

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Zijne excellentie de heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Amsterdam, 19 juli 2013

Ref: MM

Betreft: consultatie wetsvoorstel Kansspelen op afstand

Hooggeachte heer Teeven,

Het Nederlands Uitgeversverbond (NUV) is de branchevereniging voor uitgevers in Nederland. Het verbond behartigt de collectieve belangen van alle aangesloten uitgevers en vertegenwoordigt circa 90% van de Nederlandse uitgeverijbranche. Onder de leden bevinden zich onder meer de uitgevers van nieuwsmedia en tijdschriften. Zij zijn grotendeels ook online actief. Het wetsvoorstel Kansspelen op afstand legaliseert onder voorwaarden online kansspelen. Daarom leek dit wetsvoorstel vooral gunstig uit te pakken voor die uitgevers. Zij mogen immers na inwerkingtreding advertenties gaan plaatsen voor een -vooralsnog onbeperkt aantal- aanbieders van online kansspelen en zo extra advertentie-inkomsten genereren die noodzakelijk zijn voor de financiering van (voor de gebruikers grotendeels gratis) websites.

Art. 23 n

Echter, het wetsvoorstel bevat ook een voor uitgevers en het Nederlandse publiek uiterst zorgelijke bepaling: art. 34 n. Deze bepaling biedt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om ISP's ertoe te verplichten websites te blokkeren die illegale (online) kansspelen aanbieden of die daarvoor adverteren. De kansspelautoriteit mag deze maatregel opleggen zonder voorafgaande rechterlijke toets of machtiging. Weliswaar bestaat er voor de providers een mogelijkheid om tegen het besluit van de kansspelautoriteit bij de (bestuurs-)rechter in bezwaar en beroep te gaan, maar dan is de site al voor onbepaalde tijd geblokkeerd. Het wetsvoorstel beperkt de blokkeringsbevoegdheid immers niet tot uitsluitend de gewraakte advertentie, maar het geeft de kansspelautoriteit zonder enige voorafgaande rechterlijke toets de bevoegdheid een gehele website en alle daarop vertoonde redactionele content en overige advertenties te blokkeren als op die website een kansspeladvertentie wordt aangetroffen. Gebruikers kunnen er dan niet meer terecht voor hun nieuws- en informatievoorziening en adverteerders zullen weigeren te betalen voor hun niet vertoonde advertenties.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Wanneer het probleem is dat internetbezoekers worden verleid met advertenties voor illegaal kansspelaanbod -waarvan ook al sprake is wanneer de aanbieder wel een vergunning heeft in een andere lidstaat maar niet in Nederland- dan is het voldoende om de advertentie per ommegaande te (laten) verwijderen. Het blokkeren van een gehele website is dus niet noodzakelijk voor beëindiging van deze illegale situatie (subsidiariteit); dit kan evengoed worden bereikt met veel minder vergaande maatregelen, bijvoorbeeld door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Alleen daarom al kan deze maatregel niet worden ingevoerd. Bovendien ontbreekt in het wetsvoorstel elke verwijzing naar de benodigde belangenafweging die zou moeten plaatsvinden alvorens een dermate zware sanctie op te leggen als het ontoegankelijk maken van websites. Het voorstel voldoet daarom evenmin aan het proportionaliteitsbeginsel.

Vrijheid van meningsuiting

Bij het ontoegankelijk maken van informatie op websites gaat het altijd om een aanzienlijke potentiële inbreuk op het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting, zelfs wanneer die informatie onmiskenbaar onrechtmatig is. Immers, gedurende de periode van blokkering kan het publiek geen kennisnemen van de – vaak actuele, tijdkritische – informatie. Een blokkering is in feite een onomkeerbare sanctie, zonder dat er sprake is van een voorafgaande veroordeling na een eerlijk proces. Deze maatregel mag in een democratie nooit lichtvaardig en zonder zorgvuldige voorafgaande rechterlijke toetsing worden opgelegd en al helemaal niet wanneer beëindiging van het delict daartoe geheel niet noodzaakt omdat dit net zo goed op een veel minder vergaande manier gerealiseerd kan worden. Niet voor niets eist minister Opstelten in zijn onlangs gepubliceerde wetsvoorstel Computercriminaliteit III voor dezelfde maatregel een voorafgaande machtiging van de rechter commissaris en dan gaat het om veel ernstiger delicten dan het enkele tonen van een kansspelaanbieder die niet beschikt over een Nederlandse vergunning. Waarom het bij adverteren voor illegale kansspelen wel mogelijk zou zijn om een website volledig te blokkeren waar ernstiger delicten een voorafgaande rechterlijke toets noodzakelijk is, is onbegrijpelijk en dit wordt ook niet toegelicht. Feit is wel dat het aantal probleemgokkers in Nederland op dit moment zo gering is (in 2011 werd slechts 0,15% van de Nederlandse bevolking tot kansspelverslaafden gerekend, terwijl ons land bijvoorbeeld rond de 10% probleemdrinkers kent) dat dit een dergelijke vergaande maatregel nimmer zou kunnen rechtvaardigen. Een verhoogd risico op verslaving door de liberalisering is ook niet te verwachten, afgaande op de ervaringen in andere landen die Nederland voorgingen.

De concept memorie van toelichting merkt overigens wel degelijk op dat blokkeren van websites een beperking met zich brengt van de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in art. 10 EVRM, maar de rechten en gezondheid van de speler en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit rechtvaardigen volgens de toelichting de inperking van dit recht.

Daaraan voegt de toelichting nog toe dat, ‘omdat het hier gaan om commerciële uitingen aan die algemene belangen op voorhand meer gewicht worden toegekend dan aan het belang van de aanbieder en deelnemer aan die illegale kansspelen bij het verstrekken en ontvangen van dergelijke gegevens van commerciële aard’. Dat niet alleen de illegale kansspeladvertenties, maar ook alle redactionele content en overige, legale, advertenties daarmee op zwart gezet worden en zowel publiek als website eigenaren en overige adverteerders worden gedupeerd lijkt over het hoofd te worden gezien. Het artikelsgewijze commentaar bij art. 23n wekt bovendien de indruk dat de nieuwe bevoegdheid van de kansspelautoriteit slechts een codificering betreft van de bestaande notice-and-take-down procedure. Die procedure regelt echter het vrijwillig blokkeren van illegale content door de ISP teneinde evident onrechtmatig materiaal te blokkeren. De voorgestelde bevoegdheid van de kansspelautoriteit om websites te blokkeren gaat veel verder dan dat.

Contracten

Vanzelfsprekend voelen website eigenaren een verantwoordelijkheid voor de advertenties die zij vertonen op hun websites. Zij zullen steeds zoveel mogelijk voorkomen dat advertenties worden getoond die in strijd zijn met de wet of reclamecodes, al was het maar vanwege de potentiële reputatieschade die dit voor de uitgeverij kan opleveren. Wanneer een dergelijke advertentie hem ter plaatsing wordt aangeboden is een weigering daarvan dan ook een adequate reactie. Hoewel de adverteerder primair aansprakelijk is voor de inhoud van advertenties zijn uitgevers zich dan ook terdege van hun verantwoordelijkheid bewust, waaraan het NUV overigens nog extra heeft bijgedragen door het verspreiden van de eigen publicatie *Wat moet ik weten over reclameregels?* In contracten en algemene advertentievoorwaarden worden adverteerders contractueel verplicht zich te houden aan de reclame wet- en regelgeving, waarbij in geval van overtreding sancties opgelegd kunnen worden.

Echter, online is het adverteren soms geautomatiseerd georganiseerd door middel van *real time bidding*. De website eigenaar veilt dan als het ware advertentieruimte en de hoogste bieder plaatst geautomatiseerd en zonder tussenkomst van een natuurlijke persoon zijn advertentie op de website. Dit alles gebeurt in een fractie van een seconde. In de toepasselijke algemene voorwaarden is weliswaar geregeld dat de adverteerder verplicht is zich te confirmeren aan de geldende wet- en regelgeving, maar de website eigenaar is in dit systeem dus niet goed in staat om vooraf te controleren of dit daadwerkelijk wordt nageleefd. Het is dan niet mogelijk een advertentie nog voor de plaatsing ervan tegen te houden. In theorie is het daarom mogelijk dat er tóch eens een advertentie van een in Nederland illegale kansspelaanbieder tussendoor glipt. Zeker in dit soort gevallen is de sanctie van het volledig blokkeren van de website buitenproportioneel zwaar. Zie voor een uitgebreidere toelichting op *real time bidding* [deze video](#).

Hek van de dam voor inperking vrijheid van meningsuiting

Afgezien van het bovenstaande is het grootste, meer principiële bezwaar tegen dit wetsvoorstel dat invoering van de bevoegdheid voor de Kansspelautoriteit om websites te blokkeren de deur wagenwijd open zet voor gebruik van deze vergaande bevoegdheid voor allerlei overtredingen of delicten en toezichthouders. In een democratische samenleving is het onwenselijk, ondenkbaar en volstrekt onacceptabel om het recht op vrijheid van meningsuiting op die manier dermate ernstig in te perken.

Het NUV doet daarom een dringend beroep op u om op af te zien van de blokkering van websites die kansspeladvertenties tonen voor niet-vergunninghouders en om artikel 23n waarin dit is geregeld te laten vervallen.

Indien gewenst zijn mijn collega's en ik vanzelfsprekend van harte bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Geert Noorman
directeur