de vergunninghouders ingrijpend worden gewijzigd. Uit het voorgaande mag blijken dat daarvan volgens ons in dit geval geen sprake is.

AKD