



## **Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden?**

### **Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame**

#### **voor het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid**

Auteurs:

Prof. Dr. Frederik Zuiderveen Borgesius

Mr. Arthur Zimin

Lauren Power

Prof. Dr. Nico van Eijk

Instituut voor Informatierecht (IViR), Universiteit van Amsterdam  
September 2019

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Bestaande reclamebeperkingen .....</b>	<b>5</b>
2.1	Algemene regels voor reclame .....	5
2.2	Sectorspecifieke regels voor reclame .....	6
2.3	Kansspelreclame: bestaande en voorgestelde beperkingen ..	14
2.4	Conclusie.....	20
<b>3</b>	<b>Beperkingen: mogelijkheden.....</b>	<b>22</b>
3.1	Europese context.....	22
3.2	Reclame: kanalen en doelgroepen .....	27
3.3	Reclame: inhoud .....	35
3.4	Handhaving .....	38
3.5	Conclusie.....	45
<b>4</b>	<b>Beperkingen: verwachte effecten.....</b>	<b>47</b>
4.1	Aantal spelers en probleemspelers.....	47
4.2	Kanaliseratie.....	52
4.3	Conclusie.....	54
<b>5</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>56</b>
<b>6</b>	<b>Geïnterviewde experts .....</b>	<b>61</b>
<b>7</b>	<b>Bibliografie .....</b>	<b>62</b>

## 1 Inleiding

Het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Universiteit van Amsterdam is door het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd onderzoek te doen naar een mogelijk verbod op reclame voor online kansspelen.

De aanleiding voor het onderzoek is een motie van de Eerste Kamer uit februari 2019 in verband met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.<sup>1</sup> Dit rapport behandelt, zoals besproken met de opdrachtgever, de volgende vragen:

Hoe ziet het landschap in Nederland eruit als het gaat om reclameverboden?

In hoeverre is het juridisch mogelijk om reclame voor online kansspelen te verbieden of te beperken?

Welke aanvullende beperkingen van, of maatregelen op het gebied van, kansspelreclame zijn denkbaar, naast de bestaande beperkingen?

Wat zijn de handhavingsmogelijkheden?

Wat zijn de verwachte effecten van (i) beperkingen en (ii) een verbod op kansspelreclame, met name op het gebied van kanalisatie, het aantal spelers en het aantal verslaafden?

Voor de invulling van het woord 'reclame' sluit dit rapport aan bij de omschrijving uit het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Dat Besluit omschrijft 'wervings- en reclameactiviteiten' als volgt: 'iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen'.<sup>2</sup> Dit rapport neemt deze definitie als uitgangspunt maar hanteert om pragmatische redenen de verzamelterm 'reclame' of 'reclame-uiting', in plaats van 'wervings- en reclameactiviteiten'.

Het rapport bespreekt de meest relevante regels over reclame. Buiten de reikwijdte van het rapport vallen bijvoorbeeld de algemene regels omtrent het onrechtmatige daadsrecht en het portretrecht, hoewel die soms ook van toepassing zijn op reclame.

Voor de interpretatie van het woord kansspelen sluit het rapport aan bij het in Nederland vergunde kansspelaanbod, te weten loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en speelautomaten, en kansspelen op afstand, die de komende jaren vergund zullen worden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 33996 nr. N.

<sup>2</sup> Artikel 1(d) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

In lijn met de opdracht richt dit rapport zich primair op online kansspelen, maar er wordt ook enige aandacht besteed aan andere risicovolle kansspelen, namelijk landgebonden casino's en speelautomatenhallen.

Het onderzoek heeft het karakter van een *quick scan* en is gebaseerd op literatuuronderzoek. Daarnaast hebben de auteurs drie semigestructureerde interviews afgenomen met specialisten op het gebied van de effecten van kansspelreclame: Dr. Binde (Zweden), Prof. B. Gunter (Verenigd Koninkrijk), en Dr. Newall (Verenigd Koninkrijk). De auteurs danken hen voor hun medewerking. De interpretatie van de interviews komt voor de rekening van de auteurs.

Het onderzoek is uitgevoerd door prof. d. F.J. Zuiderveen Borgesius, mr. A. Zimin, L. Power, en prof. dr. N. van Eijk. Prof. dr. J.J.C. Kabel heeft als expert het projectteam geadviseerd. De begeleidingscommissie voor dit project was samengesteld uit dr. J. Lenters en R. Zuidema van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en dr. F. Felso van de Kansspelautoriteit.

Het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).<sup>3</sup>

De indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt geldend recht: bestaande reclameverboden in Nederland. Hoofdstuk 3 bespreekt de mogelijkheden voor toekomstig recht: Welke beperkingen op kansspelreclame zijn denkbaar en mogelijk, en wat zijn de handhavingsmogelijkheden? Hoofdstuk 4 bespreekt mogelijke effecten van een verbod of beperkingen op kansspelreclame. Hoofdstuk 5 concludeert.

\* \* \*

---

3

[https://www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/wetenschappelijke\\_onafhankelijkheid.pdf](https://www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/wetenschappelijke_onafhankelijkheid.pdf)

## 2 Bestaande reclamebeperkingen

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord welke verboden en andere beperkingen op reclame Nederland kent. Met andere woorden: hoe ziet het landschap in Nederland eruit met betrekking tot reclamebeperkingen en verboden?

Het gaat in dit hoofdstuk om diensten of producten die ten dele of geheel zijn toegestaan, maar waarvoor beperkingen op reclame gelden. Voor deze categorie van diensten en producten vinden beleidsmakers dat een totaalverbod op de verkoop of verstrekking niet past, terwijl er wel grenzen gesteld moeten worden aan reclame. De toegestaan-maar-reclamebeperking-categorie is veel kleiner dan de categorie diensten en producten die zijn verboden, zoals het verkopen van vuurwapens of menselijke organen.

Eerst volgen hieronder een paar opmerkingen over algemene regels voor reclame (2.1); daarna worden sectorspecifieke reclamebeperkingen op hoofdlijnen besproken, bijvoorbeeld op het gebied van alcohol en tabak (2.2). Ook worden bestaande en voorgestelde regels voor kansspelreclame besproken (2.3).

### 2.1 Algemene regels voor reclame

In Nederland zijn er een aantal algemene regels die van toepassing zijn op reclame. Zo gelden het algemene mededingingsrecht en de zorgvuldigheidsnormen van het onrechtmatige daadsrecht. De regels uit bijvoorbeeld de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Telecommunicatiewet zijn ook relevant voor bepaalde soorten reclame; die regelingen komen later in dit rapport aan bod.<sup>4</sup>

Ook de algemene regels over oneerlijke handelspraktijken zijn relevant voor kansspelreclame; daarom worden hier enkele aspecten van die regels aangestipt.<sup>5</sup>

#### ***Oneerlijke handelspraktijken***

Het Burgerlijk Wetboek (BW) bevat regels over oneerlijke handelspraktijken.<sup>6</sup> De BW-regels over oneerlijke handelspraktijken implementeren de Europese Richtlijn oneerlijke handelspraktijken.<sup>7</sup> Het

---

<sup>4</sup> Zie par. 3.2.

<sup>5</sup> Afdeling 3A, titel 3 boek 6 BW.

<sup>6</sup> Afdeling 3A van Titel 3 boek 6 BW.

<sup>7</sup> Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad.

doel van de richtlijn is tweeledig: harmonisatie en het tot stand brengen van een hoog niveau van consumentenbescherming.<sup>8</sup>

Reclame is een vorm van een handelspraktijk,<sup>9</sup> en een reclame-uiting kan kwalificeren als een misleidende of agressieve handelspraktijk. In dat geval is de reclame onrechtmatig jegens de consument.<sup>10</sup> Als een overeenkomst tot stand is gekomen als gevolg van een misleidende of een agressieve handelspraktijk, zal vrijwel altijd ook sprake zijn van bedrog of dwaling. De consument is in dat geval bevoegd de overeenkomst te vernietigen.<sup>11</sup>

Maar, een beetje overdrijven mag bijvoorbeeld wel. Het doen van overdreven uitspraken die niet letterlijk dienen te worden genomen maken een reclame niet oneerlijk.<sup>12</sup> De Autoriteit Consument en Markt houdt toezicht op naleving van de regels over oneerlijke handelspraktijken.<sup>13</sup>

## 2.2 Sectorspecifieke regels voor reclame

Naast de regels voor kansspelreclame, gelden in Nederland andere specifieke reclamebeperkingen voor diverse producten en diensten, in aanvulling op de algemene regels voor reclame. Vaak vinden die beperkingen hun oorsprong in bijzondere wetten, waaraan vervolgens via zelf- of co-regulering nadere invulling wordt gegeven. Dit gebeurt dan vaak via de Stichting Nederlandse Reclamecode. In deze paragraaf wordt daarom eerst kort ingegaan op de Nederlandse Reclamecode. Daarna worden vijf sectoren met reclamebeperkingen besproken: media, voeding, geneesmiddelen, tabak en alcohol. Voorts wordt nog ingegaan op beperkingen op reclame voor financiële diensten.

### ***Nederlandse Reclamecode***

De Stichting Reclame Code 'bevordert al ruim vijftig jaar verantwoord reclame maken om de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van reclame te waarborgen.'<sup>14</sup> De Stichting Reclame Code faciliteert de Nederlandse Reclame Code en de werkzaamheden van de Reclame Code Commissie. De Nederlandse Reclame Code, die op diverse domeinen betrekking heeft, bevat regels waaraan verantwoorde reclame moet voldoen. Zo bevatten de algemene bepalingen van de Nederlandse Reclame Code een verbod op agressieve reclame.<sup>15</sup>

De Nederlandse Reclame Code is een vorm van zelfregulering door de branche, maar heeft tevens kenmerken van co-regulering, bijvoorbeeld waar de Mediawet Nederlandse media-instellingen verplicht zich bij de

<sup>8</sup> Artikel 1 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Zie ook Kamerstukken 30 928, nr. 3, p. 1.

<sup>9</sup> Artikel 6:193a lid 1 onder d BW.

<sup>10</sup> Artikel 6:193i en 6:193g BW.

<sup>11</sup> Artikel 3:44 en 6:228 BW.

<sup>12</sup> Artikel 6:193b lid 4 BW.

<sup>13</sup> <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/verkoop-aan-consumenten/wet--en-regelgeving/wetten-en-regels-voor-verkoop-aan-consumenten>

<sup>14</sup> <https://www.reclamecode.nl/over-src/>

<sup>15</sup> Artikel 7 Nederlandse Reclame Code.

Nederlandse Reclame Code aan te sluiten.<sup>16</sup> Tegelijkertijd kan het gebeuren dat een niet-Nederlandse instelling zich onderwerpt aan de code (dit is bijvoorbeeld het geval met RTL, dat formeel een Luxemburgse status heeft).

## **Media**

De Mediawet bevat diverse beperkingen en verboden op reclame. Hier worden een aantal elementen uit de regels, die regelmatig worden aangepast, benoemd. Zo verruimde een wijziging uit 2008 onder meer de reclameregels voor de commerciële omroep. Het doel van deze wijziging van de Mediawet was het verminderen van concurrentienadeel dat Nederlandse omroepen ondervonden ten opzichte van de op Nederland gerichte omroepen die vanuit Luxemburg opereren. Een tweede doel was het beschermen van de jeugd.<sup>17</sup> De reclameregels zijn aangepast naar aanleiding van veranderingen op de reclamemarkt.<sup>18</sup> Zo stonden destijds de inkomsten uit spotreclame onder druk.<sup>19</sup>

Voor zowel de commerciële als de publieke omroep geldt dat reclame als zodanig herkenbaar en te onderscheiden moet zijn van het programma-aanbod.<sup>20</sup> Daarnaast mag het programma-aanbod geen sluikreclame bevatten.<sup>21</sup>

De Mediawet bevat specifieke beperkingen op reclame via de publieke omroep om het niet-commerciële karakter van de publieke omroep te beschermen.<sup>22</sup> Op de publieke omroep moeten kinderprogramma's voor de allerjongste kinderen bijvoorbeeld reclamevrij zijn om de mogelijke nadelige gevolgen van reclame te voorkomen.<sup>23</sup>

De Beleidsregels reclame voor commerciële media-instellingen 2012 en de Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2019 zijn opgesteld door toezichthouder Commissariaat voor de Media (CvdM).<sup>24</sup> Deze beleidsregels werken de Mediawet verder uit, bijvoorbeeld op het gebied van herkenbaarheid. Een reclame is als zodanig herkenbaar als de reclame voor de gemiddeld oplettende consument door de vorm en inhoud duidelijk herkenbaar is als reclame.<sup>25</sup> Een voorbeeld van een herkenbare reclame is een reclame die een voortdurend zichtbare duidelijke vermelding van 'reclame', 'advertentie' of 'telewinkelboodschap' bevat.<sup>26</sup>

---

<sup>16</sup> Artikel 2.92 en 3.6 Mediawet.

<sup>17</sup> Kamerstukken 31 356, nr. 3, p. 2.

<sup>18</sup> Kamerstukken 31 356, nr. 3, p. 13-15.

<sup>19</sup> Kamerstukken 31 356, nr. 3, p. 13.

<sup>20</sup> Artikel 2.88b lid 1 en 3.5b lid 1 Mediawet.

<sup>21</sup> Artikel 2.88b lid 3 sub a en 3.5b lid 3 Mediawet.

<sup>22</sup> Kamerstukken, 30 571, nr. 3, p. 32.

<sup>23</sup> Kamerstukken, 30 571, nr. 3, p. 32

<sup>24</sup> Staatscourant 2012 Nr. 15338; Staatscourant 2019 Nr. 23380.

<sup>25</sup> Artikel 3 lid 1 Beleidsregels reclame voor commerciële media-instellingen 2012; Artikel 3 lid 5 Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2019.

<sup>26</sup> Artikel 3 lid 2 Beleidsregels reclame voor commerciële media-instellingen 2012.

Voor reclames van erotische of pornografische aard zijn er bijvoorbeeld geen specifieke wettelijke regels. Wel is er relevante zelfregulering. De Kinder- en Jeugdreclamecode bevat een verbod op het richten van reclameuitingen voor telefonische informatiediensten van erotische of pornografische aard op minderjarigen.<sup>27</sup> Verder bevat de Reclamecode voor telefonische informatiediensten een verbod om informatiediensten van erotische of pornografische aard via de 0900- en of de 0909-dienstcode aan te bieden.<sup>28</sup>

Sommige bedrijven hebben zelf regels opgesteld. Zo heeft RTL een aparte 'Richtlijn voor commercials en/of homeshopping spots of programma's met betrekking tot erotische diensten.'<sup>29</sup> In deze richtlijn is bijvoorbeeld een verbod op beelden van seks met dieren opgenomen.<sup>30</sup> Bovendien dient bij RTL elke reclame te worden voorzien van een zwarte balk waarin duidelijk leesbaar is wat onder andere de kosten zijn van een sms-dienst.<sup>31</sup>

Naast deze regels bevat de Mediawet een verbod op reclame voor medische behandelingen en is er een tijdvenster voor reclame voor alcoholhoudende dranken.<sup>32</sup>

## **Voeding**

De Europese Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen uit 2006 is van toepassing op voedings- en gezondheidsclaims die worden gedaan in commerciële mededelingen, waaronder reclame.<sup>33</sup> De Verordening heeft tot doel het waarborgen van een hoog consumentenbeschermingsniveau, en het vergemakkelijken van de keuze van consumenten. Om deze doelen te bereiken dienen producten veilig en naar behoren geëtiketteerd te zijn.<sup>34</sup>

Een voedingsclaim is een boodschap of aanduiding waarmee de indruk wordt gewekt dat een levensmiddel een bepaalde eigenschap heeft.<sup>35</sup> De Verordening bepaalt dat voedingsclaims niet onjuist, dubbelzinnig of misleidend mogen zijn.<sup>36</sup> Daarnaast vereist de Verordening dat een nutriënt of een andere stof waarover een claim wordt gedaan in het eindproduct

---

<sup>27</sup> Artikel 13 Kinder- en Jeugdreclamecode.

<sup>28</sup> Artikel 5 Reclamecode voor telefonische informatiediensten.

<sup>29</sup> Artikel 2 lid 1 Richtlijn voor commercials en/of homeshopping spots of programma's met betrekking tot erotische diensten.

<sup>30</sup> Artikel 2 lid 1 Richtlijn voor commercials en/of homeshopping spots of programma's met betrekking tot erotische diensten.

<sup>31</sup> Artikel 2.4 Richtlijn voor commercials en/of homeshopping spots of programma's met betrekking tot erotische diensten.

<sup>32</sup> Artikel 2.94 Mediawet.

<sup>33</sup> Verordening (EG) Nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen. Zie artikel 1(2).

<sup>34</sup> Overweging 1, Considerans Verordening (EG) Nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims).

<sup>35</sup> Artikel 2 lid 2 onder 1 Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims.

<sup>36</sup> Artikel 3 sub a Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims.



aanwezig is.<sup>37</sup> Nederland kent naast deze Europese regels ook een nationale Warenwet, met daarin onder andere regels over de verpakking van producten.<sup>38</sup>

De Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RVV) is van toepassing op alle specifiek voor Nederland bestemde reclame-uitingen voor Voedingsmiddelen, ongeacht het gebruikte medium.<sup>39</sup> De RVV verbiedt het tonen van overmatige consumptie van een Voedingsmiddel en het expliciet aansporen tot overmatige consumptie in een reclame-uiting.<sup>40</sup>

De RVV verbiedt ook het gebruik van kinderidolen in reclames en op verpakkingen.<sup>41</sup> Het gaat om kinderidolen zoals tekenfilmfiguurtjes, gericht op kinderen tot en met zes jaar. Ook verbiedt de RVV voedingsmiddelenreclame gericht op kinderen tot en met twaalf jaar, tenzij deze reclame aan bepaalde eisen voldoet.<sup>42</sup> Bovendien is voedingsmiddelenreclame op scholen, verblijven en opvangen verboden.<sup>43</sup>

De RVV bevat daarnaast een verbod op bepaalde vormen van misleidende reclame.<sup>44</sup> Een voorbeeld hiervan is het verbod om een voedingsmiddel aan te prijzen door verwijzing naar een bepaalde eigenschap, die binnen de relevante groep van producten geen onderscheidend vermogen heeft, om dat voedingsmiddel door die verwijzing op misleidende wijze te onderscheiden van andere voedingsmiddelen binnen deze groep producten.<sup>45</sup> Een voorbeeld hiervan is het aanprijzen van 'vetarme wortelen'. Wortelen zijn immers altijd vetarm. Wel is toegestaan om een algemeen kenmerk aan te geven. Bijvoorbeeld: Product X is van nature vetarm.

In 2018 heeft het kabinet met diverse partijen, waaronder de Diabetesvereniging Nederland, Koninklijke Horeca Nederland en Partnerschap Overgewicht Nederland, een preventie akkoord overgewicht gesloten.<sup>46</sup> Het doel is onder andere het overgewicht- en obesitasniveau terug te brengen naar het niveau van 1995.<sup>47</sup> Dit wil het kabinet bereiken door onder andere aandacht te laten geven aan een gezonde leefstijl in het onderwijs.<sup>48</sup>

---

<sup>37</sup> Artikel 5 lid 1 sub b onder i Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims.

<sup>38</sup> Artikel 3 sub a Verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims.

<sup>39</sup> Toepassingsbereik Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019, beschikbaar via: <https://www.reclamecode.nl/nrc/rvv2019/>

<sup>40</sup> Artikel 6 Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019.

<sup>41</sup> Artikel 8 Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019.

<sup>42</sup> Artikel 8 Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019.

<sup>43</sup> Artikel 9 Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019.

<sup>44</sup> Artikel 4 Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019.

<sup>45</sup> Artikel 4 Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019.

<sup>46</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 11. Zie p. 49 voor de volledige lijst.

<sup>47</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 37.

<sup>48</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 45.

## **Geneesmiddelen**

De Geneesmiddelenwet bevat bepalingen over geneesmiddelenreclame.<sup>49</sup> De Geneesmiddelenwet bevat een algemeen verbod op: misleidende reclame, reclame die het rationele gebruik van een geneesmiddel niet bevordert, en reclame voor een geneesmiddel waarvoor geen handelsvergunning is verleend.<sup>50</sup> Daarnaast bevat de Geneesmiddelenwet een verbod op publieksreclame voor geneesmiddelen die uitsluitend op recept ter hand mogen worden gesteld en geneesmiddelen die bepaalde middelen bevatten.<sup>51</sup>

Ook bevat de Geneesmiddelenwet aanvullende verboden voor bepaalde vormen van publieksreclame voor Geneesmiddelen.<sup>52</sup> Zo is het bijvoorbeeld verboden om publieksreclame te maken als de reclame de indruk wekt dat het gebruik van het geneesmiddel een chirurgische ingreep overbodig maakt.<sup>53</sup> De Geneesmiddelenwet bevat aparte bepalingen en verboden ten aanzien van reclame gericht op beroepsbeoefenaren.<sup>54</sup> Beide elementen – reclame gericht op beroepsbeoefenaren en publieksreclame – zijn weer in afzonderlijke codes terug te vinden.<sup>55</sup>

De Gedragscode Geneesmiddelenreclame is een vorm van zelfregulering door de geneesmiddelenbranche.<sup>56</sup> De Gedragscode Geneesmiddelenreclame is opgesteld door de Stichting Code Geneesmiddelenreclame. Het doel van de code is het realiseren van een verantwoorde samenwerking tussen de farmaceutische industrie en beroepsbeoefenaren die geneesmiddelen voorschrijven of ter hand stellen.<sup>57</sup> De code heeft betrekking op reclame voor geneesmiddelen gericht op beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg.<sup>58</sup>

De code bevat bijvoorbeeld een uitzondering op het verbod in de Geneesmiddelenwet voor reclame van geneesmiddelen waarvoor geen handelsvergunning is verleend. Reclame voor een dergelijk geneesmiddel is toegestaan als de reclame-uiting wordt gedaan in een wetenschappelijk tijdschrift en niet op Nederland is gericht.<sup>59</sup> Daarnaast bevat de Gedragscode Geneesmiddelenreclame een aantal open normen. Zo bevat

---

<sup>49</sup> Hoofdstuk 9 Geneesmiddelenwet.

<sup>50</sup> Artikel 84 Geneesmiddelenwet.

<sup>51</sup> Artikel 85 Geneesmiddelenwet.

<sup>52</sup> Artikelen 86-89 Geneesmiddelenwet.

<sup>53</sup> Artikel 88 lid 1 Geneesmiddelenwet.

<sup>54</sup> Artikelen 91-93 Geneesmiddelenwet.

<sup>55</sup> (i) Gedragscode Geneesmiddelenreclame, beschikbaar via: <https://www.cgr.nl/Gedragscode-Geneesmiddelenreclame>; (ii) Code Publieksreclame voor Geneesmiddelen (CPG) 2019, beschikbaar via: <https://www.reclamecode.nl/nrc/cpg2019/>

<sup>56</sup> Gedragscode Geneesmiddelenreclame, beschikbaar via: <https://www.cgr.nl/Gedragscode-Geneesmiddelenreclame>

<sup>57</sup> Gedragscode Geneesmiddelenreclame, p. 1.

<sup>58</sup> Gedragscode Geneesmiddelenreclame, p. 3.

<sup>59</sup> Artikel 5.2.1. Gedragscode Geneesmiddelenreclame.

de code het vereiste dat de reclame qua tekst en qua presentatie dient te voldoen aan de geldende normen van goede smaak en fatsoen.<sup>60</sup>

De Code Publieksreclame voor Geneesmiddelen 2019 bevat regels voor publieksreclame.<sup>61</sup> Op grond van de code is het bijvoorbeeld verboden om gratis monsters van geneesmiddelen te verstrekken of *refund*-acties te organiseren.<sup>62</sup>

## **Tabak**

De Tabaks- en rookwarenwet implementeert de Europese Richtlijn inzake tabaksproducten.<sup>63</sup> De Tabaks- en rookwarenwet is van toepassing op tabaksproducten en aanverwante producten. Aanverwante producten zijn elektronische dampwaar en elk voor roken bestemd kruidenproduct.<sup>64</sup> De Tabaks- en rookwarenwet definieert tabaksproducten als, kort gezegd, producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak.<sup>65</sup>

De Tabaks- en rookwarenwet bevat beperkingen op reclame vanwege de gezondheidsrisico's van roken en omdat reclame een belangrijk middel is om de aantrekkelijkheid van tabak te vergroten.<sup>66</sup> De Tabaks- en rookwarenwet omschrijft reclame als elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten te bevorderen.<sup>67</sup>

Elke vorm van reclame voor tabaksproducten of aanverwante producten is verboden.<sup>68</sup> Maar de Tabaks- en rookwarenwet bevat een aantal uitzonderingen op dit verbod. Zo is het bijvoorbeeld toegestaan om reclame te maken in een gedrukte publicatie uitsluitend bestemd voor personen die werkzaam zijn in de handel in tabaksproducten.<sup>69</sup> In aanvulling op de Tabaks- en rookwarenwet geldt een aparte Reclamecode voor Tabaksproducten.<sup>70</sup>

In 2018 heeft het kabinet met diverse partijen waaronder de Hartstichting, het Longfonds, GGZ Nederland en Zorgverzekeraars Nederland, een

---

<sup>60</sup> Artikel 5.2.1.5 Gedragscode Geneesmiddelenreclame.

<sup>61</sup> Code Publieksreclame voor Geneesmiddelen (CPG) 2019, beschikbaar via: <https://www.reclamecode.nl/nrc/cpg2019/>

<sup>62</sup> Artikel 7 sub a en b Code Publieksreclame voor Geneesmiddelen (CPG) 2019.

<sup>63</sup> Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.; Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik.

<sup>64</sup> Artikel 1 lid 1 Tabaks- en rookwarenwet.

<sup>65</sup> Artikel 1 lid 1 sub b Tabaks- en rookwarenwet.

<sup>66</sup> Kamerstukken 34 470, nr. 3, p. 2 en p. 4.

<sup>67</sup> Artikel 1 Tabaks- en rookwarenwet.

<sup>68</sup> Artikel 5 lid Tabaks- en rookwarenwet

<sup>69</sup> Artikel 5 lid 5 sub a onder 1 Tabaks- en rookwarenwet

<sup>70</sup> Reclamecode voor Tabaksproducten, beschikbaar via: <https://www.reclamecode.nl/nrc/703/>

akkoord over roken gesloten.<sup>71</sup> Het doel is een rookvrije generatie in 2040. Dit wil het kabinet bereiken door onder andere de accijns te verhogen tot een prijs per pakje van 10 euro in 2023.<sup>72</sup>

## **Alcohol**

In de Drank- en Horecawet is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur reclame voor alcoholhoudende drank aan regels te binden.<sup>73</sup> Onderdeel van het alcoholmatigingsbeleid is de beperking van reclame.<sup>74</sup>

Naast de geldende beperkingen op grond van de Drank- en Horecawet mag er op grond van de Mediawet dus tussen 06.00 en 21.00 uur geen reclame gemaakt worden voor alcoholhoudende dranken.<sup>75</sup> Dit wordt een tijdvenster of *watershed* genoemd. De regering wil met dit tijdvenster alcoholgebruik onder jongeren ontmoedigen, omdat dit alcoholgebruik leidt tot een verminderde ontwikkeling van de hersenen.<sup>76</sup> De nieuwe Richtlijn audiovisuele mediadiensten verandert niets aan de huidige regels voor alcoholreclame.<sup>77</sup>

Voor Alcohol geldt een aparte reclamecode, de Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken.<sup>78</sup> De Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken is een vorm van zelfregulering door de alcoholbranche. De Code van de Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie bestaat al meer dan dertig jaar. De Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken wordt gemiddeld eens per twee jaar aangepast aan de politieke, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en de jurisprudentie van de Reclamecode Commissie.<sup>79</sup>

De alcoholbranche kent de bepaling dat alcoholreclame niet mag worden vertoond voor, tijdens en na televisieprogramma's waarbij het publiek voor meer dan 25% bestaat uit minderjarigen.<sup>80</sup> Ook moeten bepaalde vormen van alcoholreclame (voor TV, radio, en bioscoop) vooraf worden getoetst door een toetsingscommissie.<sup>81</sup>

---

<sup>71</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 11. Zie p. 33 voor de volledige lijst.

<sup>72</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 14.

<sup>73</sup> Artikel 2 Drank- en Horecawet.

<sup>74</sup> Kamerstukken 25 969, Nr. 3, p. 4.

<sup>75</sup> Zie artikelen 2.94, 3.7, 3.16 en 3.19b Mediawet.

<sup>76</sup> Kamerstukken, 31 356, nr. 3, p. 14.

<sup>77</sup> Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie.

<sup>78</sup> Reclamecode voor alcoholhoudende dranken, beschikbaar via: <https://www.reclamecode.nl/nrc/reclamecode-voor-alcoholhoudende-dranken-rva/>

<sup>79</sup> <https://stiva.nl/alcoholcode/>.

<sup>80</sup> Zie <https://stiva.nl/facts-figures/alcohol-en-reclame/> en artikel 22 Alcoholcode.

<sup>81</sup> Zie <https://stiva.nl/regelgeving/reclamcode-voor-alcoholhoudende-dranken/>. Zie ook artikel 2 van het STIVA Reglement reclametoetsing.

In 2018 heeft het kabinet met diverse partijen, waaronder het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Stichting Jeugd en Alcohol en Vereniging Hogescholen, een preventie akkoord 'problematisch alcoholgebruik' gesloten.<sup>82</sup> Het doel is onder andere om de brede acceptatie van (overmatig) alcoholgebruik en het kennisniveau te beïnvloeden om een afname van problematisch alcoholgebruik te bereiken.<sup>83</sup> Daarnaast wil het kabinet voorkomen dat marketing voor alcoholhoudende dranken bijdraagt aan problematisch alcoholgebruik, en wil het kabinet ernaar streven dat alcoholreclame zo min mogelijk jongeren bereikt.<sup>84</sup> Om deze doelen te bereiken, wil het kabinet onder andere onderzoek te laten doen naar de beïnvloeding van jongeren door alcoholreclame.<sup>85</sup>

### **Financiële diensten**

De Wet op het financieel toezicht (Wft) heeft als doel het regelen van het toezicht op bijna de hele financiële sector in Nederland. De Wft geeft stelt eisen aan financiële instellingen, en regelt het toezicht op zulke instellingen. De Wft en het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft bevatten ook reclameregels. Deze regels zijn van toepassing op zelfstandige reclame-uitingen, waaronder internetbanners waarmee wordt doorgelinkt naar een landingspagina.<sup>86</sup> De Wft bevat de verplichting tot het verstrekken van correcte informatie over financiële producten. De informatie moet duidelijk en niet-misleidend zijn.<sup>87</sup>

Bij reclame voor complexe financiële producten, zoals beleggingsverzekeringen of bankspaarproducten, moet verplicht een risico-indicator en een waarschuwingszin worden opgenomen.<sup>88</sup> Een waarschuwing mag niet verhuld of afgezwakt worden weergegeven.<sup>89</sup>

Voor reclame voor kredieten geldt dat onder andere de kosten van de lening, het aantal termijnen en de termijnbedragen moeten worden genoemd.<sup>90</sup> Ook voor deze reclames geldt de verplichting tot het opnemen van een waarschuwingszin en -symbool.<sup>91</sup> Het doel is het bewustzijn van consumenten te verhogen over de mogelijke gevolgen van lenen.<sup>92</sup>

De Beleidsregel Informatieverstrekking van de Autoriteit Financiële Markten werkt de open normen uit de Wft verder uit.<sup>93</sup> Zo gaat de beleidsregel verder in op de definities van vindbaar, begrijpelijk en evenwichtig.<sup>94</sup> Daarnaast

<sup>82</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 50. Zie p. 71 voor de volledige lijst.

<sup>83</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 53.

<sup>84</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 58.

<sup>85</sup> Nationaal Preventie Akkoord 2018, p. 59.

<sup>86</sup> Rb. Rotterdam, 10 juli 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:6048, r.o. 4.1.

<sup>87</sup> Artikel 4.19 lid 2 Wet op het financieel toezicht.

<sup>88</sup> Artikel 52 lid 3 Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

<sup>89</sup> Rb. Rotterdam, 1 december 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BU6943, r.o. 2.9.

<sup>90</sup> Artikel 53 Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

<sup>91</sup> Nadere Regeling Gedragstoezicht Financiële Ondernemingen.

<sup>92</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/informatieverstrekking/kredietwaarschuwing-iv>

<sup>93</sup> Beleidsregel Informatieverstrekking.

<sup>94</sup> Beleidsregel Informatieverstrekking, p. 9-12.

bevat de beleidsregel voorbeelden van niet-duidelijke en misleidende informatie.<sup>95</sup>

Ook volgen er eisen uit de Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten 2014 (MiFID II Richtlijn<sup>96</sup>), inmiddels omgezet in de Nederlandse wet.<sup>97</sup> De MiFID II Richtlijn geldt onder andere voor beleggingsondernemingen.<sup>98</sup> Beleggingsondernemingen zijn verplicht om reclame-uitingen als zodanig herkenbaar te maken. Bovendien dient de informatie in de reclames correct, duidelijk en niet misleidend te zijn.<sup>99</sup> Deze vereisten worden verder uitgewerkt in de MiFID II Verordening.<sup>100</sup> Zo bevat de MiFID II Verordening eisen omtrent de lay-out en de grootte van het lettertype van de risico-indicatie.<sup>101</sup>

## **2.3 Kansspelreclame: bestaande en voorgestelde beperkingen**

### **2.3.1 Bestaande beperkingen**

Het Nederlandse kansspelbeleid heeft drie doelstellingen: (i) kansspelverslaving voorkomen, (ii) de consument beschermen, en (iii) fraude en criminaliteit tegengaan.<sup>102</sup>

In dat kader stelt de Wet op de kansspelen voorwaarden aan reclame voor kansspelen.<sup>103</sup> Deze voorwaarden zijn verder uitgewerkt in het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.<sup>104</sup> Voor het

<sup>95</sup> Beleidsregel Informatieverstrekking, p. 12.

<sup>96</sup> Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU ('MiFID II Richtlijn'); Wet van 20 december 2017 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 en van verordening nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014).

<sup>97</sup> Wet van 20 december 2017 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 en van verordening nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014).

<sup>98</sup> Artikel 1 lid 1 MiFID II Richtlijn.

<sup>99</sup> Artikel 24 lid 3 Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten.

<sup>100</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/565 van de Commissie van 25 april 2016 houdende aanvulling van Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de door beleggingsondernemingen in acht te nemen organisatorische eisen en voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening en wat betreft de definitie van begrippen voor de toepassing van genoemde richtlijn ('MiFID II Verordening').

<sup>101</sup> Artikel 44 lid 2 sub c MiFID II Verordening.

<sup>102</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken 34471, nr. 3, p. 2.

<sup>103</sup> Wet op de kansspelen.

<sup>104</sup> Zie Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 juni 2013, kenmerk 399920, tot uitvoering van de Wet op de kansspelen (Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen); Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen).

maken van kansspelreclame is geen aparte vergunning vereist.<sup>105</sup> Naast de specifieke regels van de Wet op de kansspelen zijn ook de algemene regels van toepassing, zoals de regels uit de Mediawet en de regels over oneerlijke handelspraktijken.<sup>106</sup> Hieronder worden de belangrijkste regels uit de Wet op de kansspelen, de relevante lagere regelgeving en de zelfregulering besproken.

### **Wet op de kansspelen**

De Wet op de kansspelen stelt eisen aan kansspelreclame.<sup>107</sup> Kansspelreclame moet op een zorgvuldige en evenwichtige wijze worden vormgegeven.<sup>108</sup> Indien de reclame wordt gemaakt door of namens een kansspelaanbieder die niet beschikt over een vergunning van de Nederlandse Kansspelautoriteit, is in beginsel sprake van een overtreding van de Wet op de kansspelen.<sup>109</sup> Dit geldt ook voor de *facilitators*: degenen die een faciliterende rol spelen, zoals reclamebureaus of partijen die banners op websites accepteren.<sup>110</sup>

### **Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen**

Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is in 2013 genomen door het Ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>111</sup> Het besluit omschrijft wervings- en reclameactiviteiten als volgt: 'iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen'.<sup>112</sup>

Het besluit verplicht vergunninghouders erop toe te zien dat hun wervings- en reclameactiviteiten niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen.<sup>113</sup> Met onmatige deelneming wordt bedoeld op risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving. Onder het aanzetten tot onmatige deelneming wordt in ieder geval verstaan: het tot voorbeeld stellen van onmatige deelneming, het bagatelliseren van de gevolgen van onmatige deelneming en het wekken van de indruk dat deelneming aan kansspelen een oplossing kan vormen voor financiële problemen.<sup>114</sup>

Het besluit bepaalt dat wervings- en reclameactiviteiten niet gericht mogen zijn tot maatschappelijk kwetsbare groepen zoals minderjarigen en personen die risicovol spelgedrag vertonen.<sup>115</sup> Ook geldt een verbod op

---

<sup>105</sup> Leidraad Reclame Kansspelautoriteit 2016, p. 3.

<sup>106</sup> Zie Afdeling 3A, titel 3 boek 6 BW; Mediawet.

<sup>107</sup> Artikel 4a Wet op de kansspelen.

<sup>108</sup> Artikel 4a lid 2 Wet op de kansspelen.

<sup>109</sup> Artikel 1 onder b van Wet op de kansspelen.

<sup>110</sup> Leidraad Reclame Kansspelautoriteit 2016, p. 3.

<sup>111</sup> Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)

<sup>112</sup> Artikel 1 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>113</sup> Artikel 2 lid 1 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>114</sup> Artikel 2 lid 2 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>115</sup> Artikel 2 lid 3 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

kansspelreclame op televisie tussen 6.00 en 19.00 uur.<sup>116</sup> Verder is het verboden:

- via het benadrukken en aanprijzen van andere diensten of goederen op indirecte wijze consumenten proberen deel te laten nemen aan kansspelen<sup>117</sup>
- reclame te maken voor kansspelautomaten (onder bepaalde omstandigheden)<sup>118</sup>
- agressieve en misleidende kansspelreclame te maken<sup>119</sup>
- kansspelreclame te maken door middel van huis-aan-huis-bezoeken, behalve voor loterijen<sup>120</sup>
- consumenten persoonlijk te benaderen die bij de vergunninghouder (of een daarvoor bestemd meldpunt) hebben aangegeven dat zij dat niet op prijs stellen<sup>121</sup>
- consumenten niet volledig te informeren.<sup>122</sup>

### ***Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen***

De Regeling werving, reclame en verslavingspreventie is een regeling uit 2015 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>123</sup> De regeling legt vergunningshouders een rapportageverplichting op. Op grond van deze verplichting moeten vergunningshouders onder andere verslag doen over de gebruikte methoden van werving en reclame en de door hun ontvangen klachten hierover.<sup>124</sup> Daarnaast hebben vergunningshouders een aantal informatieverplichtingen. De vergunninghouders dienen de consument bijvoorbeeld te wijzen op: de minimumleeftijd voor deelname, de risico's van onmatige deelname, en een bepaalde internetpagina met informatie over verslaving etc.<sup>125</sup>

### ***Reclamecode voor Kansspelen***

Voor vergunninghouders en partijen die te kwalificeren zijn als (mede)begunstigde van de opbrengst van een kansspel geldt de Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RVK) 2015. De RVK geeft voorbeelden van oneerlijke reclame. Zo het is bijvoorbeeld oneerlijk om in een reclame de indruk te wekken dat een prijs altijd valt,

---

<sup>116</sup> Artikel 3 lid 4 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>117</sup> Stbl. 2013, 175, p. 12.

<sup>118</sup> Artikel 2 lid 7; artikel 30c lid 1 onder a Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>119</sup> Artikel 3 lid 1 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>120</sup> Artikel 3 lid 2 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>121</sup> Artikel 3 lid 3 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>122</sup> Artikel 5 lid 1 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>123</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 juni 2013, kenmerk 399920, tot uitvoering van de Wet op de kansspelen (Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen).

<sup>124</sup> Artikel 2 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>125</sup> Artikel 3 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.



terwijl die ook kan vallen op niet verkochte loten.<sup>126</sup> Bovendien bevat de RVK de bepaling dat reclame niet specifiek gericht mag zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen. De toelichting erkent dat het niet te voorkomen is dat maatschappelijk kwetsbare personen worden geconfronteerd met ongerichte reclame. In een dergelijk geval mag de reclame niet inspelen op de specifieke zwakheden of behoeften van maatschappelijk kwetsbare personen.<sup>127</sup> Voor jongeren geldt eenzelfde eis: reclame mag niet specifiek op jongeren zijn gericht, bijvoorbeeld door voetbalplaatjes aan te bieden in combinatie met loten of reclame in het zicht van scholen te plaatsen die in de hoofdzaak door minderjarigen worden bezocht.<sup>128</sup>

### **Reclame voor speelcasino's**

Titel IVa van de Wet op de Kansspelen voorziet in een wettelijke regeling voor het organiseren van een speelcasino. Op grond van de Wet op de Kansspelen wordt onder een speelcasino verstaan: een voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen.<sup>129</sup>

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit kan aan één partij een vergunning verlenen voor het organiseren van een speelcasino.<sup>130</sup> Sinds 1976 is de vergunning verleend aan het staatsbedrijf Holland Casino.<sup>131</sup> In die vergunning staan voorschriften, ook over reclame.<sup>132</sup>

In de Beschikking casinospelen staat een aantal voorwaarden waar Holland Casino zich aan dient te houden.<sup>133</sup> Zo bevat de Beschikking een limitatieve lijst met casinospelen die Holland Casino mag aanbieden.<sup>134</sup> Daarnaast voorziet de Speelautomatenregeling uit 2000 in aanvullende regelgeving met betrekking tot de automaten zelf.<sup>135</sup> Voor wat betreft reclame mag Holland Casino 'altijd-prijs-automaten' aanbieden voor promotionele doeleinden, als de prijs in natura wordt uitbetaald en de waarde van de prijs

---

<sup>126</sup> Artikel 3 lid 4 Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RVK) 2015.

<sup>127</sup> Artikel 6 lid 3 Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RVK) 2015.

<sup>128</sup> Artikel 6 lid 4 en lid 8 Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RVK) 2015.

<sup>129</sup> Artikel 27g Wet op de kansspelen.

<sup>130</sup> Artikel 27h Wet op de Kansspelen.

<sup>131</sup> Kamerstukken 34 471, nr. 3, p. 1.

<sup>132</sup> Artikel 27i lid 2 onder e Wet op de Kansspelen.

<sup>133</sup> Geconsolideerde versie Beschikking casinospelen 1996 d.d. 6-11-2017 beschikbaar via: [https://kansspelautoriteit.nl/publish/pages/5259/geconsolideerde\\_versie\\_bc\\_versie\\_6-11-2017.pdf](https://kansspelautoriteit.nl/publish/pages/5259/geconsolideerde_versie_bc_versie_6-11-2017.pdf)

<sup>134</sup> Artikel 4 Geconsolideerde versie Beschikking casinospelen 1996 d.d. 6-11-2017.

<sup>135</sup> Speelautomatenregeling 2000.

maximaal 150,- euro vertegenwoordigt.<sup>136</sup> Daarnaast mag Holland Casino extra prijzen aanbieden ten behoeve van promotionele acties.<sup>137</sup> Tot slot is Holland Casino verplicht erop toe te zien dat haar personeel geen aansporingen doet tot onmatige deelname.<sup>138</sup>

### **2.3.2 Voorgestelde beperkingen**

Vanwege het belang van reclame voor aanbieders van online kansspelen, is het te verwachten dat vergunde aanbieders veel reclame zullen maken.<sup>139</sup> Voor aanbieders van online kansspelen is het maken van reclame nog belangrijker dan voor aanbieders van offline kansspelen, zoals traditionele casino's. Mogelijke klanten kunnen op straat een casino tegenkomen, ook als ze niet eerst reclame zien. Maar voor online aanbieders is reclame bijna de enige manier om onder de aandacht van klanten te komen.

Aanbieders van offline kansspelen geven minder dan 5% van hun omzet uit aan reclame, schat adviesbureau Regulus Partners.<sup>140</sup> Aanbieders van online kansspelen geven veel meer geld uit aan reclame; naar schatting 15-20%. Kleinere aanbieders van online kansspelen geven soms tot 70% van hun omzet uit aan reclame.<sup>141</sup>

Er is een aantal nieuwe regels voorgesteld voor kansspelreclame; de belangrijkste van die regels worden hieronder besproken.

### **Wet kansspelen op afstand**

De wet 'Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand' (Wet kansspelen op afstand) legaliseert onder strikte voorwaarden de markt voor online kansspelen.<sup>142</sup> Het doel van de Wet kansspelen op afstand is het creëren van een verantwoord, controleerbaar, passend en attractief aanbod van online kansspelen.<sup>143</sup> Het wetsvoorstel is op 19 februari 2019 aangenomen en treedt in op een bij koninklijk besluit nader te bepalen tijdstip.<sup>144</sup>

De Wet kansspelen op afstand introduceert een nieuw register: het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS). Het CRUKS heeft tot doel het voorkomen van deelname aan kansspelen door personen die bijvoorbeeld een kansspelverslaving hebben.<sup>145</sup> Het CRUKS wordt beheerd door de

---

<sup>136</sup> Artikel 8 lid 10 Geconsolideerde versie Beschikking casinospelen 1996 d.d. 6-11-2017

<sup>137</sup> Artikel 9a Geconsolideerde versie Beschikking casinospelen 1996 d.d. 6-11-2017

<sup>138</sup> Artikel 14 Geconsolideerde versie Beschikking casinospelen 1996 d.d. 6-11-2017

<sup>139</sup> Regulus 2019, p. 3.

<sup>140</sup> Regulus 2019, p. 3.

<sup>141</sup> Regulus 2019, p. 3.

<sup>142</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 2.

<sup>143</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 2.

<sup>144</sup> Stemming Kansspelen op afstand, EK 19; Staatsblad 2019, 127.

<sup>145</sup> Artikel 33h lid 2 onder b Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand. Zie ook Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 3.

Kansspelautoriteit.<sup>146</sup> Volgens de Memorie van Toelichting ligt het voor risicospelers voor de hand dat inschrijving op vrijwillige uitsluiting geschiedt. Bij probleemspelers kan inschrijving ook onvrijwillig geschieden.<sup>147</sup> Het CRUKS zal worden gebruikt als een soort deurbeleid: als een speler is ingeschreven in het CRUKS, mag de speler niet meedoen aan een kansspel op afstand.<sup>148</sup>

De Kansspelautoriteit krijg op grond van de Wet kansspelen op afstand nieuwe bevoegdheden. De Kansspelautoriteit gaat de vergunningen verlenen. Teneinde dat te kunnen doen wordt de Kansspelautoriteit bijvoorbeeld bevoegd om inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen.<sup>149</sup> De Kansspelautoriteit mag ook bedrijfsruimten en voorwerpen verzegelen, woningen binnentreden en goederen in beslag nemen. Bovendien kan de Kansspelautoriteit anoniem meespelen en bindende aanwijzingen geven aan betaaldienstverleners om de dienstverlening te staken.<sup>150</sup>

Vorig jaar is het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand geconsulteerd.<sup>151</sup> Op dit moment zijn de Regeling kansspelen op afstand en de Uitvoeringsregeling kansspelen in consultatie.<sup>152</sup> Deze twee ontwerpregelingen wijzigen de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De wijzigingen worden hieronder besproken.

### ***Ontwerpbesluit kansspelen op afstand***

Het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand<sup>153</sup> werkt de regels van de Wet kansspelen op afstand verder uit. Het ontwerpbesluit strekt mede tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Zo mag in de toekomst een vergunninghouder:

- kansspelreclame niet richten op personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen<sup>154</sup>
- geen gratis speelgoed verstrekken aan spelers die dit niet uitdrukkelijk hebben aanvaard<sup>155</sup>
- niet tijdens sportwedstrijden, paardenrennen en harddraverijen reclame maken gericht op toeschouwers van de betreffende wedstrijd anders dan op eigen website<sup>156</sup>

---

<sup>146</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 7-8.

<sup>147</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 12.

<sup>148</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 12.

<sup>149</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 39-40.

<sup>150</sup> Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 41.

<sup>151</sup> Zie <https://www.internetconsultatie.nl/besluitkansspelenopafstand>

<sup>152</sup> Zie <https://www.internetconsultatie.nl/regelingkansspelenopafstand>

<sup>153</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/besluitkansspelenopafstand>

<sup>154</sup> (Nieuw) Artikel 2 lid 4 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>155</sup> (Nieuw) Artikel 2 lid 5 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>156</sup> (Nieuw) Artikel 3 lid 4 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

- geen reclame maken in andere online spellen of op een website voor online spellen.<sup>157</sup>

Tot slot is een vergunninghouder in de toekomst verplicht om de reclameactiviteiten af te stemmen op de uitkomst van een door hem verrichte risicoanalyse.<sup>158</sup>

### ***Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen***

De Ontwerpregeling kansspelen op afstand<sup>159</sup> bevat ook voorgestelde wijzigingen van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Zo is een verbod voorgesteld op het inzetten van sporters voor reclameactiviteiten.<sup>160</sup> Ook is een verbod voorgesteld op kansspelreclame bij informatie over verslavingspreventie.<sup>161</sup> Daarnaast worden er aparte regels voorgesteld voor bonussen.<sup>162</sup> Ook is een wijziging voorgesteld die vergunninghouders verplicht om in hun beleid te beschrijven welke maatregelen zij nemen om de wervings- en reclameactiviteiten niet te richten op maatschappelijk kwetsbare groepen.<sup>163</sup>

### ***Concept-beleidsregel Kansspelautoriteit***

Dit jaar heeft de Kansspelautoriteit de concept-beleidsregel 'Betrouwbaarheidstoetsing naar aanleiding van online aanbod' gepubliceerd.<sup>164</sup> Deze concept-beleidsregel bevat onder andere de regel dat de Kansspelautoriteit geen vergunning verleent aan partijen die zonder vergunning kansspelen hebben aangeboden in de twee jaren voorafgaand aan de aanvraag.<sup>165</sup> In een aanvraag voor een vergunning om online kansspelen aan te bieden, moet de aanvrager ook informatie verstrekken over marketing en reclame.<sup>166</sup> De concept-beleidsregel bevat geen verdere regels over reclame.

## **2.4 Conclusie**

Samenvattend: Nederland kent naast algemene regels die op reclame van toepassing zijn (zoals de regels over oneerlijke handelspraktijken), specifieke regelgeving op het gebied van voedingsmiddelen, geneesmiddelen, tabaksproducten en aanverwante producten, financiële producten, alcohol en kansspelen.

---

<sup>157</sup> (Nieuw) Artikel 3 lid 5 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>158</sup> (Nieuw) Artikel 3a Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>159</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/regelingkansspelenopafstand>

<sup>160</sup> (Nieuw) Artikel 4 lid 1 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>161</sup> (Nieuw) Artikel 5 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>162</sup> (Nieuw) Artikel 6 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>163</sup> (Nieuw) Artikel 11 onder i Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>164</sup> Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/concept-beleidsregel>

<sup>165</sup> Artikel 1 tot en met 6 Concept-beleidsregel Betrouwbaarheidstoetsing naar aanleiding van online aanbod.

<sup>166</sup> Zie: Module E – Consumentenbescherming, <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/koa-aanvraag/>

Deze wetten kennen diverse verboden en beperkingen. Er zijn bijvoorbeeld regels over kanalen en -doelgroepen: regels over wanneer, waar, en hoe reclame getoond kan worden. Ter illustratie: er geldt op grond van Mediawet een tijdvenster voor reclame voor alcoholhoudende dranken, een verbod op reclame voor medische behandelingen, en er geldt via tabakswetgeving een verbod op reclame voor tabak. Ook zijn er beperkingen die zien op de inhoud van reclame. Zo regelt een Europese Verordening welke gezondheidsclaims zijn toegestaan voor levensmiddelen en mag reclame voor voedingsmiddelen niet aanzetten tot overmatige consumptie.

Vaak bevat de formele wet algemenere regels, die verder zijn uitgewerkt in lagere regelgeving, zoals beleidsregels van toezichthouders, en in zelf- of co-regulering.

Als de wetgever een verbod of andere beperkingen op kansspelreclame overweegt, zouden reclamebeperkingen uit andere sectoren wellicht inspiratie kunnen bieden.

\* \* \*

### 3 Beperkingen: mogelijkheden

Dit hoofdstuk bespreekt de mogelijkheden voor toekomstig recht inzake kansspelreclame. Eerst wordt besproken in hoeverre Europees recht beperkingen op kansspelreclame toestaat (3.1). Daarna bespreken par. 3.2 en 3.3 welke beperkingen op kansspelreclame denkbaar zijn, en bespreekt par. 3.4 de handhavingsmogelijkheden.

#### 3.1 Europese context

##### *Vrijheid van meningsuiting*

Het heeft alleen zin om een verbod of andere beperkingen op kansspelreclame te overwegen, als Europees recht zulke verboden of beperkingen toestaat. In deze paragraaf staat daarom de volgende vraag centraal: In hoeverre is het juridisch mogelijk om kansspelreclame te verbieden of te beperken, vanuit het oogpunt van vrijheid van meningsuiting?<sup>167</sup>

Vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM'), en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens leest als volgt:

##### Artikel 10 – Vrijheid van meningsuiting

(1) Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, en bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

(2) Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten,

---

<sup>167</sup> Bij reclame staat als grondrecht vrijheid van meningsuiting centraal. Dit laat onverlet dat ook andere fundamentele rechten in het geding kunnen zijn zoals privacy en gegevensbescherming en het eigendomsrecht (zoals bijvoorbeeld vertaald in het 'vrije ondernemers-recht' in artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie). Verder wordt hier volstaan met een beschrijving van artikel 10 EVRM; er wordt niet ingegaan op artikel 11 van het EU Handvest dat ook de vrijheid van meningsuiting beschermt. Materieel is er geen relevant verschil het onderwerp van deze studie. In dit verband wordt gewezen op artikel 52.3 van het Handvest ('Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.').

voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') volgt dat reclame in beginsel beschermd wordt door het recht op vrijheid van meningsuiting. Voor de burger dient reclame immers als '*a means of discovering the characteristics of services and goods offered to him*'.<sup>168</sup>

Het recht op vrijheid van meningsuiting is niet absoluut. Een beperking is geoorloofd, als deze is voorzien bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.<sup>169</sup> De wet dient voldoende precies geformuleerd te zijn, zodat men zijn of haar gedrag erop af kan stemmen.<sup>170</sup> De term 'noodzakelijk' is geen synoniem voor 'onmisbaar' of 'wenselijk',<sup>171</sup> maar betekent dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat voor de beperking.<sup>172</sup> Bij de vraag of een dringende maatschappelijke behoefte bestaat, hebben Staten een beoordelingsruimte. Deze is ruimer bij commerciële uitingen, en beperkter bij uitingen die raken aan het algemeen belang, zoals uitingen binnen het politieke debat.<sup>173</sup> Het EHRM stelt zich bij de beoordeling van commerciële uitingen daarom in beginsel terughoudend op.

De bescherming van de rechten en gezondheid (van de speler), en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit, zijn volgens Artikel 10 lid 2 EVRM legitieme doeleinden voor de beperking van de vrije meningsuiting. Gezien de ruime beoordelingsruimte bij commerciële uitingen, zal een beperkende maatregel ten aanzien van reclame voor kansspelen op afstand niet snel in strijd worden geacht met Artikel 10 EVRM.

De beoordelingsruimte voor staten is echter niet onbeperkt. Het bestaan van een dringende maatschappelijke behoefte wordt niet verondersteld, maar dient door de staat aannemelijk gemaakt te worden.<sup>174</sup> Er dienen relevante en voldoende redenen te zijn voor de beperking, en de beperking dient te voldoen aan de proportionaliteitstoets.<sup>175</sup> Dit houdt onder meer in

<sup>168</sup> EHRM 17 oktober 2002, nr. 37928/97 (Stambuk/Duitsland), r.o. 39.

<sup>169</sup> Artikel 10 lid 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

<sup>170</sup> EHRM 16 juni 2015, nr. 64569/09 (Delfi), r.o. 120.

<sup>171</sup> EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Sunday Times), r.o. 59.

<sup>172</sup> EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside), r.o. 48.

<sup>173</sup> EHRM 30 april 2018, nr. 69317/14 (Sekmadienis Ltd./Litouwen), r.o. 76.

<sup>174</sup> EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside), r.o. 50.

<sup>175</sup> EHRM 30 april 2018, nr. 69317/14 (Sekmadienis Ltd./Litouwen), r.o. 72.

dat de inbreuk op de vrije meningsuiting in redelijke verhouding dient te staan tot het nagestreefde belang, en dat de beperking werkelijk geschikt zijn om de te beschermen doelen te dienen.<sup>176</sup> Het proportionaliteitsbeginsel vergt dat er steeds een belangenafweging gemaakt wordt, waarbij gekeken wordt naar de omstandigheden van het geval en de relevante belangen.<sup>177</sup> Tot slot is ook het subsidiariteitsbeginsel relevant.<sup>178</sup> Als een minder ingrijpende maatregel beschikbaar is, dan is een meer ingrijpende maatregel mogelijk niet proportioneel.

Tot nu toe heeft het EHRM zich niet uitgesproken over de toelaatbaarheid van een verbod of andere beperkingen op kansspelreclame. Een totaalverbod op kansspelreclame zou de vrijheid van meningsuiting van online-kansspelaanbieders ernstig inperken. Reclame is voor hen immers de belangrijkste manier om de aandacht van consumenten op zich te vestigen.<sup>179</sup> Een totaalverbod laat, anders dan bijvoorbeeld tijdsvensters, geen alternatieven over voor het maken van reclame. Tegelijkertijd zijn er, zoals elders in dit rapport besproken, minder vergaande maatregelen mogelijk.

Anderzijds hecht het EHRM, wanneer een beperking een algemene maatregel zoals een totaalverbod inhoudt, bij de proportionaliteitseis veel waarde aan de wijze waarop het verbod tot stand is gekomen.<sup>180</sup> Een maatregel zal eerder de proportionaliteitstoets doorstaan als er een fatsoenlijk debat heeft plaatsgevonden, de nationale wetgever onderzoek gedaan heeft naar de culturele, politieke en juridische aspecten van een maatregel, en de nationale wetgever voldoende over de regeling heeft nagedacht.<sup>181</sup> De vraag of er minder vergaande maatregelen mogelijk zijn, lijkt voor het EHRM dan ook minder belangrijk dan de vraag of de Staat bij het aannemen van een maatregel – en het vinden van een evenwicht – binnen zijn beoordelingsruimte heeft gehandeld.<sup>182</sup> Zoals gezegd is deze beoordelingsruimte relatief ruim als het gaat om commerciële mededelingen.

Tot slot zijn twee arresten uit 2009 relevant, waarin het EHRM zich uitlaat over het Franse totaalverbod met betrekking tot tabaksreclame.<sup>183</sup> Beide gevallen betroffen sluikreclame in een (sport)tijdschrift, waarvoor een boete werd opgelegd, en in beide gevallen constateerde het EHRM geen inbreuk op artikel 10 EVRM. Twee punten zijn relevant voor kansspelreclame. Ten eerste hecht het EHRM veel waarde aan de Europese

---

<sup>176</sup> Nieuwenhuis 2005, p. 37-51.

<sup>177</sup> EHRM 19 juni 2006, nr. 35014/97 (Hutten-Czapska/Polen).

<sup>178</sup> EHRM 28 april 2003, nr. 44647/98 (Peck/VK); EHRM 1 december 1993, nr. 13914/88 (Lentia/Oostenrijk) r.o. 39- 44.

<sup>179</sup> Regulus 2019, p. 3.

<sup>180</sup> EHRM 22 april 2013, nr. 448876/08 (Animal Defenders/VK), r.o. 108 en 114.

<sup>181</sup> Zie EHRM 22 april 2013, nr. 448876/08 (Animal Defenders/VK), r.o. 114.

<sup>182</sup> EHRM 22 april 2013, nr. 448876/08 (Animal Defenders/VK), r.o. 110.

<sup>183</sup> EHRM 5 maart 2009, nr. 13353/05 (Hachette Filipacchi Automobile & Dupuy/Frankrijk); EHRM 5 maart 2009, nr. 26935/05 (Societe de Conception de Presse et d'Édition & Ponson/Frankrijk); zie ook de persverklaring van het EHRM, beschikbaar via <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-2657405-2899610>.



consensus over de noodzaak van strikte regulering van tabaksreclame. Ook merkt het EHRM op dat er wereldwijd een algemene tendens zichtbaar is tot zulke strikte regulering.<sup>184</sup> Ten tweede stelt het EHRM niet te hoeven oordelen over de daadwerkelijk impact van een reclameverbod op de consumptie van tabak. Wanneer een reclame in staat wordt geacht mensen aan te zetten tot consumptie, dan zijn de redenen voor een beperking ervan 'relevant' en 'voldoende' – zo redeneert het EHRM.<sup>185</sup>

In Europa is een vergelijkbare tendens zichtbaar met betrekking tot het reguleren van kansspelreclame. Steeds meer landen introduceren namelijk striktere beperkingen op kansspelreclame.<sup>186</sup> Gezien het bovenstaande lijkt het daarom aannemelijk dat het EHRM een totaalverbod op kansspelreclame niet snel strijdig met artikel 10 EVRM zal achten.

Maar er zou ook beargumenteerd kunnen worden dat er een verschil is tussen kansspelen en roken. Waar over het algemeen geaccepteerd is dat roken op zichzelf schadelijk is voor de volksgezondheid, is dit anders bij kansspelen. Zo is er een trend zichtbaar in de EU om de markt voor online casino's steeds meer te openen. Tegelijkertijd is de invloed van kansspelreclame op probleemgokken lastig vast te stellen. Hoofdstuk 4 van dit rapport gaat hier nader op in. Het EHRM heeft zich nog niet over kansspelen en artikel 10 EVRM uitgesproken. Daarom is niet met zekerheid te zeggen of een totaalverbod voor kansspelreclame zou zijn toegestaan.

Kortom, uitgaand van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, is het mogelijk voor Nederland om beperkingen te stellen aan kansspelreclame. Een totaalverbod op kansspelreclame zou waarschijnlijk mogelijk zijn onder de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens wanneer dat kan worden onderbouwd met vergelijkbare argumenten als relevant in de context van tabak.

### ***EU-recht***

De regels voor kansspelen zijn niet geharmoniseerd in de EU.<sup>187</sup> Maar er zijn wel EU-wijde regels van toepassing. Het aanbieden van een kansspel is een dienst, evenals het maken van reclame voor kansspelen.<sup>188</sup>

Het Werkingsverdrag van de EU beschermt de vrijheid van dienstverrichting. Het verdrag vereist, in de woorden van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), 'de opheffing van iedere beperking van de vrijheid van dienstverrichting die inhoudt dat de werkzaamheden

---

<sup>184</sup> EHRM 5 maart 2009, nr. 13353/05 (Hachette Filipacchi Automobile & Dupuy/Frankrijk), r.o. 46-47.

<sup>185</sup> EHRM 5 maart 2009, nr. 13353/05 (Hachette Filipacchi Automobile & Dupuy/Frankrijk), r.o. 48.

<sup>186</sup> Regulus 2019, p. 9; Hörnle et al 2019, hoofdstuk 6.

<sup>187</sup> Kansspelen zijn bijvoorbeeld uitgesloten van de E-commerce-richtlijn (artikel 1 lid 5 sub d en overweging 16) en van de Richtlijn consumentenrechten (2011/83/EU) (artikel 3 lid 3 sub c. Zie voor een overzicht van de EU-regels die van toepassing zijn op kansspelen: Littler 2011; Planzer 2014; Pavlovic 2018.

<sup>188</sup> HvJEU 8 september 2010, C-316/07, ECLI:EU:C:2010:504 (Markus Stoß), r.o. 56.

van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, worden verboden, belemmerd of minder aantrekkelijk worden gemaakt, ook als deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten.<sup>189</sup>

Als Nederland een verbod of andere beperkingen op kansspelreclame invoert, dan moeten die beperkingen dus gezien worden als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting.<sup>190</sup>

Maar er zijn uitzonderingen op het EU-verbod op beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting. Uit jurisprudentie van het HvJEU blijkt 'dat beperkingen van kansspelactiviteiten kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord.'<sup>191</sup> Het Nederlandse kansspelbeleid is gebaseerd op dat soort redenen.<sup>192</sup> Ook beperkingen op kansspelreclame kunnen gerechtvaardigd worden door zulke redenen.<sup>193</sup>

Maar er geldt wel een proportionaliteitsvereiste, zegt het HvJEU: 'De door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten evenwel voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd, dat wil zeggen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.'<sup>194</sup>

Bovendien 'is een nationale wettelijke regeling slechts geschikt om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking ervan op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd.'<sup>195</sup> Het is aannemelijk dat het Nederlandse kansspelbeleid aan die eisen voldoet.<sup>196</sup>

---

<sup>189</sup> HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix), r.o. 16.

<sup>190</sup> Op het gebied van kansspelen heeft het HvJEU bijvoorbeeld beslist dat 'een nationale regeling die in een lidstaat reclame voor in andere lidstaten rechtmatig georganiseerde kansspelen verbiedt, een beperking van de vrijheid van dienstverrichting vormt'. HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix), r.o. 17.

<sup>191</sup> HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix), r.o. 21. Zie ook HvJEU 8 september 2010, C-46/08, ECLI:EU:C:2010:505 (Carmen Media Group), r.o. 55 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>192</sup> In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand wordt gemeld dat 'consumentenbescherming, fraudebestrijding, het voorkomen dat burgers door kansspelen tot geldverkwisting worden aangespoord of kansspelverslaafd raken, en het vermijden van ernstige maatschappelijke problemen in het algemeen' ten grondslag liggen aan het Nederlandse kansspelbeleid. Kamerstukken 33 996, nr. 3, p. 55.

<sup>193</sup> HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix), r.o. 21.

<sup>194</sup> HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix), r.o. 22.

<sup>195</sup> HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix), r.o. 22. En zulke 'beperkingen dienen in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast (...).'

<sup>196</sup> Zie HvJEU 3 juni 2010, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308 (Lotto/Ladbrokes), r.o. 36-37.

Lidstaten krijgen van het HvJEU ruimte om hun eigen beleid op te stellen over kansspelen.<sup>197</sup> Het is vaste jurisprudentie van het HvJEU dat 'de regeling van kansspelen behoort tot de gebieden waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebreke van harmonisatie ter zake in de Europese Unie staat het aan elke lidstaat [vrij] om op die gebieden overeenkomstig zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen'.<sup>198</sup>

Het HvJEU heeft al eens toegestaan dat een lidstaat beperkingen stelt aan kansspelreclame.<sup>199</sup> In *Sjöberg* besliste het HvJEU bijvoorbeeld dat EU-recht 'zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat (...) die verbiedt om bij ingezetenen van die staat reclame te maken voor door particuliere marktdeelnemers met winstoogmerk in andere lidstaten georganiseerde kansspelen'.<sup>200</sup> In *Hit & Hit Larix* besliste het HvJEU dat EU-recht 'zich niet verzet tegen de regeling van een lidstaat die reclame in deze lidstaat voor in een andere lidstaat gelegen casino's slechts toestaat wanneer de wettelijke bepalingen inzake spelersbescherming van die andere lidstaat waarborgen bieden die in wezen gelijkwaardig zijn aan die van de overeenkomstige wettelijke bepalingen van de eerste lidstaat'.<sup>201</sup>

In zijn proefschrift over de regulering van kansspelen, concludeert Planzer uit de rechtspraak dat lidstaten veel ruimte hebben om kansspelen te reguleren: 'A Member State can prohibit gambling offers or allow them. If it decides to legalise them, it enjoys almost unlimited discretion with regard to the regulatory model'.<sup>202</sup>

Nederlandse beperkingen of een verbod op kansspelreclame zijn derhalve in beginsel niet strijdig met het algemene EU-recht. Bij toetsing moet het zo zijn dat beperkingen of een verbod passen in een consistent kansspelbeleid en dat de beperkingen of een verbod een proportionele maatregel zijn.

### 3.2 Reclame: kanalen en doelgroepen

Welke aanvullende beperkingen van kansspelreclame zijn denkbaar, naast een totaalverbod en de bestaande beperkingen?

Er zijn veel grijstinten tussen een totaalverbod en het bestaan van geen enkele beperking. Hieronder worden een aantal mogelijkheden tussen die twee extremen, die beide overigens hypothetisch zijn, benoemd. Daarbij worden voor- en nadelen aangegeven. Verder wordt een onderscheid

---

<sup>197</sup> Zie voor een overzicht van kansspelenjurisprudentie uit de EU: Littler 2011; Planzer 2014; Hojnik 2018.

<sup>198</sup> HvJEU, 28 februari 2018, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130, (*Sporting Odds/Hongarije*), r.o. 20. Zie ook HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (*Hit en Hit Larix*), r.o. 24.

<sup>199</sup> Zie bijvoorbeeld HvJEU 8 juli 2010, C-447/08, ECLI:EU:C:2010:415 (*Sjöberg*), r.o. 46; HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (*Hit en Hit Larix*).

<sup>200</sup> HvJEU 8 juli 2010, C-447/08, ECLI:EU:C:2010:415 (*Sjöberg*), r.o. 46.

<sup>201</sup> HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (*Hit en Hit Larix*), dictum.

<sup>202</sup> Planzer 2014, p. 114. Hojnik 2018, p. 91 komt tot een vergelijkbare conclusie.

gemaakt tussen beperkingen op (i) de kanalen en doelgroepen van reclame, en (ii) de inhoud van reclame.

Eerst worden beperkingen op de kanalen en doelgroepen van reclame besproken: wanneer, waar, en hoe reclame getoond kan worden (3.2). Daarna komen mogelijke beperkingen op de inhoud van reclame aan de orde (3.3). Beide paragrafen hebben een inventariserend karakter en beogen geen specifieke voorkeur uit te spreken. Tot slot wordt ingegaan op vraagstukken rond handhaving (3.4).

### ***Verbod reclame via nationale mediadiensten***

In beginsel is het mogelijk om een algeheel verbod voor kansspelreclame op de nationale publieke en commerciële mediadiensten te introduceren.<sup>203</sup> De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten 2018 laat aan de lidstaten de discretionaire bevoegdheid om maatregelen te treffen met betrekking tot kansspelreclame. Deze maatregelen dienen gerechtvaardigd, evenredig en noodzakelijk te zijn.<sup>204</sup> Een verbod op kansspelreclame bij zowel de publieke als commerciële mediadiensten is daarmee in overeenstemming met de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten 2018.

Overwogen kan worden om kansspelreclame te verbieden op de publieke mediadiensten. De Mediawet bevat nu al aparte reclameregels voor de publieke en de commerciële mediadienst. De reclameregels die gelden voor de publieke mediadienst zijn strenger omdat de regering het van groot belang acht dat de programma's van de publieke mediadienst onafhankelijk van commerciële invloeden worden gemaakt.<sup>205</sup>

Een argument tegen een onderscheid tussen een reclamebeleid ten aanzien van kansspelen op de commerciële en de publieke mediadienst is de mogelijkheid van het ontstaan van een waterbedeffect. Als er minder of geen reclame voor kansspelen mag worden gemaakt op de publieke mediadienst, zal er mogelijk meer reclame worden gemaakt op de commerciële mediadienst of elders.

Een verbod voor zowel publieke als commerciële aanbieders van mediadiensten behoort eveneens tot de mogelijkheden.

### ***Beperken gerichtheid op minderjarigen***

Meerdere landen, waaronder Zweden en Denemarken, hebben regels om kansspelreclame gericht op minderjarigen aan banden te leggen.<sup>206</sup> In Hoofdstuk 2 werd duidelijk dat Nederland dergelijke regels ook heeft voor alcoholhoudende dranken. Het is in Nederland onder de huidige regelgeving ook verboden om kansspelreclame te richten op kwetsbare personen,

---

<sup>203</sup> Drie landen in Europa kennen een totaalverbod op kansspelreclame: Italië, Letland, en Litouwen. Zie Hörnle e.a. 2019, p. 85.

<sup>204</sup> Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, overweging 10.

<sup>205</sup> Kamerstukken 31 356, nr. 3, p. 32.

<sup>206</sup> Regulus 2019, p. 10 en p. 12.

waaronder minderjarigen.<sup>207</sup> In de woorden van artikel 2(3) van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen: 'Vergunninghouders richten hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.'<sup>208</sup>

In het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand<sup>209</sup> wordt die regel aangevuld met een verbod om reclame voor online kansspelen (en andere risicovolle kansspelen) te richten op jongvolwassenen (18-24 jaar).

De wetgever zou kunnen overwegen die regels verder aan te vullen. Artikel 2(3) geeft een redelijk open norm. Soms kan het nuttig zijn om open normen aan te vullen met specifiekere en concretere regels. Hoe specifieker een regel, des te duidelijker die regel is voor kansspelaanbieders.

Het zou bijvoorbeeld verboden kunnen worden dat reclame wordt getoond op websites en programma's waarvan een substantieel deel (bijvoorbeeld 25% of meer) van de bezoekers of kijkers minderjarig is. Bij een dergelijk criterium dient voldoende duidelijk te kunnen worden vastgesteld wat het bezoekers- of kijkersaandeel minderjarigen is. Ten aanzien van bepaalde diensten is dat eenvoudiger dan voor andere. In voorkomende gevallen kan gebruik worden gemaakt van gegevens van Stichting Kijkonderzoek.<sup>210</sup> Daar staat tegenover dat bij diverse vormen van aanbod – met name online – er geen gegevens over het aandeel minderjarigen worden bijgehouden. Overigens kan ook het leeftijdscriterium van minderjarigen worden bijgesteld.

Overwogen kan ook worden om regels voor logo's en sponsoring op kleding en andere spullen aan te nemen. Het zou bijvoorbeeld verboden kunnen worden om kansspelreclame of kansspelgerelateerde logo's af te drukken op kinderkleding, of op sportkleding in kindermaten.<sup>211</sup> In het Verenigd Koninkrijk mogen kansspelgerelateerde logo's niet op voetbalshirts voor minderjarigen staan.<sup>212</sup>

Een dergelijk sponsor- en logo-verbod zou ook kunnen gelden voor spullen die gericht zijn op kinderen, zoals speelgoed en voedingsmiddelen.<sup>213</sup> De wet zou ook kunnen verbieden dat kansspelreclame wordt gemaakt waarin beelden worden gebruikt die kinderen aanspreken.<sup>214</sup>

---

<sup>207</sup> Artikel 2(3) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>208</sup> Artikel 2 lid 3 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>209</sup> <https://www.internetconsultatie.nl//besluitkansspelenopafstand>

<sup>210</sup> Zie bijvoorbeeld het kijkersprofiel per zender in Kijkonderzoek 2018, p. 16.

<sup>211</sup> Zweden en het VK hebben zulke regels. Zie Regulus 2019, p. 10 over Zweden: en Regulus 2019, p. 18 over het V.K. Zie ook artikel 2.5 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>212</sup> <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/News/gambling-advertising-and-sponsorship-rules-reminder-for-operators>. Zie ook regulus 2019, p. 18.

<sup>213</sup> Denemarken heeft zo'n regel. Zie Regulus 2019, p. 12.

<sup>214</sup> Regulus 2019, p. 15. België kent zo'n regel.

In theorie zou het ook verboden kunnen worden dat games gericht op minderjarigen te veel kansspel-elementen bevatten. De precieze formulering van een dergelijk regel vraagt bijzondere aandacht.

Maar het is wellicht niet nodig dat de formele wetgever extra regels aanneemt om minderjarigen te beschermen. Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen geeft de minister de bevoegdheid om aanvullende regels te stellen over kansspelreclame.<sup>215</sup> De minister kan dus extra regels aannemen om minderjarigen te beschermen.

### **Tijdvensters**

Momenteel geldt er op grond van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen een verbod op reclame voor kansspelen op televisie tussen 6.00 en 19.00 uur.<sup>216</sup> Het is mogelijk om andere tijdstippen te hanteren, bijvoorbeeld 6:00 – 21:00 uur zoals nu voor alcoholhoudende dranken het geval is.<sup>217</sup> Overigens is de introductie van een aangepast tijdvenster voor advertenties voor kansspelen reeds voorgesteld. In een – niet aangenomen – amendement bij de Wet organiseren kansspelen op afstand werd voorgesteld een tijdvenster voor reclame voor kansspelen op afstand tussen 06.00 en 21.00 voor.<sup>218</sup>

Een voordeel van het verruimen van het reclameloze tijdvenster op televisie is dat reclame waarschijnlijk minder minderjarigen bereikt. Tegelijkertijd vraagt de consistentie van een dergelijke beperking aandacht, zeker waar het gaat om diensten op aanvraag. In beginsel zou een tijdsventer ook kunnen worden ingesteld voor diensten zoals YouTube. Tijdvensters worden door sommige bedrijven al aangeboden als dienst aan adverteerders. Op YouTube hebben adverteerders bijvoorbeeld de mogelijkheid om advertenties in te kopen op bepaalde tijden, bijvoorbeeld op zondag tussen 20:00 en 23:00 uur.<sup>219</sup>

### **Locatie en methode**

Enigszins in het verlengde van het voorgaande, kan gedacht worden aan het beperken van bepaalde vormen van reclame, of van reclame op specifieke locaties. Een verbod op kansspelreclame in de buurt van scholen of sportvelden,<sup>220</sup> of op het sponsoren van school- en sportactiviteiten zou onder deze categorie vallen. In dit verband kan worden gewezen op het Convenant 'Scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring'

---

<sup>215</sup> Artikel 2(8) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>216</sup> Artikel 3 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>217</sup> Artikel 2.94 lid 2 sub a en b Mediawet voor de publieke mediadienst. Artikel 3.7 lid 2 sub a en b Mediawet voor de commerciële mediadienst.

<sup>218</sup> <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vk56o17jfoy5>

<sup>219</sup> <https://support.google.com/google-ads/answer/2404244?co=ADWORDS.IsAWNCustomer%3Dfalse&hl=nl>

<sup>220</sup> De Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RVK) 2015 kent al een verbod op, kort gezegd, reclame in de buurt van scholen, artikel 6(8).

2019.<sup>221</sup> Dit Convenant ziet op sponsoring, donaties en reclame. Het bepaalt dat sponsoring verenigbaar dient te zijn met de pedagogische en onderwijskundige taak en doelstelling van de school.<sup>222</sup> Overigens sluiten de convenantafspraken sponsoring door kansspelaanbieders niet uit.

Een locatiebeperking kan zich uitstrekken tot publieke locaties of locaties die mede uit overheidsmiddelen worden gefinancierd (ziekenhuizen, sportterreinen, openbaar vervoer<sup>223</sup>).

### ***Gepersonaliseerde reclame: behavioural targeting***

Een specifieke vorm van online reclame is *behavioural targeting* (gedragmarketing). Bij deze marketingtechniek volgen bedrijven het gedrag van mensen op het internet, en gebruiken de verzamelde informatie om mensen gerichte advertenties te tonen. Voor behavioural targeting worden vaak cookies of vergelijkbare technieken gebruikt.<sup>224</sup>

Advertentienetwerken, bedrijven die advertenties tonen op duizenden websites, kunnen ook cookies plaatsen en lezen. Op deze manier kan een advertentienetwerk het gedrag van internetgebruikers volgen over alle websites waarop het advertenties toont. Advertentienetwerken en andere marketingbedrijven kunnen op die manier leren wat de interesses zijn van iemand. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld advertenties voor hengels tonen aan iemand die veel websites bezoekt over vissen, en advertenties voor gokken aan iemand die veel goksites bezoekt.

Maar bedrijven zouden ook kunnen leren wat de zwakheden van bepaalde mensen zijn. Iemand die websites over schuldhulpverlening bezoekt, heeft wellicht geldproblemen. Behavioural targeting zou dus gebruikt kunnen worden om kansspelreclame te richten op bepaalde groepen mensen, zoals mensen die in geldnood zitten, die verslavingsgevoelig zijn, of om een andere reden makkelijk te overtuigen zijn een gokje te wagen.<sup>225</sup> Bovendien kunnen bedrijven de inhoud van zulke reclame aanpassen aan de ontvanger, voor extra effect. Kansspelreclame gericht op mensen in geldnood zou bijvoorbeeld hoge prijzen kunnen benadrukken.

Bedrijven zouden ook op bepaalde momenten advertenties kunnen richten op mensen. Een Amerikaans bedrijf gaf adverteerders bijvoorbeeld de mogelijkheid om advertenties aan gamers te tonen 'during congratulatory moments' of 'during moments of rescue in gaming'.<sup>226</sup>

---

<sup>221</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2009/02/24/convenant-scholen-voor-primair-en-voortgezet-onderwijs-en-sponsoring>

<sup>222</sup> Artikel 3 Convenant Scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring.

<sup>223</sup> Holland Casino heeft bijvoorbeeld geadverteerd met de tram, zie: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=40&v=tBobvvTNIgc](https://www.youtube.com/watch?time_continue=40&v=tBobvvTNIgc)

<sup>224</sup> Een cookie is een klein tekstbestand dat een websitehouder op de computer van een internetgebruiker plaatst, om die computer te herkennen. Websites gebruiken cookies bijvoorbeeld voor log-in procedures, en om de inhoud van een winkelmandje te onthouden.

<sup>225</sup> Over behavioural targeting en de risico's op manipulatie: Zuiderveen Borgesius 2015; Pavlovic 2018, p. 68.

<sup>226</sup> <https://www.adweek.com/digital/mediabrix-breakthrough-moments>.

Naast behavioural targeting, zijn ook andere vormen van gepersonaliseerde kansspelmarketing mogelijk, bijvoorbeeld via email en sms.

### **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)**

Er gelden al algemene regels voor behavioural targeting. Zo brengt behavioural targeting het gebruik van 'persoonsgegevens' met zich. In Nederland en de rest van Europa geldt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).<sup>227</sup> De AVG probeert ervoor te zorgen dat persoonsgegevens alleen op een rechtmatige, behoorlijke, en transparante manier verwerkt worden.<sup>228</sup> De AVG is van toepassing als een bedrijf 'persoonsgegevens' gebruikt.<sup>229</sup> Een persoonsgegeven is, kort gezegd, elk gegeven over een geïdentificeerde of identificeerbare persoon.<sup>230</sup> Dat begrip heeft een grote reikwijdte, en is niet alleen van toepassing op naam- en adresgegevens, maar ook bijvoorbeeld op gegevens die worden verzameld via tracking cookies en dergelijke.

Het feit dat de AVG van toepassing is, maakt het niet verboden om persoonsgegevens te verwerken. Maar een bedrijf moet wel aan de wettelijke eisen voldoen als het persoonsgegevens verwerkt. Eén van de belangrijkste eisen uit de AVG is transparantie.<sup>231</sup> Organisaties moeten uitleggen met welk doel ze persoonsgegevens verwerken ('verwerkingsdoeleinde').<sup>232</sup> Zulke informatie kunnen ze bijvoorbeeld opnemen in hun privacyverklaring op hun website.

Als een bedrijf persoonsgegevens gebruikt voor behavioural targeting, vereist de AVG doorgaans dat het bedrijf eerst toestemming vraagt aan de betrokkene.<sup>233</sup> De AVG eist niet altijd toestemming als bedrijven persoonsgegevens gebruiken. Een bedrijf mag bijvoorbeeld betalingsgegevens van een klant verwerken voor zover dat nodig is om een overeenkomst af te sluiten met die klant, zonder dat het bedrijf expliciet om toestemming hoeft te vragen.<sup>234</sup>

De AVG heeft extra strenge regels voor 'bijzondere categorieën van persoonsgegevens' (soms gevoelige gegevens genoemd); dat zijn gegevens over onder andere 'etnische afkomst', 'seksuele gerichtheid', en 'gezondheid'.<sup>235</sup> Zulke gegevens mogen niet gebruikt worden, tenzij een

---

<sup>227</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming), L 119/1 (AVG).

<sup>228</sup> Artikel 5 lid 1 sub a AVG.

<sup>229</sup> De AVG spreekt niet van een 'bedrijf' maar van een 'verwerkingsverantwoordelijke' (artikel 4 lid 7 AVG). Dit rapport beperkt zich tot bedrijven, maar de AVG heeft een bredere reikwijdte.

<sup>230</sup> Artikel 4 lid 1 AVG.

<sup>231</sup> Artikel 5 lid 1 sub a AVG.

<sup>232</sup> Artikel 13 lid 1 sub c en 14 lid 1 sub c AVG.

<sup>233</sup> Artikel 6 lid 1 sub b AVG.

<sup>234</sup> Artikel 6 lid 1 sub b AVG.

<sup>235</sup> Artikel 9 AVG.



specifieke uitzondering geldt. De enige mogelijke uitzondering voor behavioural targeting is de 'uitdrukkelijke toestemming' van het individu.<sup>236</sup>

Een gegeven zoals 'de persoon achter tracking cookie XYZ is te verleiden tot grote inzetten of langdurig spelen' zou misschien gezien kunnen worden als een gegeven over gezondheid, namelijk als een gegeven dat kan duiden op een verslaving. Een gegeven over verslaving zou gezien kunnen worden als een 'bijzondere categorie van persoonsgegevens'. Als bepaalde cookiegegevens inderdaad beschouwd moeten worden als bijzondere persoonsgegevens, geldt dus een aangescherpte eis: behavioural targeting en andere vormen van gerichte marketing zijn alleen toegestaan na uitdrukkelijke toestemming van het individu.

### **ePrivacyregels**

Naast de AVG, geef de Europese ePrivacyrichtlijn regels voor de sector elektronische communicatie.<sup>237</sup> De ePrivacyrichtlijn bevat bijvoorbeeld regels over het gebruik van cookies en vergelijkbare technieken. Uit artikel 5.3 van de ePrivacyrichtlijn volgt, kortweg samengevat, dat bepaalde cookies slechts geplaatst mogen worden na geïnformeerde toestemming van de betrokkene.<sup>238</sup> In Nederland zijn die regels geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet.<sup>239</sup>

Ook voor email-marketing en dergelijke technieken kent Nederland algemene regels in de Telecommunicatiewet, gebaseerd op de ePrivacyrichtlijn. Samengevat is het verboden om mensen zonder voorafgaande toestemming commerciële elektronische berichten (emails, sms-berichten, etc.) te sturen, of om automatische oproepsystemen (robocalls) in te zetten.<sup>240</sup>

Er geldt dus een opt-in-systeem voor marketing via elektronische berichten. Er is een uitzondering voor, kort gezegd, bestaande klanten, als de verzonden berichten hetzelfde soort diensten betreft als de klant eerder had afgenomen. In zulke berichten moet de verzender wel een duidelijke opt-out-mogelijkheid bieden.

Er geldt ook een opt-out-systeem voor andere soorten ongevraagde commerciële communicatie, zoals telemarketing via callcenters.<sup>241</sup> Mensen kunnen zich inschrijven in het Bel-me-niet Register. Ingeschreven

---

<sup>236</sup> Artikel 9 lid 1 sub a AVG.

<sup>237</sup> Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (PbEG 2002, L 201/37), laatst gewijzigd door Richtlijn 2009/136/EG.

<sup>238</sup> Artikel 5.3 van de ePrivacyrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in artikel 11.7a Telecommunicatiewet. Die twee artikelen spreken niet van de 'betrokkene' maar van de 'abonnee' en 'gebruiker'. Ter wille van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk de term betrokkende gebruikt.

<sup>239</sup> Artikel 11.7a Telecommunicatiewet.

<sup>240</sup> Artikel 11.7 Telecommunicatiewet

<sup>241</sup> Artikel 11.7(5) – 11.7(13) Telecommunicatiewet

consumenten mogen niet telefonisch benaderd worden voor commerciële ideële of charitatieve doeleinden.<sup>242</sup> Ook voor geadresseerde papieren folders geldt, kort gezegd, een opt-out systeem.<sup>243</sup>

In 2017 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een ePrivacyverordening, die de ePrivacyrichtlijn zou moeten vervangen.<sup>244</sup> Het voorstel bevat onder andere de mogelijkheid van hoge boetes, vergelijkbaar met de boetes in de AVG. Op het moment van schrijven (september 2019) is echter niet duidelijk of en zo ja, wanneer het voorstel wordt aangenomen.

### ***Aanvullende regels voor gepersonaliseerde reclame?***

De wetgever zou kunnen overwegen om aanvullende regels aan te nemen voor gepersonaliseerde kansspelreclame. Zoals gezegd, kent Nederland een verbod om kansspelreclame te richten op kwetsbare personen, in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.<sup>245</sup>

Als de wetgever vreest dat gepersonaliseerde berichten mensen te goed kunnen verleiden tot kansspelen, zou de wetgever aanvullende regels kunnen overwegen. Het zou bijvoorbeeld verboden kunnen worden om behavioural targeting en andere vormen van gepersonaliseerde kansspelreclame te richten op kwetsbare personen.

Een dergelijk verbod kan al gelezen worden in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.<sup>246</sup> Maar toch kan het soms nuttig zijn om dergelijke algemene regels aan te vullen met meer specifieke regels. Met een specifieke regel voor behavioural targeting, is bijvoorbeeld duidelijk dat de norm ook geldt voor het richten van reclame via die techniek. Het zou ook verboden kunnen worden dat kansspelreclame wordt getoond in de buurt van, of vlak voor of na, reclame voor kredieten.<sup>247</sup>

Maar voordat aanvullende regels aangenomen worden voor behavioural targeting, zou het misschien beter zijn om eerst betere handhaving van de bestaande regels (zoals de AVG en de Telecommunicatiewet) te stimuleren. Genoeg budget voor toezichthouders is bijvoorbeeld belangrijk.

Hoe dan ook, waarschijnlijk is het niet nodig dat de formele wetgever extra regels aanneemt voor gepersonaliseerde kansspelreclame. Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen geeft de minister de bevoegdheid om aanvullende regels te stellen over kansspelreclame.<sup>248</sup> Indien nodig kan de minister dus regels aannemen over behavioural targeting en andere personaliseerde kansspelreclame.

---

<sup>242</sup> [www.bel-me-niet.nl](http://www.bel-me-niet.nl)

<sup>243</sup> Zie artikel 6(1)(f) AVG en overweging 47 AVG.

<sup>244</sup> Over dit voorstel: F.J. Zuiderveen Borgesius e.a. 2017.

<sup>245</sup> Artikel 2 lid 3 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>246</sup> Artikel 2 lid 3 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>247</sup> Denemarken kent zo'n verbod in zelfregulering. Regulus 2019, p. 12.

<sup>248</sup> Artikel 2(8) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

### ***Beperkingen op hoeveelheid kansspelreclame***

In beginsel zouden kwantitatieve maxima gesteld kunnen worden aan de hoeveelheid kansspelreclame.<sup>249</sup> Theoretische voorbeelden zijn: 'niet meer dan één reclame van dezelfde kansspelaanbieder per uur op een TV-kanaal', of 'niet meer dan duizend online advertenties van een aanbieder per maand'. Het is echter moeilijk vast te stellen wat een redelijke hoeveelheid kansspelreclame is.

In Zweden, Denemarken, en het Verenigd Koninkrijk werd op een gegeven moment zoveel geadverteerd voor kansspelen, dat mensen en politici bezorgd raakten. Deze bezorgdheid stond los van eventuele effecten van die kansspelreclame op het aantal spelers of probleemspelers; het enkele feit dat er zoveel kansspelreclame was riep zorgen op.<sup>250</sup>

Het beperken van reclame is op zichzelf niet een doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid. De doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn, zoals gezegd, het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit.

### **3.3 Reclame: inhoud**

Naast regels over waar en wanneer reclame wordt getoond, kunnen beperkingen zich ook richten op de inhoud van reclame. Voor kansspelreclame zouden verschillende beperkingen op de inhoud overwogen kunnen worden.

#### ***Beroemdheden, artiesten of andere populaire personen***

In het buitenland zetten kansspelaanbieder soms beroemdheden in voor kansspelreclame. Zo heeft kansspelaanbieder Ladbrokes in het Verenigd Koninkrijk de MTV-ster Gaz Beadle ingezet als *influencer*. Hij plaatste verschillende berichten over gokken op Twitter.<sup>251</sup>

In Denemarken en Italië geldt een verbod op het inzetten van beroemdheden, artiesten of andere populaire personen als reclame-instrument bij kansspelen.<sup>252</sup>

In Nederland geven diverse uitspraken op grond van de Reclame Code aan dat het inzetten van bekende personen problematisch kan zijn, zeker als aan hen een bepaalde autoriteit wordt toegekend (zoals een (voormalige) presentator van actualiteitenprogramma's of een ombudsman).

---

<sup>249</sup> Regulus 2019, p. 15. Een dergelijk voorstel is gedaan in België.

<sup>250</sup> Regulus 2019, p. 10-13. Over het V.K.: p. 18.

<sup>251</sup> Zie <https://www.bbc.co.uk/news/business-44071500/>.

<sup>252</sup> Zie Gambling Act 2010. Griffiths en Derevensky noemen het nalaten van het inzetten van dergelijke personen een maatschappelijk verantwoorde reclame-strategie: Griffiths & Derevensky 2017, p. 28.

In Nederland is voorgesteld om een verbod in te voeren op het inzetten van individuele sporters voor kansspelreclame.<sup>253</sup> Het aanprijzen van kansspelen door beroemdheden, artiesten en andere personen die populair zijn onder jongeren (bijvoorbeeld 'influencers' op sociale media) wordt in de toelichting van het Ontwerpbesluit kansspelen op afstand gekwalificeerd als een onwenselijke vorm van reclame.<sup>254</sup> Maar er is dus geen verbod als zodanig in dit concept voorzien. Een en ander hoeft niet uit te sluiten dat dit soort activiteiten strijdig is met algemene regels van consumentenbescherming en oneerlijke handelspraktijken.<sup>255</sup>

Een dergelijk verbod voor beroemdheden, artiesten of andere personen die populair zijn onder minderjarigen en jongvolwassenen (18 tot 24 jaar) kan ervoor zorgen dat de reclames minder minderjarigen en jongvolwassenen aanspreken.

Bij een verbod op het inzetten van beroemdheden, artiesten of andere populaire personen onder minderjarigen en jongvolwassenen dient het wel mogelijk te zijn om vast te stellen of een persoon populair is onder minderjarigen en jongvolwassenen. Zo oordeelde de Reclame Code Commissie in een zaak over de TOTO dat rapper Donnie geen grote groep minderjarige volgers heeft.<sup>256</sup>

Hoe dan ook, een dergelijk verbod hoeft waarschijnlijk niet in een formele wet opgenomen te worden. Zo'n verbod kan al gelezen worden in het meer algemene verbod om bepaalde kansspelreclame te richten op jongvolwassenen,<sup>257</sup> of op kwetsbare personen.<sup>258</sup> Bovendien kan de minister extra regels stellen over kansspelreclame aan kwetsbare personen.<sup>259</sup>

### ***Risico-indicator***

Voor reclames van financiële producten geldt de verplichting tot het opnemen van een risico-indicator.<sup>260</sup> Voor kansspelen is het reeds verplicht om in een reclame te verwijzen naar de internetpagina van de vergunninghouder waar informatie kan worden verkregen over de winstbepaling.<sup>261</sup> Aangezien deze informatie al openbaar is, zou het kunnen

---

<sup>253</sup> Artikel 4 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>254</sup> Regeling kansspelen op afstand en uitvoeringsregeling kansspelen – ontwerp – consultatieversie, p. 83.

<sup>255</sup> De ACM doet in deze relevant onderzoek: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/oproep-acm-denk-mee-over-voorkomen-online-misleiding-consumenten>

<sup>256</sup> <https://www.reclamecode.nl/uitspraken/resultaten/casino-loterij-promotioneel-kansspel-2018-00894/242153>

<sup>257</sup> Nieuw artikel 2(4) Regeling kansspelen op afstand en uitvoeringsregeling kansspelen – ontwerp – consultatieversie, p. 19-20.

<sup>258</sup> Artikel 2(3) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>259</sup> Artikel 2(8) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>260</sup> Nadere Regeling Gedragstoezicht Financiële Ondernemingen; zie voor de risico-indicatoren: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/downloadbestanden-informatieverstreking/risicowijzer-beleggen>.

<sup>261</sup> Artikel 3 lid 3 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen juncto 5 lid 1 sub b Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

worden verlangd van vergunninghouders om in de afzonderlijke reclameboodschap een winstbepaling op te nemen. Ter illustratie: de winkans om een speltegoed t.w.v. 2 euro te winnen bij de Lotto (winkans 1:7.4 dat wil zeggen: 13,5%<sup>262</sup>) is een stuk lager dan de gemiddelde uitkering bij een inzet bij Holland Casino (92%<sup>263</sup>).

Een andere optie is het opnemen van een risico-indicator voor het verslavingsrisico. Een dergelijke risico-indicator kan dienen als waarschuwing voor consumenten en als zorgplicht voor aanbieders. Voor dat laatste is het vereist dat er een objectieve maatstaf voor dat verslavingsrisico bestaat. Een analyse daarvan die in 2017 in opdracht van Kansspelautoriteit is uitgevoerd, zou als vertrekpunt kunnen dienen voor een dergelijk instrument.<sup>264</sup>

### ***Gratis speldeelnames of bonussen***

Er zouden extra regels aangenomen kunnen worden voor gratis speldeelnames of bonussen. België kent een verbod op het aanbieden van gratis speldeelnames of bonussen.<sup>265</sup> Als uitzondering geldt het aanbieden van reclames op de eigen website.

In de Memorie van Toelichting bij de recentelijk aangenomen Wet kansspelen op afstand staat dat er nadere regels worden gesteld voor reclame voor kansspelen op afstand en hierbij met name wordt gedacht aan bonussen.<sup>266</sup> De consultatieversie van de Wijziging Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen bevat een apart artikel dat ziet op bonussen.<sup>267</sup> De Regeling bevat geen verbod op het aanbieden van een gratis bonus in een reclame. De consultatieversie bevat wel een verbod op gepersonaliseerde bonussen, bonussen tijdens het spelen, en bonussen voor spelers met interventie maatregelen.<sup>268</sup>

Een nadeel van een bonusverbod is dat een bonus een marketinginstrument is dat kan helpen bij kanalisatie.<sup>269</sup> Overigens zijn er geen studies die het aanbieden van bonussen aantoonbaar in verband brengen met risicovol speelgedrag.<sup>270</sup>

---

<sup>262</sup> <https://nlolottoproduction.blob.core.windows.net/assets/4BEDAB7D-8792-4BC8-AD25-3C3592D84910>

<sup>263</sup> <https://www.hollandcasino.nl/onze-spelregels>

<sup>264</sup> Zie De Bruin 2017.

<sup>265</sup> Artikel 5 lid 1 Koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten.

<sup>266</sup> Kamerstukken 33 669 nr. 3, p. 14

<sup>267</sup> Artikel 6, onder artikel 5.1. Wijziging Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>268</sup> Artikel 6, onder artikel 5.1. Wijziging Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>269</sup> Besluit kansspelen op afstand - consultatieversie 10-09-2018, p. 103.

<sup>270</sup> Zie: de Bruin 2015, p. 30-31.

### ***Aard en soort van kansspelen***

Het is verdedigbaar om verschillende regels te hebben voor verschillende soorten kansspelen, als dit onderscheid gebaseerd is op een deugdelijke argumentatie, zoals de verschillen in risico's.<sup>271</sup> De regels voor reclame zijn nu al verschillend voor on- en offline kansspelen. De Memorie van Antwoord bij de Wet kansspelen op afstand vermeldt dat loterijen ruimere reclamemogelijkheden hebben omdat online kansspelen risicovollere kansspelen zijn.<sup>272</sup>

### ***Technologieneutraliteit***

Reguleren brengt extra uitdagingen met zich als de regels van toepassing zullen zijn op snel ontwikkelende technologie of een snel ontwikkelende sector. Het aannemen van wetten kan jaren duren. Ondertussen ontwikkelen technologie, de markt en de maatschappij zich snel.

Deze uitdagingen zijn niet uniek voor kansspelen; ook in andere marktsectoren is er sprake van snelle ontwikkelingen. Regulering moet zich bij deze dynamiek kunnen aanpassen. Dit pleit ervoor om zoveel mogelijk te kiezen voor kaderregulering die via nadere regulering en uitvoeringsmaatregelen concreet is in te vullen.<sup>273</sup>

Voor de regulering van reclame bij kansspelen betekent dit dat de wet zoveel mogelijk de normatieve beginselen dient vast te leggen, die via een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling, of op uitvoeringsniveau geconcretiseerd worden. Het is wel noodzakelijk dat er voldoende democratische legitimatie is, ook voor lagere regelgeving.

## **3.4 Handhaving**

Een belangrijke factor bij verboden of beperkingen is de handhaafbaarheid. In deze paragraaf komen enige van de belangrijkste vraagstukken ten aanzien van de handhaafbaarheid aan de orde. Deze vraagstukken verschillen veelal niet van handhaafbaarheidsvragen in algemene zin. Eerst wordt hieronder ingegaan op een aantal institutionele aspecten (ex ante/ex post toezicht, welke instituties, effectief instrumentarium en kosten van het toezicht). Vervolgens wordt stilgestaan bij jurisdictie, en zelf- en co-regulering.

### ***Ex ante en ex post toezicht***

Het moment waarop toezicht kan worden uitgeoefend heeft een directe relatie met de handhaafbaarheid. In het bestaande regelgevend kader in

---

<sup>271</sup> Zie ook HvJEU 8 september 2010, C-316/07, ECLI:EU:C:2010:504 (Markus Stoß), r.o. 95.

<sup>272</sup> Kamerstukken 33 996, nr. C, p. 7.

<sup>273</sup> Zie Koops 2006.

Nederland ligt het accent vooral op ex post toezicht, vaak afhankelijk van klachten.

Ex post toezicht zou aangevuld kunnen worden met ex ante (voorafgaande) toetsing. Een toezichthouder zou preventief kunnen toezien op kansspelreclame. In Nederland gebeurt dit momenteel voor bepaalde vormen van alcoholreclame door Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie (STIVA). Het advies van de STIVA is niet bindend en daarmee niet gelijk aan bijvoorbeeld een systeem van voorafgaande bindende goedkeuring of vergunningverlening.<sup>274</sup>

Een voordeel van ex ante toezicht is dat per geval een belangenafweging kan worden gemaakt. Daarbij is ex ante toezicht op reclame flexibel. Verder kan de wetgever kiezen voor een meer of minder bindende status van het advies.

Daar staat tegenover dat ex ante toetsing om een arbeidsintensieve activiteit kan gaan. Er moet dus voldoende capaciteit zijn bij de toezichthouder om een dergelijke toets uit te voeren. In Nederland komt ex ante toezicht op reclame weinig voor. Ook is ex ante toezicht minder gebruikelijk in de kansspelsector. Volgens Hörnle e.a. gebruiken zes EU-lidstaten ex ante toezicht, terwijl dertien lidstaten ex post toezicht gebruiken.<sup>275</sup>

### ***Toezichthoudende instantie***

In het kader van de kansspelen liggen veel handhavingstaken bij de Kansspelautoriteit.<sup>276</sup> De Kansspelautoriteit heeft als taak het verstrekken van vergunningen, het beperken van kansspelverslaving, het geven van voorlichting, het handhaven van de Wet op de kansspelen en het houden van toezicht. De Kansspelautoriteit houdt in dit verband ook toezicht op kansspelreclame. Zij kan handhaven jegens de partij die reclame maakt en jegens de partij op wiens website de reclame te zien is. De Kansspelautoriteit heeft in de zomer van 2019 bijvoorbeeld opgetreden tegen kansspelreclame op 23 websites.<sup>277</sup>

Een voordeel van de Kansspelautoriteit als toezichthouder voor een reclameverbod of -beperking is dat de Kansspelautoriteit ervaring heeft met de handhaving van reclame voor illegaal kansspelaanbod. Dit laat onverlet de bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op grond van het algemene markt- en consumentenrecht. De Kansspelautoriteit heeft een samenwerkingsprotocol gesloten met de Autoriteit Consument en Markt.<sup>278</sup> Dit samenwerkingsprotocol regelt bijvoorbeeld dat de

---

<sup>274</sup> Artikel 6 Reglement Reclametoetsing.

<sup>275</sup> Hörnle e.a. 2019, p. 86.

<sup>276</sup> Titel VI Wet op de Kansspelen.

<sup>277</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/juli/ksa-maakt-einde/>

<sup>278</sup> Staatscourant 2015, nr. 47456.

toezichthouders contact met elkaar opnemen bij een samenloop van bevoegdheden.

### ***Effectief instrumentarium***

In het hedendaagse toezicht is er meer aandacht voor de effectiviteit van op te leggen maatregelen wanneer regels niet worden nageleefd. Toezichthouders beschikken over een steeds groter palet van mogelijkheden. De Kansspelautoriteit kan bijvoorbeeld een bestuurlijke boete opleggen, een last onder dwangsom, of een last onder bestuursdwang.<sup>279</sup> Naast boetes is in Nederland ook strafrechtelijke vervolging mogelijk voor het overtreden van de Wet op de Kansspelen.<sup>280</sup> Strafrechtelijke vervolging moet gezien worden als ultimum remedium.

In sectorspecifieke regelgeving wordt het sanctieniveau soms gekoppeld aan de economische belangen van de betrokken ondernemingen. In het telecommunicatie- en mededingingsrecht kunnen bijvoorbeeld sancties worden opgelegd die kunnen oplopen tot 10% van de jaarlijkse wereldwijde omzet.<sup>281</sup> En onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming kunnen boetes opgelegd worden tot 4% van de jaarlijkse wereldwijde omzet.<sup>282</sup>

Maar zelfs als boetes worden opgelegd van vele miljarden is nog de vraag of die voldoende effectief zijn. Maatregelen die meer gericht zijn op gedragsverandering kunnen een alternatief of complement zijn. Zo biedt het mededingingsrecht het instrument van de bindende aanwijzing.<sup>283</sup> Toezichthouder en betrokken onderneming maken dan afspraken over hoe in toekomst bepaald gedrag wordt vermeden.<sup>284</sup> Er zijn meerdere varianten mogelijk. De bindende aanwijzing is een specifiek handhavingsinstrument. Compliance-afspraken en gedragscodes kunnen in bredere zin een rol spelen bij de wijze van handhaving en de bepaling van de omvang van te nemen maatregelen. Zij kunnen echter geen substituut zijn voor wettelijke handhaving.

### ***Online reclame***

Op het internet brengt handhaving van regels over kansspelreclame extra complicaties met zich. Wat de beste methode van handhaving is hangt ten

---

<sup>279</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/organisatie/bevoegdheden/>

<sup>280</sup> Artikel 36 Wet op de kansspelen.

<sup>281</sup> Artikel 15.4 lid 3 Telecommunicatiewet.

<sup>282</sup> Artikel 83 AVG.

<sup>283</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/toezicht-op-de-mededingingswet>

<sup>284</sup> Vergelijk de 'consent agreements' die de Federal Trade Commission (FTC) in de Verenigde Staten overeenkomt met o.a. de grote techbedrijven Zie: Kannekens & van Eijk 2016. Naast een hoge boete, moest Facebook recentelijk een nieuw consent agreement accepteren dat vergaande consequenties heeft voor eigen bedrijfsvoering. Zie: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions>



dele af van de soort online reclame. Er bestaan veel verschillende vormen van online reclame. Zo onderscheiden Hörnle e.a. zes typen online reclame:

- (i) advertenties zoals *banner* advertenties (ook op grond van behavioural targeting), pop-ups, etc., die worden geplaatst via advertentienetwerken en vergelijkbare bedrijven.
- (ii) marketing via zoekmachines, zoals advertenties op basis van gekochte *keywords*, of via *search engine optimisation*.
- (iii) advertenties op social media-diensten. Voorbeelden zijn banners op Facebook, advertentie-tweets, en video-advertenties.
- (iv) marketing die wordt geplaatst door social media-gebruikers als *user-generated content*, zoals *posts*, *tweets*, etc.
- (v) marketing in allerlei vormen via *affiliates*, *influencers*, en *brand ambassadors*.<sup>285</sup>
- (vi) advertenties via websites met gok-tips, vergelijkingssites, etc.<sup>286</sup>

De zes categorieën overlappen ten dele, en andere indelingen zouden mogelijk zijn.<sup>287</sup> Vanwege het belang voor kansspelen, worden hier een paar aanvullende opmerkingen gemaakt over twee soorten online reclame, via social media-diensten en affiliates.

### **Social media**

Kansspelaanbieders kunnen (al of niet via een tussenpersoon) advertentieruimte kopen op social media-diensten, zoals Twitter, Facebook, en Instagram (categorie (iii) hierboven).<sup>288</sup> Voor een toezichthouder kan het moeilijk zijn om te zien welke advertenties er getoond worden; er kunnen duizenden verschillende advertenties getoond worden, aan soms kleine groepen mensen, bijvoorbeeld leden van een bepaalde Facebook-groep.<sup>289</sup>

Als de toezichthouder geen goed beeld heeft van bepaalde kansspelreclame, en de wetgever vindt dat een probleem, zou de wetgever kunnen overwegen om kansspelaanbieders te verplichten om al hun online-advertenties te plaatsen in een centraal register.<sup>290</sup> Op die manier kan een toezichthouder zien welke advertenties aanbieders gebruiken, ook als ze die advertenties slechts aan bepaalde groepen richten. Het register zou ook opengesteld kunnen worden voor anderen dan toezichthouders. Met een openbaar register zouden bijvoorbeeld onderzoekers of journalisten ook

---

<sup>285</sup> Hörnle e.a. 2019 (p. 84) geven de volgende omschrijvingen: 'Brand ambassadors are athletes, or other famous persons with celebrity status appearing in advertising for gambling. Influencers are a new phenomenon on social media who use their extensive network connections for advertising purposes.'

<sup>286</sup> Hornle e.a. 2019, p. 83.

<sup>287</sup> Zie bijvoorbeeld Regulus 2019, p. 4.

<sup>288</sup> Hornle e.a. 2019, p. 84.

<sup>289</sup> Zie over de problematiek van online handhaving ook: Hörnle et al 2019, p. 100.

<sup>290</sup> Er bestaan al rapportageverplichtingen over kansspelreclame voor kansspelaanbieders. Zie artikel 2 van de Regeling werving, reclame, en verslavingspreventie kansspelen.

een beeld kunnen krijgen van kansspelreclame. Een dergelijk register is ook voorgesteld in de context van online politieke microtargeting.<sup>291</sup>

Een andere vorm van reclame via social media-diensten is marketing door social media-gebruikers (categorie (iv) hierboven). Zulke gebruikers, zoals beroemdheden en influencers, kunnen reclame maken voor kansspelen in hun eigen posts, tweets, of berichten. In het Verenigd Koninkrijk maken bepaalde beroemdheden bijvoorbeeld reclame voor kansspelen via social media.<sup>292</sup> Er kunnen veel verschillende gebruikers zijn die zulke reclame maken. Het kan daarom lastig zijn om een overzicht te krijgen van de op die manier gemaakte reclame.

Toch is handhaving mogelijk. Er zijn slechts enkele invloedrijke social media-diensten. Toezichhouders kunnen die diensten direct aanspreken. Dat kan efficiënter zijn dan het aanspreken van verschillende gebruikers of adverteerders. Een extra complicatie is echter dat social media-diensten zich, in bepaalde gevallen, kunnen beroepen op een vrijwaring van aansprakelijkheid, op grond van de 'hosting' regels in de E-commerce-richtlijn.<sup>293</sup> Het is een controversiële en onbeantwoorde vraag in hoeverre social media-diensten aansprakelijk zijn, en zouden moeten zijn, voor advertenties en andere content die via hun platforms verspreid worden.<sup>294</sup>

### **Affiliates**

Een andere vorm van online reclame is *affiliate marketing*. Die kan als volgt omschreven worden. 'Affiliate marketing is een manier van online marketing waarbij de adverteerder (webwinkel of merchant) de affiliate (publisher, uitgever, exploitant, webmaster) betaalt voor elke bezoeker, lead of sale die hij genereert via zijn/haar online kanaal (website(s), nieuwsbrieven of zoekmachine campagne).'<sup>295</sup>

Een website met tips over gokken kan bijvoorbeeld links bevatten waarmee mensen kunnen doorklikken naar sites van kansspelaanbieders. De kansspelaanbieders betalen de affiliates voor zulke verwijzingen. De kansspelaanbieder kan bijvoorbeeld per verwijzing een vast bedrag betalen, of een percentage van de winst die een aanbieder na een verwijzing maakt op een speler.<sup>296</sup>

Bij handhaving van reclameregels tegen affiliates is een complicatie dat er grote aantallen affiliates kunnen zijn. Iemand hoeft weinig te investeren om

---

<sup>291</sup> Leerssen e.a. 2019; Zuiderveen Borgesius e.a. 2019.

<sup>292</sup> Hornle e.a. 2019, hoofdstuk 6.

<sup>293</sup> Artikel 14, Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("Richtlijn inzake elektronische handel").

<sup>294</sup> Zie over die discussie: Van Hoboken e.a. 2018. Zie over advertenties en de vrijwaring: HvJ EU 12 juli 2011, zaak C-324/09 (l'Oréal e.a. tegen eBay e.a.).

<sup>295</sup> <https://www.vpan.nl/definities.html>

<sup>296</sup> Regulus 2019, p. 5; Hörnle e.a 2019, p. 101.

affiliate te worden; er is praktisch alleen een website nodig.<sup>297</sup> Soms kan het efficiënter zijn voor toezichthouders om adverteerders aan te spreken, in plaats van de affiliates.<sup>298</sup> De Kansspelautoriteit doet overigens regelmatig onderzoek naar affiliate marketing voor kansspelen, en heeft in de zomer van 2019 nog 23 sites laten stoppen met zulke marketing.<sup>299</sup>

Kortom, verschillende manieren van handhaven kunnen het meest geschikt zijn voor verschillende typen online kansspelreclame. Bij bepaalde typen reclame kan een grote partij, zoals een zoekmachine-aanbieder of een social media-dienst, aangesproken worden.

Zoals gezegd brengt reguleren extra uitdagingen met zich als de regels van toepassing zijn op een snel ontwikkelende sector. Regulering en handhaving moeten zich kunnen aanpassen. Daarom zou het goed zijn als de wettelijke regels aangevuld kunnen worden met lagere regels, bijvoorbeeld beleidsregels van toezichthouders.

### **Handhavingskosten**

Handhaving kost geld en het beschikbare budget vraagt een zorgvuldige kostenbatenafweging. Momenteel worden de kosten van de Kansspelautoriteit onder de noemer 'kansspelheffing' verhaald op degenen aan wie een vergunning is verleend.<sup>300</sup> De Kansspelautoriteit stuurt daartoe een factuur met jaarlijkse toezichtkosten aan de partijen met een exploitatievergunning.<sup>301</sup> Zeker wanneer aanvullende maatregelen worden overwogen in de context van reclame voor kansspelen, dient te worden vastgesteld wat de daarmee gepaard gaande handhavingskosten zijn en hoe daarin te voorzien.

### **Jurisdictie**

De grensoverschrijdende aspecten van communicatie brengen vragen met zich over de handhaafbaarheid wanneer het gaat om uit het buitenland afkomstige reclame-uitingen, zeker wanneer deze uitingen zich richten tot het Nederlandse publiek. Met jurisdictie-vragen is reeds de nodige ervaringen opgedaan, bijvoorbeeld in de mediasector. Dit heeft regelmatig geleid tot bijstelling van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten. Jurisdictie is ook in de e-commerce een bekend vraagstuk. Inmiddels is duidelijk dat de herziening van de e-commerce richtlijn op de Europese agenda staat. Jurisdictie zal daarbij zeker aan de orde komen. Waar relevant kan aansluiting worden gezocht bij deze bredere jurisdictievraagstukken

---

<sup>297</sup> Hörnle e.a 2019, p. 101.

<sup>298</sup> In het V.K. spreekt de toezichthouder soms de adverteerder aan, in plaats van de affiliate. De Engelse toezichthouder heeft in zo'n geval een boete van 300.000 pond opgelegd. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/News/gambling-business-fined-300000-for-misleading-advertising>

<sup>299</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/juli/ksa-maakt-einde/>

<sup>300</sup> Artikel 33e lid 1 Wet op de kansspelen.

<sup>301</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/spelautomaten/exploitatie/>

### ***Zelf- en co-regulering***

Bij de handhaving is het relevant of er sprake is van regulering die direct gehandhaafd kan worden, of sprake is van modellen van zelf- of co-regulering. Directe handhaafbaarheid via een toezichthouder brengt mee dat voldaan moet worden aan de reguliere regels van het administratieve recht zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft als voordeel dat voorzien is in een met vele waarborgen omklede procedure. Daar staat tegenover dat de toezichthouder een zorgvuldig proces moet doorlopen hetgeen een snelle besluitvorming in de weg kan staan.

Bij co-regulering wordt binnen wettelijke kaders de beoordeling van geschil omtrent – in casu – de geoorlooftheid van een reclame-uitingen in eerste instantie overgelaten aan een derde partij. Eerder is al gewezen op de Nederlandse Reclame Code, die voor vele vormen van reclame wordt ingezet.

Zelfregulering kan verschillend gedefinieerd worden. Vaak wordt bedoeld op autonome geschilbeslechting in eigen kring zonder enige bemoeienis of druk van de overheid. Bij de regulering van reclame is er vrijwel altijd een vorm overheidsbetrokkenheid of -beïnvloeding en derhalve geen sprake van (een dergelijke vorm van) zelfregulering.

Bij zelf- of co-regulering is veelal de oordeelsvorming als zodanig bindend voor de partijen die zich aan de regulering hebben gebonden. De aanname is dat bij zelf- of co-regulering sneller beslissingen kunnen worden genomen, en dat via de aansluiting van marktpartijen er een breder draagvlak is.

Zelf- en co-regulering hebben echter ook nadelen. Vaak ontbreken serieuze sancties bij zelf- en co-regulering. Het is mogelijk dat de financiële prikkels in de kansspelmarkt zodanig zijn, dat sommige partijen regels negeren, als er geen dreiging van voldoende zware sancties is. In het buitenland wordt zelfregulering in de kansspelmarkt niet altijd als een succes gezien.<sup>302</sup> Ook in andere sectoren, zoals met betrekking tot voedsel en alcoholhoudende dranken, is zelfregulering niet overal een succes.<sup>303</sup>

Een ander nadeel van zelf- en co-regulering is dat beslissingen die verstrekende consequenties kunnen hebben, niet direct aan een rechterlijk oordeel worden onderworpen. Slechts wanneer betrokkenen zich tot de gewone rechter wenden (of tot een eventueel tevens bevoegde toezichthouder) komt een meer objectieve oordeelsvorming tot stand. Waar het gaat om bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van internet-tussenpersonen, is op de negatieve effecten van private geschilbeslechting gewezen.<sup>304</sup> Kortom, als wordt geadviseerd voor zelf- of co-regulering, moeten afdoende waarborgen worden ingebouwd voor herstel, evaluatie en rechterlijke toetsing.

---

<sup>302</sup> Regulus 2019.

<sup>303</sup> Kunkel e.a. 2015; Noel e.a. 2017.

<sup>304</sup> Zie bijvoorbeeld: Angelopoulos e.a. 2015.

### 3.5 Conclusie

Reclame wordt beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens), al hebben staten een ruimere beoordelingsvrijheid bij het reguleren ervan. Het recht op vrijheid van meningsuiting is niet absoluut. Beperkingen op de vrijheid van meningsuiting (zoals reclamebeperkingen) dienen proportioneel te zijn, in redelijke verhouding te staan met het nagestreefde belang, en dienen geschikt te zijn om de te beschermen doelen te dienen. Uitgaande van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, is het mogelijk voor Nederland om beperkingen te stellen aan kansspelreclame. Een totaalverbod op kansspelreclame zou waarschijnlijk ook toegestaan zijn onder de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

In de EU zijn de regels voor kansspelen niet geharmoniseerd, maar er zijn wel EU-wijde regels van toepassing. Lidstaten krijgen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ruimte om hun eigen beleid op te stellen over kansspelen. Daarom zijn Nederlandse beperkingen of een verbod op kansspelreclame in beginsel niet strijdig met het algemene EU-recht. Maar bij toetsing moet het zo zijn dat beperkingen of een verbod passen in een consistent kansspelbeleid en dat de beperkingen een proportionele maatregel zijn. Kortom, onder bepaalde voorwaarden, staan EU recht en het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens een totaalverbod dan wel vergaande beperkingen op kansspelreclame toe.

Er zijn veel grijstinten tussen een totaalverbod en het bestaan van geen enkele beperking op kansspelreclame. Er zijn verschillende mogelijkheden om reclame te beperken; daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen beperkingen die betrekking hebben op (i) de kanalen en de doelgroepen van reclame, en op (ii) de inhoud van reclame.

Op het gebied van (i) de kanalen en de doelgroepen van reclame, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verbod op kansspelreclame voor bepaalde media. Ook zou de bestaande regel dat reclame niet gericht mag worden op kwetsbare groepen personen, zoals minderjarigen en personen die kenmerken vertonen van risicovol spelgedrag, aangevuld kunnen worden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (aangepaste) tijdvensters voor bepaalde media, en aan regels voor kansspellogo's op kleding en andere spullen voor minderjarigen. Er zouden ook specifieke regels overwogen kunnen worden voor gepersonaliseerde kansspelreclame, zoals behavioural targeting.

Op het gebied van (ii) de inhoud van reclame, zijn er ook meerdere mogelijkheden. Het zou onder meer verboden kunnen worden om beroemdheden in te zetten voor kansspelreclame, als die beroemdheden vooral minderjarigen aanspreken. Het aanbieden van bonussen of gratis speelgoed zou ook verboden of beperkt kunnen worden.

Overigens zouden verschillende regels overwogen kunnen worden voor verschillende kansspelen, voor zover verschillende kansspelen

verschillende risico's met zich brengen. Ook nu al gelden er deels andere regels voor verschillende kansspelen.

Zeker wanneer aanvullende maatregelen worden overwogen in de context van reclame voor kansspelen, dient te worden vastgesteld wat de daarmee gepaard gaande handhavingskosten zijn en hoe daarin te voorzien. Het ligt gezien het bestaande reguleringskader voor de hand om de Kansspelautoriteit toezicht te laten houden op eventuele aanvullende beperkingen op kansspelreclame.

Op het internet brengt handhaving extra complicaties met zich. Zo is het voor een toezichthouder soms moeilijk om te zien welke advertenties er getoond worden. Een bedrijf kan duizenden verschillende advertenties tonen, aan soms kleine groepen mensen. De wetgever zou kunnen overwegen om kansspelaanbieders te verplichten om al hun online-advertenties te plaatsen in een centraal register. Op die manier kunnen toezichthouders zien welke advertenties aanbieders gebruiken, ook als ze die advertenties slechts aan bepaalde groepen richten.

Meer algemene wettelijke regels kunnen aangevuld worden met zelf- of co-regulering. Zelf- en co-regulering hebben voordelen. Zo kan besluitvorming sneller gaan, en kan er meer draagvlak zijn onder marktpartijen. Maar er zijn ook nadelen. Bij zelf- en co-regulering is bijvoorbeeld zelden sprake van zware sancties. Het is mogelijk dat de financiële prikkels in de kansspelmarkt zodanig zijn, dat sommige partijen regels negeren als er niet voldoende sanctiedreiging is.

\* \* \*

## 4 Beperkingen: verwachte effecten

Wat zijn de verwachte effecten van beperkingen aan of een verbod op kansspelreclame, op het gebied van het aantal spelers, het aantal verslaafden en de kanalisatie?

### 4.1 Aantal spelers en probleemspelers

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 2.3.2, is te verwachten dat zonder enige beperking aan reclame, aanbieders van online kansspelen met name in de eerste periode na de opening van de markt intensief reclame zullen maken. Online aanbieders hebben immers geen fysieke aanwezigheid, en zullen derhalve hun naamsbekendheid en marktaandeel vooral via reclame moeten verwerven en onderhouden. Om die reden zal ook in een meer verzadigde markt de reclame-intensiteit relatief hoog zijn, zeker wanneer nieuwe partijen vergund worden en zich moeten invechten in de markt. In veel landen ging de opening of groei van de onlinemarkt dan ook gepaard met een sterke groei van de reclame voor online gokken, wat in veel gevallen aanleiding gaf tot het invoeren van (verdere) beperkingen.<sup>305</sup>

Reclame heeft verschillende functies. Allereerst maakt het consumenten bewust van commerciële aanbiedingen van kansspelen in verschillende vormen en op verschillende locaties, waaronder op het internet.<sup>306</sup> Een andere functie van kansspelreclame betreft het imago. Reclame kan consumenten een positieve indruk geven van gokken, of van een aanbieder als verantwoordelijk, betrouwbaar en professioneel, wat weer zou kunnen leiden tot beginnen met gokken.<sup>307</sup> Kansspelreclame kan consumenten ook herinneren aan de mogelijkheid tot gokken en ze daartoe verleiden.<sup>308</sup> Kansspelreclame zou kunnen aanzetten tot frequenter en risicovoller gokken,<sup>309</sup> en consumenten ertoe aanzetten zodanig aan kansspelen deel te nemen dat niet-probleemgokken problematisch wordt. Ook zou kansspelreclame bestaande kansspelproblemen in stand kunnen houden of verergeren. Zo kunnen pogingen om het gokken terug te dringen worden belemmerd, en kan kansspelreclame leiden tot een terugval voor voormalige probleemgokkers.<sup>310</sup>

De uitgedragen boodschap in de kansspelreclame kan over de jaren veranderen. In 2006 bijvoorbeeld, was de reclame voor online pokeren met name gericht op het creëren van aandacht, terwijl in 2010, toen het publiek op de hoogte was van het bestaan van online pokeren, de reclame zich meer richtte op het verleiden van consumenten om mee te spelen.<sup>311</sup>

---

<sup>305</sup> Regulus 2019, p. 9.

<sup>306</sup> Binde 2014 p. 15.

<sup>307</sup> Binde 2014, p. 51, Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 17.

<sup>308</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 14.

<sup>309</sup> Newall 2019, p. 54.

<sup>310</sup> Binde 2014, p. 17.

<sup>311</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 11.

Op lange termijn kan kansspelreclame bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van gokken. Gokken kan in reclame geportretteerd worden als een vrijetijdsbesteding geassocieerd met succes, economische welvaart en plezier. Wanneer publieke acceptatie van kansspelen toeneemt kan er een drempel worden opgeworpen om kritiek te leveren op het (excessief) gokgedrag van anderen,<sup>312</sup> wat mogelijk leidt tot een toename van problematisch gokken.<sup>313</sup>

Kortom, beperkingen aan of een verbod op kansspelreclame zouden kunnen leiden tot minder spelers en mogelijk ook minder verslaafden. Daar moeten wel enige kanttekeningen bij worden geplaatst.

### ***Methodologische beperkingen***

Onderzoek naar de invloed van kansspelmarketing op (gok)gedrag kent verschillende beperkingen. Hing e.a. leggen uit:

Gambling, like any risk-taking behaviour, is highly context dependent, and so laboratory scenarios may lack external validity. It can also be ethically challenging to put certain groups, for instance current or former problem gamblers, or young people, in realistic gambling scenarios. Cross-sectional and observational studies can provide a more naturalistic insight, but by design are limited in what inferences can be drawn: they can suggest associations between marketing exposure and effect, but cannot prove causality. Longitudinal studies can point to causality, but no studies using this design were identified in our review.<sup>314</sup>

Empirisch onderzoek naar de invloed van kansspelmarketing op (gok)gedrag is grotendeels gebaseerd op zelfrapportage (feedback van consumenten) en cross-sectioneel onderzoek.<sup>315</sup> Bij cross-sectioneel onderzoek wordt bijvoorbeeld op één moment in tijd gekeken naar blootstelling aan kansspelreclame en problematisch speelgedrag. Zoals volgt uit het bovenstaande citaat, leent cross-sectioneel onderzoek zich niet goed voor het vaststellen van causale relaties.<sup>316</sup>

Onderzoek op basis van zelfrapportage kan nuttige inzichten bieden. Bij zulk onderzoek wordt bijvoorbeeld aan gokkers gevraagd of hun gedrag wordt beïnvloed door reclame. Maar ook zulk onderzoek kent zijn beperkingen.<sup>317</sup> Spelers zijn zich namelijk niet altijd bewust van de werkelijke drijfveren van hun gedrag.<sup>318</sup> Te denken valt aan het 'derdepersoonseffect', waardoor

---

<sup>312</sup> Binde 2014, p. 17.

<sup>313</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 19.

<sup>314</sup> Newall 2019, p. 54.

<sup>315</sup> Hing e.a. 2018, p. 31-35; Regulus 2019, p. 20.

<sup>316</sup> Zie ook: Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 9.

<sup>317</sup> Newall 2019, p. 51.

<sup>318</sup> Newall 2019, p. 53.



mensen de neiging hebben anderen als vatbaar te zien voor reclame, maar niet zichzelf.<sup>319</sup> Ook is het mogelijk dat spelers sociaal wenselijke antwoorden geven op vragen van onderzoekers en kan het verleidelijk zijn problematisch speelgedrag juist te 'externaliseren' door reclame de schuld te geven.

De gokindustrie beschikt over gegevens die meer inzicht kunnen bieden in de invloed van kansspelreclame, zoals data over spelgedrag of online targeting. Maar onderzoekers krijgen zelden toegang tot die gegevens.<sup>320</sup>

Een effect van reclame op (gok)gedrag is dus denkbaar en valt niet uit te sluiten, maar is niet met zekerheid vast te stellen.<sup>321</sup> Deze conclusie wordt bevestigd door de geïnterviewde experts. De gevolgen van een toename in de hoeveelheid kansspelreclame zijn derhalve lastig te voorspellen.<sup>322</sup>

Niettemin is enig effect van reclame op de totale omvang van de markt (het spelresultaat) en het aantal spelers plausibel. Adviesbureau Regulus Partners (hierna: 'Regulus') stelt daarbij dat wat ze 'VIPs' en 'regular users' noemen – samen de 10% meest actieve spelers die goed zijn voor 55 tot 75% van de spelopbrengst – door reclame vooral zouden kunnen switchen tussen aanbieders. De 90% van de spelers die slechts af en toe speelt, zou daadwerkelijk tot spelen of meer spelen kunnen worden aangezet. Reclame leidt dan tot een bredere herkomst van de spelopbrengsten als gevolg van meer deelname van die incidentele spelers, terwijl beperkingen aan reclame leiden tot een meer gepiekte verdeling van de spelopbrengsten.<sup>323</sup> Volgens deze argumentatie leidt en toestaan van reclame dus naar verwachting tot vergroting van de markt in termen van spelopbrengst, en tot een groter aantal spelers. Omgekeerd leiden beperkingen aan of een verbod op reclame tot een kleinere markt en minder spelers.

Kansspelreclame lijkt een relatief kleine oorzaak voor het ontstaan van probleemgokken en hard bewijs voor die link ontbreekt.<sup>324</sup> Dat is ook terug te zien in landen waar Regulus naar kijkt: het percentage probleemgokkers is stabiel, vertoont slechts een zeer kleine toename of is niet betrouwbaar gemeten<sup>325</sup>, terwijl de link met reclame niet te leggen is. Persoonlijke factoren, de beschikbaarheid van kansspelen en de kenmerken van het spel lijken belangrijker oorzaken.<sup>326</sup> Wel geeft Regulus aan dat het mogelijk is reclame 'veiliger' te maken.<sup>327</sup>

---

<sup>319</sup> Hing e.a. 2018, p. 32.

<sup>320</sup> Newall 2019, p. 51 en 54.

<sup>321</sup> Hing e.a. 2018, p. 32.

<sup>322</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 22.

<sup>323</sup> Regulus 2019, p. 6.

<sup>324</sup> Binde 2014, p. 50; Regulus 2019, p. 1.

<sup>325</sup> Regulus 2019, p. 11, 13, 14, 16.

<sup>326</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 22.

<sup>327</sup> Regulus 2019, p. 1, 20.

### **Risicogroepen**

Zoals hierboven reeds aangegeven, zou het kunnen dat bestaande spelers onder invloed van kansspelreclame doorgaan met spelen of meer gaan spelen.<sup>328</sup> Ook kunnen bepaalde groepen gevoeliger zijn voor de invloed van kansspelreclame, zeggen Meerkerk e.a.:

Risicogroepen voor de invloed van kansspelmarketing zijn jongeren, probleemspelers, mensen met een lage SES [sociaaleconomische status] en mogelijk mensen met een licht verstandelijke beperking. Hoewel kansspelmarketing in z'n algemeenheid weinig invloed lijkt te hebben op het aantrekken van nieuwe spelers, kan dat voor deze risicogroepen anders zijn.<sup>329</sup>

### **Mate van verzadigdheid van de markt**

Verschillende onderzoekers menen dat het verwachte effect van kansspelreclame afhankelijk is van de verzadigdheid of volwassenheid van een markt. Meerkerk e.a. beschrijven wanneer een markt verzadigd of volwassen is:

Van een volwassen of verzadigde kansspelmarkt is sprake wanneer diverse aanbieders al gedurende langere tijd een verscheidenheid aan kansspelproducten op de markt brengen.<sup>330</sup> In een dergelijke situatie trekt marketing eerder bestaande spelers van het ene naar het andere spel dan dat het nieuwe spelers aantrekt en zal marketing het totale marktvolume niet of nauwelijks doen toenemen.<sup>331</sup>

In 2015 concludeerden Meerkerk e.a. dat hoewel de Nederlandse kansspelmarkt verzadigd lijkt ten aanzien van landgebonden casino's, dit minder het geval is ten aanzien van online kansspelen. Een toename van kansspelreclame voor online kansspelen zou daarom zowel invloed kunnen uitoefenen op het gokgedrag van bestaande spelers, als nieuwe spelers kunnen aantrekken.<sup>332</sup> De Kansspelautoriteit schatte in 2015 het aantal online-spelers op 437 duizend (3,1% van de bevolking van 16 jaar en ouder). Dit aandeel was vergelijkbaar of lager dan dat in Noorwegen, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.<sup>333</sup> Een jaar later kwamen Kruize e.a. op basis van een groot consumentenonderzoek nog iets hoger op 3,5%.<sup>334</sup> Tieben e.a. schreven hierover in 2017:

---

<sup>328</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 22.

<sup>329</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 1.

<sup>330</sup> Het citaat gebruikt het woord 'brengt'; aangepast door de auteurs van dit rapport.

<sup>331</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 20.

<sup>332</sup> Meerkerk, Hammink, & Van de Mheen 2015, p. 23.

<sup>333</sup> Kansspelautoriteit 2015.

<sup>334</sup> Kruize e.a. 2016.

Hoewel wettelijk illegaal, bedroeg het bruto spelresultaat van de online markt in 2014 circa € 275 miljoen, ongeveer 13 procent van de totale kansspelmarkt in Nederland. Dit is slechts iets lager dan het aandeel van online in Europa (16 procent), hetgeen impliceert dat de online markt ondanks de illegale aard al redelijk tot wasdom is gekomen. Tevens suggereert dit dat het effect van legalisering op de omvang van de online markt beperkt zal zijn, wat strookt met de verwachtingen van H2 Gambling Capital voor de Nederlandse markt (Kansspelautoriteit 2015: p. 45-47): onder de toenmalige aanname van legalisering per 1-1-2017, wordt voor de periode tot 2020 een zeer gematigde en zelfs afvlakkende groei van de online markt in Nederland voorzien.<sup>335</sup>

De Nederlandse markt lijkt, op basis van het bovenstaande, een redelijk verzadigde markt te zijn. In zo'n verzadigde markt leidt reclame vooral tot eventuele verschuiving van marktaandeelen, en minder of niet tot vergroting van de markt.

Anderzijds geeft de Kansspelautoriteit aan dat H2 Gambling Capital op dit moment een aanzienlijke stijging van bruto spelresultaat voorspelt na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand.<sup>336</sup> Voor sportwedenschappen gaat H2 uit van een stijging van 39% voor 2020 en 56% voor 2021 ten opzichte van het jaar 2018. Voor *gaming* (casino, poker en bingo) voorspelt H2 een nog sterkere stijging: 215% voor 2020 en 281% voor 2021.<sup>337</sup> H2 voorziet nu dus beduidend meer groei bij opening van de markt dan het enkele jaren geleden deed. Deze sterkere groei is ook in lijn met een inschatting van Regulus, dat in 2018 online kansspelen goed waren voor een kleine 40% van de spelopbrengsten in Europa.<sup>338</sup>

In 2015 heeft de Kansspelautoriteit de cijfers over de marktomvang afgezet tegen de reguleringsachtergrond van vier landen: Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Noorwegen. Uit de analyse bleek dat in alle vier de landen het bruto spelresultaat van online kansspelen na legalisering steeg. De conclusie van de Kansspelautoriteit:

Legalisering en/of liberalisering heeft mogelijk geleid tot meer online kansspelen. Zonder aanvullende analyse is het echter onduidelijk in hoeverre de stijging

---

<sup>335</sup> Tieben e.a. 2017, p. 27.

<sup>336</sup> H2 Gambling Capital noemt zich 'The Gambling industry's data specialists'. Zie <https://h2gc.com/about>

<sup>337</sup> De cijfers van H2 Gambling Capital zijn door de Kansspelautoriteit geraadpleegd op 18 augustus 2019.

<sup>338</sup> Regulus 2019, p. 3. In Nederland zou dat uitkomen op ongeveer € 1 miljard, waarbij echter niet duidelijk is of het genoemde percentage inclusief online verkoop van loten is.

komt door autonome technologische ontwikkelingen dan wel van legalisering/liberalisering.<sup>339</sup>

Op basis van het bovenstaande is het zinvol twee uiterste scenario's voor het voetlicht te brengen. In het ene scenario is de Nederlandse onlinemarkt redelijk verzadigd en volwassen, in het andere is er nog veel ruimte voor groei. In de concluderende paragraaf van dit hoofdstuk worden beide scenario's wat verder uitgewerkt.

## 4.2 Kanalisatie

Wat is het verwachte effect op kanalisatie, als Nederland kansspelreclame zou beperken of verbieden? Kanalisatie kan als volgt omschreven worden.

[Kanalisatie is] het beleidsmatige streven om, wanneer er sprake is van een kennelijk bij de spelers bestaande vraag naar een bepaald kansspel, die vraag door middel van een zorgvuldig gereguleerd aanbod om te leiden van illegaal naar legaal aanbod. Hierbij moet vermeden worden dat dit legale aanbod leidt tot verhoging van de vraag ('aanzuigende werking'). Het idee is dus de kennelijke behoefte aan een kansspel te kanaliseren in een zorgvuldig gereguleerde, legale bedding.<sup>340</sup>

Uit de 'Strategie voor de periode 2016-2020' blijkt dat de Kansspelautoriteit streeft naar een hoge kanalisatiegraad door online aanbieders te motiveren om te kiezen voor een vergunning, illegaal aanbod zichtbaar aan te pakken, de aantrekkelijkheid van legaal aanbod niet onnodig in de weg te staan en door deelnemers aan kansspelen te bewegen te spelen via legale aanbieders. De Kansspelautoriteit kan deelnemers aan kansspelen namelijk alleen effectief beschermen – en illegaliteit en criminaliteit tegengaan – als zij spelen bij vergunde aanbieders.<sup>341</sup>

Ten aanzien van deze doelstelling is het denkbaar dat een algeheel reclameverbod juist averechts kan werken, als zo'n verbod ertoe zou leiden dat de consument minder goed onderscheid kan maken tussen legaal en illegaal aanbod. Het is zelfs denkbaar dat bij een reclameverbod illegale aanbieders wel adverteren op het internet, omdat ze toch geen vergunning hebben die ingetrokken kan worden, terwijl legale aanbieders niet adverteren. Ook kan een verbod de relatieve kanalisatie schaden wanneer frequente spelers – die beter de weg weten naar illegaal aanbod – naar verhouding een groter deel uitmaken van de markt. Regulus schrijft het volgende over het verbieden of ernstig beperken van kansspelreclame:

---

<sup>339</sup> Kansspelautoriteit 2015, p. 76.

<sup>340</sup> Adviescommissie Kansspelen via internet 2010, p. 20. Zie ook HvJEU, 28 februari 2018, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130 (Sporting Odds/Hongarije), r.o. 20.

<sup>341</sup> Kansspelautoriteit 2016.

[B]anning or heavily restricting advertising therefore can potentially have a serious negative consequence on channelization for three reasons:

(1) It removes a key differentiator for legitimate, domestically regulated supply to be able to compete more effectively against a still-present black market by allowing the domestically regulated supply to be far more visible to the public: this will have an effect on the gambling choices of regular users, but especially occasional and mass market users

(2) It increases market focus on regular users which are more likely to seek or find black market supply (because mass market users are less likely to engage without visible advertising)

(3) It increases the importance of elements of the gambling supply chain less likely to be compliant than major media and consumer technology companies (for example)<sup>342</sup>

Regulus wijst er daarbij wel op dat de kanalisatie de resultante is van veel meer factoren, waaronder de mate waarin kansspelbelasting legaal aanbod minder concurrerend maakt in vergelijking met illegaal aanbod, en de handhaving.<sup>343</sup>

De Hoge Raad gaat er ook van uit dat kansspelreclame kan helpen bij kanalisatie:

[D]e doelstelling van kanalisering van de goklust [kan] onder omstandigheden (...) 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 [Wet op de kansspelen] ten grondslag liggende doelstellingen, waaronder de bescherming van de consument, te kunnen verwezenlijken.<sup>344</sup>

Als consumenten slecht onderscheid kunnen maken tussen legaal en illegaal aanbod, zouden meer consumenten zich kunnen wenden tot illegaal aanbod. Dat zou een averechts effect kunnen hebben op de verslavingsproblematiek, omdat illegale aanbieders niet onder CRUKS (Centraal Register Uitsluiting Kansspelen) vallen en minder waarborgen

---

<sup>342</sup> Regulus 2019, p. 29.

<sup>343</sup> Regulus 2019, p. 28.

<sup>344</sup> HR 24 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6689 (Ladbrokes).

kennen ter bestrijding van kansspelverslaving. Legale aanbieders dienen namelijk vooraf te controleren of een speler geregistreerd staat in het CRUKS en (vermoedelijk) problematisch gokgedrag van spelers te melden bij de Kansspelautoriteit. Consumenten kunnen ook zichzelf inschrijven in het CRUKS. Eenmaal geregistreerd, kunnen spelers (tijdelijk) van deelname tot (online) kansspelen worden uitgesloten. Hoewel kansspelreclame op die manier, door kanalisatie te bevorderen, probleemgokken zou kunnen tegengaan, is ook hier geen direct bewijs voor.<sup>345</sup>

### 4.3 Conclusie

Opening van de onlinemarkt zonder sterke beperkingen of een verbod op reclame zal in alle waarschijnlijkheid leiden tot intensieve reclamecampagnes. Dat zal met name in de beginfase het geval zijn, maar ook op langere termijn blijft onlinegokken een markt die relatief afhankelijk is van reclame, omdat het de enige manier is voor aanbieders om zich kenbaar te maken aan mogelijke klanten. Men zou kunnen betogen dat een algeheel verbod op reclame al om die reden niet wenselijk is, aangezien de behoefte reclame te maken ook moet worden gekanaliseerd, teneinde te voorkomen dat marketing onder de radar blijft en daar mogelijk risicovoller is.

Het verband tussen (beperkingen aan) reclame en het aantal spelers en de marktomvang in termen van spelopbrengst is minder eenduidig en hangt sterk af van de mate waarin de huidige markt reeds verzadigd of volwassen is. Het verband tussen reclame en problematisch speelgedrag is nog veel minder duidelijk, en onderzoek daarnaar stuit op grote methodologische problemen, waardoor overtuigend empirisch materiaal over het bestaan of ontbreken van dat verband ontbreekt. Meer empirisch onderzoek naar de effecten van kansspelreclame op marktomvang en met name problematisch speelgedrag zou welkom zijn, maar het is de vraag of dergelijk onderzoek daadwerkelijk uitvoerbaar is en steekhoudende resultaten op kan leveren. Duidelijk is wel dat voor zover er een verband is tussen reclame en problematisch speelgedrag, dit verband tamelijk zwak is en vooral bestaat bij risicogroepen en bestaande spelers.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de Nederlandse onlinemarkt al verzadigd of volwassen is, zijn de aangehaalde bronnen niet eensluidend. Dit rapport formuleert daarom twee uiterste scenario's. In het ene scenario is de Nederlandse onlinemarkt redelijk verzadigd en volwassen. In het andere is er nog veel ruimte voor groei, waarbij gedacht kan worden aan een verdubbeling of meer van de onlinemarkt (al dan niet ten koste van de landgebonden markt).

Reclame is in een verzadigde markt (met weinig ruimte voor groei) vooral gericht op de strijd om marktaandeel en zal weinig effect hebben op het totale spelresultaat en het aantal spelers. Als er geen strenge beperkingen zijn aan reclame, hebben vergunde aanbieders in dit scenario een voordeel

---

<sup>345</sup> Binde 2014, p. 18.

in die strijd om marktaandeel, wat een gunstig effect heeft op de kanalisatie. Omdat de marktomvang en het aantal spelers weinig toenemen en naar verhouding meer spelers bij vergunde aanbieders terechtkomen, is het in zijn algemeenheid niet aannemelijk dat het aantal probleemspelers toeneemt, tenzij reclame specifiek gericht is op risicogroepen, onder wie spelers die juist proberen te stoppen of minderen. Enige afname ligt meer in de lijn der verwachting, voor zover vergunde aanbieders o.a. via CRUKS betere waarborgen bieden tegen verslavingsproblemen. Strengere beperkingen aan of een verbod op reclame hebben in dit scenario een omgekeerd effect. Beperkingen of een verbod verkleinen de mogelijkheden voor vergunde aanbieders om zich te profileren terwijl illegale aanbieders die minder te verliezen hebben juist wel zouden kunnen adverteren. Daardoor zou kanalisatie kunnen afnemen, wat mogelijk een opwaarts effect heeft op de verslavingsproblematiek.

In een niet-verzadigde markt (waarin nog veel ruimte is voor groei), zijn de effecten van reclame minder eenduidig. Enerzijds is het aannemelijk dat reclame bijdraagt aan die groei, en zo dus leidt tot meer spelers. Het is plausibel dat groei van de markt en het aantal spelers *an sich* leidt tot enige toename van het aantal probleemspelers, al komt de groei door reclame vooral van incidentele spelers en niet van de meer intensieve spelers. Een tegenkracht vormt naar verwachting de kanalisatie, die in een groeiemarkt waarin vergunde aanbieders reclame mogen maken sterker is dan in een verzadigde markt met reclame. Beperkingen of een verbod op reclame kunnen in dit scenario de marktgroei temperen, maar brengen het risico mee dat het groeipotentieel in de markt in sterkere mate wordt gerealiseerd door illegale aanbieders, met negatieve gevolgen voor de kanalisatie en aannemelijk ook voor de verslavingsrisico's.

\* \* \*

## 5 Conclusie

De onderzoeksvragen kunnen, samengevat, als volgt beantwoord worden.

### ***Hoe ziet het landschap in Nederland eruit als het gaat om reclameverboden?***

Nederland kent naast algemene regels die op reclame van toepassing zijn (zoals regels over oneerlijke handelspraktijken), specifieke regelgeving op het gebied van: voedingsmiddelen, geneesmiddelen, tabaksproducten en aanverwante producten, financiële producten, alcohol en kansspelen.

Deze wetten kennen diverse verboden en beperkingen. Er zijn bijvoorbeeld (i) regels over reclamekanalen en -doelgroepen: regels over wanneer, waar, en hoe reclame getoond kan worden. Zo geldt er op grond van Mediawet een tijdvenster voor reclame voor alcoholhoudende dranken. Ook zijn er (ii) regels voor de inhoud van reclame. In voorkomende gevallen is de regulering gebaseerd op Europese richtlijnen en verordeningen. Zo regelt een Europese Verordening welke gezondheidsclaims zijn toegestaan voor levensmiddelen.

Voor reclame gelden er vaak regels op meerdere niveaus. Wetgeving kan bijvoorbeeld algemene regels bevatten, die verder zijn uitgewerkt in lagere regelgeving, zoals beleidsregels van toezichthouders. Vaak worden de wettelijke regels verder aangevuld met zelf- of co-regulering.

### ***In hoeverre is het juridisch mogelijk om reclame voor online kansspelen te verbieden of te beperken?***

Het heeft alleen zin om een verbod of andere beperkingen op kansspelreclame te overwegen, als zulke beperkingen worden toegestaan door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en door EU-recht.

Reclame wordt beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Ook reclame wordt beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting, al hebben staten een ruimere beoordelingsvrijheid bij het reguleren ervan. Het recht op vrijheid van meningsuiting is niet absoluut. Maar beperkingen op dat recht moeten proportioneel zijn, in redelijke verhouding staan met het nagestreefde belang, en geschikt zijn om de te beschermen doelen te dienen.

Uitgaande van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, is het mogelijk voor Nederland om (vergaande) beperkingen te stellen aan kansspelreclame. Een totaalverbod op kansspelreclame zou waarschijnlijk ook toegestaan zijn onder de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

In de EU zijn de regels voor kansspelen als zodanig niet geharmoniseerd, maar er zijn wel EU-wijde regels van toepassing. Het aanbieden van een kansspel, en het maken van kansspelreclame, zijn diensten. Het



Werkingsverdrag van de EU beschermt de vrijheid van dienstverrichting. Als Nederland kansspelreclame beperkt, dan beperkt Nederland daarmee de vrijheid van dienstverrichting. Maar in bepaalde gevallen mag een lidstaat de vrijheid van dienstverrichting beperken (met name wanneer er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang). Ook voor beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting geldt een proportionaliteitsvereiste.

Lidstaten krijgen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ruimte om hun eigen beleid op te stellen over kansspelen. Daarom zijn Nederlandse beperkingen of een verbod op kansspelreclame in beginsel niet strijdig met het algemene EU-recht. Maar bij toetsing moet het zo zijn dat beperkingen of een verbod passen in een consistent kansspelbeleid en dat de beperkingen een proportionele maatregel zijn.

Kortom, onder bepaalde voorwaarden, staan EU recht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens beperkingen op kansspelreclame toe, als beperkingen proportioneel zijn.

In dit verband is het onder meer relevant of er een aantoonbaar verband is tussen kansspelreclame en probleemspelen, en tussen kansspelreclame en kanalisatie; zie daarover het laatste deel van dit hoofdstuk.

***Welke aanvullende beperkingen van, of maatregelen op het gebied van, kansspelreclame zijn denkbaar, naast de bestaande beperkingen?***

Er zijn veel grijstinten tussen een totaalverbod en het bestaan van geen enkele beperking op kansspelreclame. Er zijn verschillende mogelijkheden om reclame te beperken; daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen beperkingen die betrekking hebben op (i) de kanalen en de doelgroepen van reclame, en op (ii) de inhoud van reclame.

Op het gebied van (i) de kanalen en de doelgroepen van reclame, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verbod op kansspelreclame voor bepaalde media. Ook zou de bestaande regel dat reclame niet gericht mag worden op kwetsbare groepen personen, zoals minderjarigen en personen die kenmerken vertonen van risicovol spelgedrag, aangevuld kunnen worden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (aangepaste) tijdvensters voor bepaalde media, en aan regels voor kansspellogo's op kleding en andere spullen voor minderjarigen. Er zouden ook specifieke regels overwogen kunnen worden voor gepersonaliseerde kansspelreclame, zoals behavioural targeting.

Op het gebied van (ii) de inhoud van reclame, zijn ook meerdere mogelijkheden. Het zou bijvoorbeeld verboden kunnen worden om beroemdheden in te zetten voor kansspelreclame, als die beroemdheden vooral minderjarigen aanspreken. Het aanbieden van bonussen of gratis speelgoed zou ook verboden of beperkt kunnen worden.

Overigens zouden verschillende regels overwogen kunnen worden voor verschillende kansspelen, voor zover verschillende kansspelen

verschillende risico's met zich brengen. Ook nu al gelden er deels andere regels voor verschillende kansspelen.

Reguleren brengt extra uitdagingen met zich als de regels van toepassing zijn op snel ontwikkelende technologie of een snel ontwikkelende sector. Regulering moet zich kunnen aanpassen. Dit pleit ervoor om zoveel mogelijk te kiezen voor kaderregulering die via nadere regulering en uitvoeringsmaatregelen concreet is in te vullen.

De huidige regels voor kansspelreclame geven de minister al de bevoegdheid om aanvullende regels te stellen over kansspelreclame.<sup>346</sup>

### ***Wat zijn de handhavingsmogelijkheden?***

Een belangrijke factor bij verboden of beperkingen is de handhaafbaarheid. In het kader van de kansspelen liggen veel handhavingstaken bij de Kansspelautoriteit. Het ligt gezien het bestaande reguleringskader voor de hand om de Kansspelautoriteit ook toezicht te laten houden op eventuele aanvullende beperkingen op kansspelreclame.

Handhaving kost geld en het beschikbare budget vraagt een zorgvuldige kostenbatenafweging. Zeker wanneer aanvullende maatregelen worden overwogen in de context van reclame voor kansspelen, dient te worden vastgesteld wat de daarmee gepaard gaande handhavingskosten zijn en hoe daarin te voorzien.

Zoals gezegd gelden voor reclame in andere sectoren vaak algemene wettelijke regels, die zijn aangevuld met regels en toezicht in zelf- of co-regulering. Zelf- en co-regulering hebben voordelen. Zo kan besluitvorming sneller gaan, en kan er meer draagvlak zijn onder marktpartijen. Maar er zijn ook nadelen. Bij zelf- en co-regulering is bijvoorbeeld zelden sprake van zware sancties. Het is mogelijk dat de financiële prikkels in de kansspelmarkt zodanig zijn, dat sommige partijen regels negeren, als er niet voldoende sanctiedreiging is.

Op het internet brengt handhaving extra complicaties met zich. Zo is het voor een toezichthouder soms moeilijk om te zien welke advertenties er getoond worden. Een bedrijf kan duizenden verschillende advertenties tonen, aan soms kleine groepen mensen. De wetgever zou kunnen overwegen om kansspelaanbieders te verplichten om al hun online-advertenties te plaatsen in een centraal register. Op die manier kunnen toezichthouders zien welke advertenties aanbieders gebruiken, ook als ze die advertenties slechts aan bepaalde groepen richten. Meer in het algemeen is nader onderzoek nodig omtrent de juiste methode van handhaving van beperkingen op online kansspelreclame.

---

<sup>346</sup> Artikel 2(8) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

***Wat zijn de verwachte effecten van (i) beperkingen op en (ii) een verbod op kansspelreclame, met name als het gaat om kanalisatie, het aantal spelers en het aantal verslaafden?***

Opening van de onlinemarkt zonder sterke beperkingen aan of een verbod op reclame zal in alle waarschijnlijkheid leiden tot intensieve reclamecampagnes. Dat zal met name in de beginfase het geval zijn, maar ook op langere termijn blijft onlinegokken een markt die relatief afhankelijk is van reclame. De invloed van kansspelreclame op (gok)gedrag laat zich lastiger vaststellen, onder meer door (methodologische) beperkingen. Invloed van reclame is dus denkbaar en valt niet uit te sluiten, maar is niet met zekerheid aan te nemen.

De beschikbare studies suggereren dat de invloed van kansspelreclame op het ontstaan van gokproblemen relatief klein is, en met name een rol zou kunnen spelen bij risicogroepen en bestaande spelers. De invloed van kansspelreclame op het aantal spelers de marktomvang en de kanalisatie, hangt af van de mate waarin de onlinemarkt in Nederland nu al verzadigd is, of er juist nog ruimte is voor substantiële groei.

Reclame is in een verzadigde markt (met weinig ruimte voor groei) vooral gericht op de strijd om marktaandeel en zal weinig effect hebben op het totale spelresultaat en het aantal spelers. Als er geen strenge beperkingen zijn aan reclame, hebben vergunde aanbieders in dit scenario een voordeel in die strijd om marktaandeel, wat een gunstig effect heeft op de kanalisatie. Omdat de marktomvang en het aantal spelers weinig toenemen en naar verhouding meer spelers bij vergunde aanbieders terechtkomen, is het in zijn algemeenheid niet aannemelijk dat het aantal probleemspelers toeneemt, tenzij reclame specifiek gericht is op risicogroepen, onder wie spelers die juist proberen te stoppen of minderen. Enige afname ligt meer in de lijn der verwachting, voor zover vergunde aanbieders o.a. via CRUKS betere waarborgen bieden tegen verslavingsproblemen. Strenge beperkingen aan of een verbod op reclame hebben in dit scenario een omgekeerd effect. Beperkingen of een verbod verkleinen de mogelijkheden voor vergunde aanbieders om zich te profileren terwijl illegale aanbieders die minder te verliezen hebben juist wel zouden kunnen adverteren. Daardoor zou kanalisatie kunnen afnemen, wat mogelijk een opwaarts effect heeft op de verslavingsproblematiek.

In een niet-verzadigde markt (waarin nog veel ruimte is voor groei), zijn de effecten van reclame minder eenduidig. Enerzijds is het aannemelijk dat reclame bijdraagt aan die groei, en zo dus leidt tot meer spelers. Het is plausibel dat groei van de markt en het aantal spelers *an sich* leidt tot enige toename van het aantal probleemspelers, al komt de groei door reclame vooral van incidentele spelers en niet van de meer intensieve spelers. Een tegenkracht vormt naar verwachting de kanalisatie, die in een groeiemarkt waarin vergunde aanbieders reclame mogen maken sterker is dan in een verzadigde markt met reclame. Beperkingen of een verbod op reclame kunnen in dit scenario de marktgroei temperen, maar brengen het risico met zich dat het groeipotentieel in de markt in sterkere mate wordt

gerealiseerd door illegale aanbieders, met negatieve gevolgen voor de kanalisatie en aannemelijk ook voor de verslavingsrisico's.

Tot slot wordt in herinnering gebracht dat het Nederlandse kansspelbeleid drie doelstellingen heeft: kansspelveslaving voorkomen, de consument beschermen, en fraude en criminaliteit tegengaan. Het beperken van kansspelreclame is dus op zichzelf niet een doelstelling van het huidige Nederlandse kansspelbeleid.

\* \* \*

## 6 Geïnterviewde experts

### ***Dr. Binde***

Dr. Binde is als associate professor verbonden aan de universiteit van Gothenberg, Zweden. Hij heeft een veel geciteerd overzichtsartikel gepubliceerd over kansspelreclame (Binde 2014). Van 2007 tot 2014 was hij lid van de Board of Directors van de Zweedse Kansspelautoriteit.

Meer informatie:

<https://ongambling.org>

<https://globalstudies.gu.se/english/about-us/staff?languageId=100001&userId=xbinpe>

### ***Prof. Dr. B. Gunter***

Barrie Gunter is Emeritus Professor in Media, verbonden aan de University of Leicester, Verenigd Koninkrijk. Onlangs heeft hij een boek over kansspelreclame gepubliceerd: 'Gambling Advertising: Nature, Effects and Regulation' (2019). Hij heeft meer dan 300 artikelen, hoofdstukken, rapporten, en andere publicaties geschreven over onder meer media, marketing, management en psychologie.

Meer informatie:

<https://www2.le.ac.uk/departments/media/people/barrie-gunter>

### ***Dr. Newall***

Dr. Newall is verbonden aan de University of Warwick, Verenigd Koninkrijk. Hij is hoofdauteur van een recent overzichtsartikel over kansspelreclame (Newall e.a. 2019). Zijn onderzoek richt zich op de 'behavioural science of gambling'.

Meer informatie: <https://sites.google.com/site/philipnewallresearch/>

## 7 Bibliografie

### **Literatuur**

P. Binde, *Gambling Advertising: A Critical Research Review*, Londen: The Responsible Gambling Trust 2014.

Commissariaat voor de Media, *Regulering Nederlandse commerciële televisiemarkt*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29692-10.html> 2006.

D. E. De Bruin, *Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen*, Utrecht: CVO – Research & Consultancy in opdracht van de Kansspelautoriteit 2015.

D.E. de Bruin (2017). *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*, Haag/Utrecht: CVO – Research & Consultancy in opdracht van de Kansspelautoriteit 2017.

Eindrapport Adviescommissie Kansspelen via internet, 2010.

M. D. Griffiths, *Does gambling advertising contribute to problem gambling?* International Journal of Mental Health & Addiction 2005.

M. Griffiths & J. Derevensky *The liberalisation of the lottery market in the Netherlands: A report on potential psychosocial impacts and how to minimize harm*, EASG 2017.

B. Gunter, *Gambling Advertising, Nature, Effects and Regulation*, Bingley: Emerald Publishing 2019.

J. van Hoboken, J. P. Quintais, J.t Poort, N. van Eijk, *Hosting intermediary services and illegal content online: An analysis of the scope of article 14 ECD in light of developments in the online service landscape*, 2019, ISBN: 9789279930027, A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology, European Union, 2018).

J. Hojnik, *Online Gambling under EU Law: Strolling Between Controlled Expansion and Genuine Diminution of Gambling Opportunities*, Lexonomica 2018.

J. Hörnle, M. Schmidt-Kessen, A. Littler, E. Padumadasa, *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers* 2018.

E. Kannekens & N. van Eijk, *Oneerlijke handelspraktijken: alternatief voor privacyhandhaving*, Mediaforum 2016.

Kansspelautoriteit, *Marktscan online kansspelen 2015: een analyse vanuit internationaal perspectief*, 2015.

Kansspelautoriteit, *Strategie voor de periode 2016-2020*, [https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/6/strategie\\_2016\\_2020.pdf](https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/6/strategie_2016_2020.pdf)

Kijkonderzoek, *TV Jaarrapport 2018*, 2018.

Koops BJ, 'Should ICT regulation be technology-neutral?' in Koops, Bert-Jaap e.a. (red.), *Starting Points for ICT Regulation - Deconstructing Prevalent Policy One-liners* (Information Technology and Law Series, Asser 2006). <https://ssrn.com/abstract=918746>

A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman, *Modernisering Kansspelbeleid Nulmeting* Groningen: Intraval. 2016.

D. L. Kunkel, J. S. Castonguay, C.R. Filer, *Evaluating industry self-regulation of food marketing to children*, *American Journal of Preventive Medicine*, 49(2), 181-187.

P. Leerssen, J. Ausloos, B. Zarouali, N. Helberger & C. H. de Vreese, *Platform Ad Archives: Promises and Pitfalls*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3380409> 2019.

A. Littler, *Member states versus the European Union: The regulation of gambling*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2011.

G. Meerkerk, A. Hammink & D. van de Mheen, *De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek*. Rotterdam: IVO 2015.

P. Newall, C. Moodlie, G. Reith, M. Stead, N. Critchlow, A. Morgan, F. Dobbie, *Gambling marketing from 2014 to 2018: A literature review*, <https://doi.org/10.31234/osf.io/w28av> 2019

A. J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler en C.M. Zoethout, *Van proportionaliteit en appreciatiemarge: de noodzakelijkheidstoets in de jurisprudentie van het EHRM*, Deventer: Kluwer 2005.

J. Noel e.a., 'Alcohol industry self-regulation: who is it really protecting?', *Addiction* 2017, p. 57-63.

D. Pavlovic *Online gambling in the EU: from data protection to gambler protection* (diss. Tilburg University), Tilburg 2018.

S. Planzer *Empirical views on European gambling law and addiction*, Haarlem: Springer International Publishing 2014.

S. Planzer & H. Wardle, *What we know about the impact of advertising on disordered gambling*, *European Journal of Risk Regulation*, 2012.

Regulus Partners, *Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention*, 2019.

B. Tieben, J. Witteman, B. Hof, J. Poort, C. Biesenbeek, E. Buunk, *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2017.

F. J. Zuiderveen Borgesius, *Improving privacy protection in the area of behavioural targeting*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2015.

F. J. Zuiderveen Borgesius, J. van Hoboken, R. Fahy, K. Irion, M. Rozendaal, *An Assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*, <https://ssrn.com/abstract=2982290> 2017.

F.J. Zuiderveen Borgesius, J. Möller, T. Dobber, S. Kruikemeier, K. Irion, S. Stapel, R. Ó. Fathaigh, B. Bodo, and C. de Vreese, *Online politieke microtargeting. Een zegen of een vloek voor de democratie?*, Nederlands Juristenblad (NJB) 2019.

### **Rechtspraak**

Rb. Rotterdam, 10 juli 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:6048.

Rb. Rotterdam, 1 december 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BU6943.

HR 24 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6689 (Ladbrokes).

EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside).

EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Sunday Times).

EHRM 1 december 1993, nr. 13914/88 (Lentia/Oostenrijk).

EHRM 17 oktober 2002, nr. 37928/97 (Stambuk/Duitsland).

EHRM 28 april 2003, nr. 44647/98 (Peck/VK).

EHRM 19 juni 2006, nr. 35014/97 (Hutten-Czapska/Polen).

EHRM 5 maart 2009, nr. 13353/05 (Hachette Filipacchi Automobile & Dupuy/Frankrijk).

EHRM 5 maart 2009, nr. 26935/05 (Societe de Conception de Presse et d'Édition & Ponson/Frankrijk).

EHRM 22 april 2013, nr. 448876/08 (Animal Defenders/VK).

EHRM 16 juni 2015, nr. 64569/09 (Delfi).

EHRM 30 april 2018, nr. 69317/14 (Sekmadienis Ltd./Litouwen).

HvJEU 3 juni 2010, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308 (Lotto/Ladbrokes).



HvJEU 8 juli 2010, C-447/08, ECLI:EU:C:2010:415 (Sjöberg).

HvJEU 8 september 2010, C-316/07, ECLI:EU:C:2010:504 (Markus Stoß).

HvJEU 12 juli 2012, C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454 (Hit en Hit Larix).

***Beleidsdocumenten***

Kamerstukken 25 969, nr. 3.

Kamerstukken 30 571, nr. 3.

Kamerstukken 30 928, nr. 3.

Kamerstukken 31 356, nr. 3

Kamerstukken 33 996 nr. N.

Kamerstukken 33 996, nr. 3

Kamerstukken 33 996, nr. C.

Kamerstukken 34 471, nr. 3.

Staatscourant 2012 nr. 15338.

Staatscourant 2015 nr. 47456.

Staatscourant 2019 nr. 23380.

Staatsblad 2013 nr. 175.

\* \* \*