



ZIENSWIJZE PLAY NORTH

NAAM Play North Ltd.

**HOOFD
VESTIGING** Sliema, Malta

ONDERWERP:

Zienswijze Play North gericht tegen het "Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen"

WEBSITE <https://www.playnorth.com/>

1. PLAY NORTH LTD

1.1 Play North exploiteert een onderneming die internationaal actief is op het gebied van kansspelen in gereguleerde markten. Play North houdt zich aan hoge standaarden en behoorde – mede om die reden – tot de eerste lichter van tien ondernemingen die per 1 oktober 2021 een online kansspelvergunning voor Nederland heeft ontvangen van de Kansspelautoriteit. In Nederland exploiteert Play North een online (*online-only*) casino onder de merknaam Kansino.

2. REACTIE OP CONSULTATIE

2.1 Play North heeft kennis genomen van het Besluit van 10 juli 2022 tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, die hierna zal worden aangeduid als het "**Ontwerp Wijzigingsbesluit**".

2.2 Play North is het sterk oneens met bepaalde onderdelen van het Ontwerp Wijzigingsbesluit en wenst daarom deel te nemen aan de consultatieronde om haar standpunten kenbaar te maken, wat hopelijk zal resulteren in een heroverweging en de nodige wijzigingen van het Ontwerp Wijzigingsbesluit. Play North is met name van mening dat het Ontwerp Wijzigingsbesluit in zijn huidige vorm:

- (a) tot oneerlijke mededinging op de markt zou leiden, aangezien hierdoor het *level playing field* tussen de verschillende aanbieders van kansspelen op ongerechtvaardigde wijze zou worden verstoord;
- (b) het voor aanbieders van *online-only* casino's feitelijk onmogelijk zou maken om reclame te maken op het internet, aangezien aan de voorwaarden van de voorgestelde definitie van ongerichte online reclame in het nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d (artikel I, Ontwerp Wijzigingsbesluit) niet kan worden voldaan

zonder toegang tot gegevens uit het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen ("Cruks") – waartoe geen toegang is voor deze doeleinden – en gegevens over maatschappelijk kwetsbare personen – welke gegevens überhaupt niet beschikbaar zijn –, welke drastische maatregel in de eerste plaats de oneerlijke concurrentie verder zou bevorderen, met name gezien het erkende belang van online reclame voor *online-only* casino's, en in de tweede plaats in strijd zou zijn met de uitkomsten van het grondig uitgevoerde wetgevingsproces voor de Wet kansspelen op afstand tussen 2014 en 2019, waaronder de (onafhankelijk) uitgevoerde onderzoeken die zijn verricht naar reclame en gokken;

- (c) kwetsbare personen in feite meer zou blootstellen aan illegale aanbieders van kansspelen in een online context, hetgeen rechtstreeks indruist tegen het beleidsdoel kwetsbare personen te beschermen;
- (d) een onredelijke financiële last en risico zou vormen voor partijen bij lopende sponsorovereenkomsten tussen *online-only* casino's en sportclubs/andere sponsordoelen (naar hun aard langdurige overeenkomsten die conform het Ontwerp Wijzigingsbesluit op korte termijn zouden dienen te worden beëindigd) en in deze context ook oneerlijke concurrentie in de hand zou werken (vanwege de nadelige positie die dit geeft aan *online-only* exploitanten vs. hybride exploitanten, eenmalig bij de financiële schade in verband met de voortijdige beëindiging van lopende overeenkomsten en voortdurend aangezien hybride marktdeelnemers, zoals bijvoorbeeld Holland Casino die reeds zeer prominent aanwezig is in de voetbalwereld, hun marketinginspanningen binnen de sportwereld kunnen voortzetten c.q. intensiveren).

3. ONEERLIJKE MEDEDINGING – ONGERECHTVAARDIGDE VERSTORING VAN HET *LEVEL PLAYING FIELD* TUSSEN VERGUNNINGHOUDENDE MARKTDEELNEMERS

Het juridische begrip (on)eerlijke mededinging

- 3.1 Het begrip eerlijke mededinging is gebaseerd op Europese regelgeving en Nederlandse wetgeving. Het doel van het mededingingsrecht is het waarborgen van eerlijke en effectieve concurrentie. Dit gebeurt door gedragingen die eerlijke concurrentie belemmeren te verbieden. De grondslag van het Europese mededingingsrecht is gelegen in de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU").
- 3.2 Er bestaat in de wet geen vaste definitie van het begrip (on)eerlijke mededinging. De directeur-generaal van het directoraat-generaal Concurrentie van de Europese Commissie stelt echter dat het begrip mededinging (of het synoniem concurrentie) *"een fundamenteel mechanisme is in een markteconomie dat bedrijven aanmoedigt om goederen en diensten aan te bieden aan consumenten tegen de meest gunstige voorwaarden. Het is een vorm van rivaliteit tussen ondernemingen die efficiëntie en innovatie stimuleert en tot lagere prijzen leidt en daarmee zowel ondernemingen als consumenten ten goede komt"*.¹
- 3.3 Om eerlijke mededinging te verzekeren, dat wil zeggen om oneerlijke mededinging te voorkomen, mogen overheidsmaatregelen geen situatie in het leven roepen waarin ongelijke kansen tussen marktdeelnemers worden gecreëerd en de mededinging wordt verstoord. Dit zou in strijd zijn met artikel 106, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 102 VWEU. Volgens vaste rechtspraak schendt een lidstaat de verbodsbepalingen wanneer hij een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel vaststelt die een situatie in het leven roept

¹ Kamerstukken I 2013/14, 33622, G, p. 1 ([Kamerstuk 33622, nr. G | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)).

waarin een openbaar bedrijf of een onderneming waaraan hij bijzondere of uitsluitende rechten heeft verleend, louter door de uitoefening van de hem verleende voorrechten ertoe wordt gebracht misbruik te maken van zijn machtspositie, of wanneer deze rechten een situatie kunnen doen ontstaan waarin deze onderneming ertoe wordt gebracht dergelijk misbruik te plegen (zie in die zin de arresten *Connect Austria*, EU:C:2003:297, r.o. 80, en *MOTOE*, EU:C:2008:376, r.o. 49, en de daar aangehaalde rechtspraak)². In dit verband is het niet noodzakelijk dat er daadwerkelijk sprake is van misbruik (arresten *GB-Inno-BM*, EU:C:1991:474, r.o. 23-25; *Raso and Others*, EU:C:1998:54, r.o. 31; en *MOTOE*, EU:C:2008:376, r.o. 49).³

- 3.4 Uit de Europese jurisprudentie blijkt dat een stelsel van onvervalste mededinging slechts kan worden gegarandeerd indien gelijke kansen voor de verschillende marktdeelnemers worden gewaarborgd (zie de arresten *GB-Inno-BM*, EU:C:1991:474, r.o. 25; *MOTOE*, EU:C:2008:376, r.o. 51; en *Connect Austria*, EU:C:2003:297, r.o. 83).⁴ Hieruit volgt dat indien een ongelijke behandeling van marktdeelnemers, en dus een verstoring van de mededinging, het gevolg is van een overheidsmaatregel, een dergelijke maatregel een inbreuk vormt op artikel 106, lid 1 jo. artikel 102 VWEU (zie het arrest *Connect Austria*, EU:C:2003:297, r.o. 84).⁵
- 3.5 Bovendien kan naar Nederlands recht een overtreding van het mededingingsrecht een onrechtmatige daad opleveren, waardoor de overtreders aansprakelijk zijn voor de uit de overtreding voortvloeiende schade (artikel 6:193m lid 1 BW). Artikel 6:193m BW is een species van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad).

Exploitanten op de Nederlandse markt van (online) kansspelen

- 3.6 In de context van beperkingen op reclame voor kansspelen moeten beperkingen – zoals de beperkingen die in het Ontwerp Wijzigingsbesluit worden beoogd – derhalve in dezelfde mate gelden voor alle relevante marktdeelnemers, of mogen zij in ieder geval bepaalde exploitanten niet significant bevoordelen boven andere.
- 3.7 De markt van vergunninghoudende aanbieders van online kansspelen in Nederland kan grofweg worden onderverdeeld in twee soorten exploitanten: (1) hybride exploitanten, dat wil zeggen exploitanten met zowel online als fysieke activiteiten en (2) *online-only* exploitanten, dat wil zeggen exploitanten die alleen online actief zijn. In de huidige digitale wereld is de stap van fysieke activiteiten naar (ook) online activiteiten snel gezet.
- 3.8 Momenteel zijn de hybride exploitanten in Nederland Holland Casino, Toto, Fair Play en Jack's Casino. Er zijn 12 *online-only* exploitanten in Nederland, waaronder Kansino van Play North.

Waarom het Ontwerp Wijzigingsbesluit tot oneerlijke mededinging zou leiden

- 3.9 Op grond van het in artikel I van het Ontwerp Wijzigingsbesluit nieuw voorgestelde artikel 2ab zouden houders van een vergunning voor online kansspelen niet langer ongerichte wervings- of reclameactiviteiten mogen aanbieden met betrekking tot de online kansspelen

² HvJ EU 22 mei 2003, ECLI:EU:C:2003:297, C-462/99 ([Connect Austria](#)), r.o. 80; HvJ EU 1 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:376, C-49/07 ([MOTOE](#)), r.o. 49.

³ HvJ EU 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2083, C-553/12 ([Commission/DEI](#)), r.o. 41; HvJ EU 13 december 1991, ECLI:EU:C:1991:474, C-18/88 ([GB-Inno-BM SA](#)), r.o. 23-25; HvJ EU 12 februari 1998, ECLI:EU:C:1998:54, C-163/96 ([RASO](#)), r.o. 31; HvJ EU 1 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:376, C-49/07 ([MOTOE](#)), r.o. 49.

⁴ HvJ EU 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2083, C-553/12 ([Commission/DEI](#)), r.o. 43; HvJ EU 13 december 1991, ECLI:EU:C:1991:474, C-18/88 ([GB-Inno-BM SA](#)), r.o. 25; HvJ EU 1 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:376, C-49/07 ([MOTOE](#)), r.o. 51; HvJ EU 22 mei 2003, ECLI:EU:C:2003:297, C-462/99 ([Connect Austria](#)), r.o. 83.

⁵ HvJ EU 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2083, C-553/12 ([Commission/DEI](#)), r.o. 44; HvJ EU 22 mei 2003, ECLI:EU:C:2003:297, C-462/99 ([Connect Austria](#)), r.o. 84.

die zij aanbieden. Op grond van dit artikel wordt ongerichte reclame voor online kansspelen via tv, radio, kranten en in openbare binnen- en buitenruimten verboden. Ook reclame via het internet en *direct mailing* zijn verboden, tenzij verzekerd wordt dat kwetsbare groepen niet worden bereikt. Zoals verder in hoofdstuk 4 wordt beschreven, betekent dit in feite dat reclame via internet volledig verboden zou worden en dat mogelijk alleen bepaalde vormen van *direct mailing* toegestaan zouden blijven (hoewel zelfs dit betwistbaar is).

- 3.10 Geconcludeerd kan worden dat deze voorgestelde beperkingen de reclamemogelijkheden voor exploitanten die uitsluitend online kansspelen aanbieden, praktisch uitsluiten. Anderzijds zijn deze beperkingen niet van toepassing op hybride exploitanten voor zover hun reclame-inspanningen niet specifiek betrekking hebben op hun online kansspelen. Aangezien de meeste reclame-inspanningen (van alle aanbieders van kansspelen) betrekking hebben op de "merknaam" en de "naamsbekendheid" in het algemeen, en hybride exploitanten voor hun online- en offlineactiviteiten hetzelfde merk gebruiken, zou dit effectief betekenen dat hybride exploitanten hun reclame kunnen voortzetten (zolang zij niet expliciet verwijzen naar hun online activiteiten), terwijl *online-only* exploitanten min of meer een reclameverbod opgelegd krijgen.
- 3.11 Als gevolg hiervan zouden consumenten alleen worden blootgesteld aan de reclame van hybride exploitanten en zullen zij dus eerder geneigd zijn om van hun gokdiensten gebruik te maken. Zelfs als deze reclame specifiek gericht is op de fysieke activiteiten van casino's, zal de gemiddelde consument de aanbieder (op basis van de merknaam van het casino) online opzoeken en op die manier toch met de online activiteiten van deze exploitant worden geconfronteerd.
- 3.12 Daarentegen zouden, met het Ontwerp Wijzigingsbesluit, de reclamemogelijkheden van *online-only* exploitanten drastisch beperkt worden.
- 3.13 Op die manier zouden hybride exploitanten hun bereik kunnen vergroten en hun marktaandeel kunnen uitbreiden ten koste van aanbieders die alleen online actief zijn.
- 3.14 Het daaruit voortvloeiende concurrentievoordeel voor hybride exploitanten zou het *level playing field* op de markt voor kansspelen met *online-only* exploitanten aanzienlijk verstoren. Dit zou evident tot ongelijkheid van kansen tussen marktdeelnemers leiden, waardoor een dominante positie van hybride exploitanten ten opzichte van *online-only* exploitanten zou worden bevorderd. Aangezien deze verstoring van de mededinging het gevolg zou zijn van een overheidsmaatregel, zou deze maatregel (het Ontwerp Wijzigingsbesluit) een inbreuk op artikel 106, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 102 VWEU vormen.
- 3.15 Bovendien zou sprake zijn van oneerlijke mededinging in de zin van artikel 6:162 jo. artikel 6:193m BW. Door ongerichte reclame aan te bieden voor hun kansspeldiensten terwijl *online-only* exploitanten dat niet mogen, zouden hybride exploitanten onrechtmatig handelen jegens de *online-only* exploitanten en dientengevolge zou ieder van hen aansprakelijk zijn voor de volledige schade die door deze inbreuk zou worden veroorzaakt bij *online-only* exploitanten.

Geen geldige (juridische) basis om het *level playing field* te verstoren

- 3.16 In de nota van toelichting bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit staat dat het verbod geen onevenredig nadeel met zich meebrengt en dat partijen op dezelfde manier met dit nadeel worden geconfronteerd als andere partijen in hun sector: "*Het verbod levert bovendien geen onevenredig nadeel op [...]. Partijen worden op dezelfde manier met dit nadeel geconfronteerd als andere partijen uit hun sector.*" Dit is evident onjuist. Zoals hierboven

beschreven, zouden *online-only* exploitanten onevenredig benadeeld worden ten opzichte van hybride exploitanten in dezelfde sector: de sector van de kansspelen.

- 3.17 Voor zover zou worden aangevoerd dat er een rechtsgrondslag of een andere geldige reden is om in een mededingingsrechtelijke context een onderscheid te maken tussen *online-only* en hybride exploitanten, voor zover het de fysieke activiteiten van laatstgenoemden betreft, hetgeen zou leiden tot de conclusie dat fysieke kansspelen en onlinekansspelen als "verschillende sectoren" zouden moeten worden beschouwd, gaat dit argument niet op, omdat i) het toestaan van reclame voor fysieke activiteiten indirect reclame voor de online activiteiten van deze (hybride) exploitanten toestaat, zoals in het vorige onderdeel van deze zienswijze is beschreven, en ii) de markt voor kansspelen een markt is waarop fysieke casino's rechtstreeks concurreren met online casino's.
- 3.18 Dat de markt voor kansspelen in Nederland een markt is waarop fysieke kansspelaanbieders rechtstreeks concurreren met online kansspelaanbieders, is erkend en bevestigd, ook in de rechtspraak in Nederland. Hieruit volgt dat de markt voor kansspelen breed is en (oneerlijke) concurrentie relatief gemakkelijk wordt aangenomen tussen hybride en *online-only* kansspelaanbieders en zelfs tussen gratis kansspelen ("*sweepstakes*") en kansspelen tegen betaling.
- 3.19 Hieronder worden enkele relevante voorbeelden in dit verband uit de jurisprudentie belicht.
- 3.20 Uit Gerechtshof Arnhem 2 september 2003, ECLI:NL:GHARN:AJ9996 ([Lotto v. Ladbrokes](#)) volgt dat *online-only* exploitant Ladbrokes een rechtstreekse concurrent is van fysieke (thans: hybride) exploitant De Lotto⁶:

"4.6 Ook dient nog de vraag te worden beantwoord of overtreding van het verbod van artikel 1 sub a van de Wok door Ladbrokes onrechtmatig is jegens De Lotto.

Tussen partijen is niet in geschil dat de Wok niet de strekking heeft om vergunninghouders te beschermen tegen concurrentie door niet-vergunninghouders. Dit betekent evenwel niet dat De Lotto onder omstandigheden geen vordering tegen Ladbrokes kan ontlenen aan overtreding van de Wok. Immers, de wetsovertreding door Ladbrokes zal onrechtmatig zijn jegens De Lotto, indien Ladbrokes zich daardoor een ongeoorloofde voorsprong verschaft ten opzichte van een rechtstreekse concurrent als De Lotto. Naar het voorlopig oordeel van het hof is in de onderhavige zaak sprake van een ongeoorloofde voorsprong, omdat de eisen die de Wok en de aan De Lotto verstrekte vergunning stellen veel verder gaan dan de eisen die de Britse wetgeving en de Britse vergunning stellen aan Ladbrokes. Daardoor is er sprake van zodanig grote verschillen, dat het handelen van Ladbrokes in Nederland zonder Nederlandse vergunning grote schade berokkent dan wel dreigt te berokkenen aan De Lotto, mede gelet op het aantal van zo'n 2000 Nederlandse deelnemers dat reeds meespeelt via de website van Ladbrokes (welk aantal naar verwachting snel groter zal kunnen worden, indien Ladbrokes met deze activiteiten op Nederland gericht kan doorgaan)."

- 3.21 Uit Gerechtshof 's-Gravenhage 16 januari 2001, ECLI:NL:RBSGR:2011:AA9524 ([Stichting Nationale Instant-Loterij v. 101 The Netherlands B.V.](#)) volgt dat zelfs de markten voor reguliere kansspelen – tegen betaling – en *sweepstakes* rechtstreeks met elkaar concurreren:

⁶ De huidige naam van De Lotto, na fusie met de *Staatsloterij*, is de "Nederlandse Loterij".

"8 Gedaagde betwist dat zij zich schuldig maakt aan oneerlijke concurrentie jegens eiseressen en wijst in dit verband op het voornemen van de regering om het verbod op gratis kansspelen op te heffen (zie r.o. 1.j). Verder stelt zij dat partijen zich richten op verschillende segmenten van de markt, aangezien zij producten verkoopt die het mogelijk maken gratis kansspelen te spelen, terwijl eiseressen uitsluitend uit zullen zijn op het aanbieden van kansspelen tegen betaling.

9 Uitgangspunt is – en gedaagde erkent dit ook – dat op grond van de Wet op de kansspelen het zonder vergunning aanbieden of mogelijk maken van kansspelen niet is toegestaan. Voorts staat vast dat het thans (ook aan de huidige vergunninghouders) niet is toegestaan kansspelen op het internet aan te bieden dan wel mogelijk te maken. Door de staatssecretaris van justitie is expliciet aan eiseres sub 1 voorgehouden dat het haar vooralsnog niet is toegestaan zich op het internet te begeven (zie r.o. 1.i). Voorshands moet dan ook worden geoordeeld dat gedaagde een rechtens ontoelaatbare voorsprong neemt op eiseressen, die zich – de legale weg volgend – na daartoe verkregen vergunning eerst mogelijk over enige jaren op het internet zullen kunnen begeven. Gedaagde bevordert immers in strijd met de bepalingen van de Wet op de kansspelen de deelneming aan kansspelen door de benodigde techniek voor spelen met krasloten op internet aan te bieden. Dat gedaagde zich richt op de markt voor gratis kansspelen ('sweepstakes') doet hieraan niet af."

- 3.22 Uit Rechtbank Utrecht 31 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977 ([Holland Casino v. Peak Entertainment en anderen](#)) volgt dat fysieke (thans: hybride) exploitant Holland Casino en online-only exploitant Peak rechtstreekse concurrenten zijn:

"3.7 Voor zover Peak hiertegen heeft aangevoerd dat de schadelijke inwerking waarop Holland Casino zich beroept, enkel bestaat uit vermogensschade en deze vorm van schade niet kan worden begrepen onder de schadelijke inwerking als bedoeld in artikel 3 lid 2 WCOD, moet haar verweer worden verworpen. Holland Casino heeft immers uitdrukkelijk en onweersproken gesteld dat gedaagden als haar concurrenten zich door hun handelen een oneerlijke en onrechtmatige voorsprong op haar hebben verschaft. Peak heeft voorts nog een beroep gedaan op artikel 4 lid 2 WCOD, dat inhoudt dat artikel 4 niet van toepassing is op daden die specifiek op een bepaalde concurrent zijn gericht. Een beroep op dit artikellid komt Peak echter niet toe, nu zij niets naders heeft gesteld of heeft overgelegd waaruit zou kunnen blijken dat haar handelen op het internet specifiek is gericht op Holland Casino als haar concurrent. Anders dan Peak meent, kan dat niet volgen uit het enkele feit dat Holland Casino in Nederland de enige is die casinospelen mag organiseren.

[...]

3.19 Onder deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat Peak een rechtens onaanvaardbare voorsprong op Holland Casino neemt door thans reeds interactieve kansspelen op het internet aan te bieden, terwijl Holland Casino die spelen op grond van de huidige Wet op de Kansspelen en op grond van haar vergunning (nog) niet mag aanbieden. Het onrechtmatige karakter van de door Peak op het internet aangeboden kansspelen wordt nog versterkt, doordat Peak onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij bij de exploitatie van haar internetpagina gebonden is aan dezelfde of vergelijkbare strenge voorwaarden die thans gelden voor Holland Casino ten aanzien van de (fysieke) speelcasino's en

die hoogstwaarschijnlijk in de nabije toekomst in een nog sterkere mate zullen gelden ten aanzien van internetcasino's."

- 3.23 Uit Rechtbank Utrecht 27 februari 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AF5121 ([Holland Casino v. Paramount en anderen](#)) volgt dat fysieke (thans: hybride) exploitant Holland Casino en *online-only* exploitanten Paramount and Universal rechtstreekse concurrenten zijn:

"3.12 [...] Het verlenen van een vergunning voor het aanbieden van interactieve kansspelen, zoals casinospelen op het internet, is onder de huidige wet niet mogelijk (vgl. beschikking Commissie van Toezicht op de kansspelen van 28 februari 2001, alsmede Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28600 VI, nr. 5, pagina 67). Holland Casino zal derhalve pas interactieve kansspelen op het internet mogen aanbieden op het moment dat de Wet op de Kansspelen zodanig is aangepast dat deze een grondslag biedt voor het verlenen van een vergunning ter zake en een dergelijke vergunning aan Holland Casino wordt verleend. Een en ander zal nog geruime tijd in beslag nemen.

Naar het voorlopig oordeel van de rechter nemen Paramount en Universal dan ook een rechtens onaanvaardbare voorsprong op Holland Casino door thans reeds interactieve kansspelen op het internet aan te bieden die Holland Casino op grond van de huidige Wet op de Kansspelen en haar vergunning (nog) niet mag aanbieden.

Het onrechtmatige karakter van de door Paramount en Universal op het internet aangeboden kansspelen wordt versterkt door het feit dat zij bij de exploitatie van de website niet aan dezelfde of vergelijkbare strenge voorwaarden gebonden zijn, die thans gelden voor Holland Casino ten aanzien van de (fysieke) speelcasino's en die hoogstwaarschijnlijk in een nog sterkere mate in de nabije toekomst zullen gelden ten aanzien van internetcasino's.

[...]

Op grond van de huidige voorwaarden van de vergunning is Holland Casino gehouden de netto-opbrengst van de kansspelen aan de staatskas af te dragen. Aangenomen moet worden dat een dergelijke verplichting ook voor een eventuele vergunning voor kansspelen op het internet zal gelden. Een dergelijke verplichting geldt echter niet voor Paramount en Universal, die de opbrengst van de kansspelen mogen behouden. Gezien het feit dat reserveringen ten behoeve van het eigen vermogen van Holland Casino de goedkeuring behoeven van de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën, zal voormelde afdrachtplicht leiden tot een beperking voor Holland Casino om tot het doen van investeringen over te gaan, en daarmee tevens een beperking vormen in de strijd met concurrenten die niet aan een dergelijke voorwaarde gebonden zijn."

Ongewenst neveneffect van een verstoord *level playing field*: bevoordeling van een staatsbedrijf en overtreding van de Wet Markt en Overheid

- 3.24 Een onderscheid maken tussen *online-only* casino's en hybride casino's met betrekking tot iets dat een aanzienlijke impact heeft op het succes van de onderneming, zoals hier het geval is met reclame, zou bijzonder problematisch zijn, aangezien het grootste hybride casino in Nederland, Holland Casino, een staatsbedrijf is.
- 3.25 De Wet Markt en Overheid van 24 maart 2011 wijzigt de Mededingingswet, die speciale regels bevat voor ondernemingen die deel uitmaken van of verbonden zijn met een

publiekrechtelijke rechtspersoon. Met de wet wordt beoogd een *level playing field* te creëren tussen overheden of overheidsbedrijven enerzijds en particuliere ondernemingen anderzijds, met als doel dezelfde concurrentievoorwaarden te handhaven tussen ondernemingen in staatseigendom en ondernemingen in particulier eigendom.⁷

Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij deze wetgeving:

Kamerstukken II 2007/08, 31354, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 2.

Het eerste uitgangspunt is het belang van een daadwerkelijk gelijk speelveld op de markt. Voor overheden die als ondernemer actief zijn moeten zoveel mogelijk dezelfde concurrentievoorwaarden gelden als voor «gewone» ondernemingen. Ten einde dit beoogde gelijke speelveld ook daadwerkelijk te kunnen realiseren is essentieel dat bij een verstoring van dat gelijke speelveld een benadeelde ondernemer adequaat en voortvarend kan worden geholpen zonder dat hij als klager in langdurige bureaucratische procedures verzeild raakt.

[...]

Het derde uitgangspunt is dat de gedragsregels zo direct mogelijk aangrijpen bij de (beslissings)bron van de concurrentieongelijkheid. Dit betekent dat het aangrijpingspunt van de gedragsregels voor een overheidsorganisatie die economische activiteiten verricht, die overheid zelf is. Indien een overheidsorganisatie indirect, via een overheidsbedrijf, economische activiteiten verricht, is het aangrijpingspunt eveneens de overheidsorganisatie. Deze overheidsorganisatie kan het overheidsbedrijf in een bevoordeelde positie brengen waardoor de werking van de markt (mogelijk) wordt verstoord. De overheidsorganisatie heeft directe invloed op het gedrag van het overheidsbedrijf en wordt daarom hierop in dit kader aangesproken.

- 3.26 Er kan sprake zijn van indirecte concurrentieverstoring wanneer de overheid niet zelf actief is op de markt, maar een overheidsbedrijf in staat is goederen of diensten tegen gunstigere voorwaarden op de markt aan te bieden doordat het voordelen van de overheid ontvangt. Om dergelijke concurrentievervalsing tegen te gaan, bepaalt artikel 25j van de Mededingingswet dat een bestuursorgaan een overheidsbedrijf waarbij hij is betrokken niet mag bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt, of anderszins aan een overheidsbedrijf voordelen mag toekennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.

Zie in dit verband bijvoorbeeld:

C.T. Dekker en E. Hameleers, 'Aansprakelijkheid wegens schending van de Wet Markt en Overheid', O&A 2012/85, afl. 4, p. 3 ([O&A 2012/85](#)).

"4.3 Bevoordelingsverbod

Zoals hiervoor reeds aangegeven kan concurrentievervalsing ook plaatsvinden op indirecte wijze, wanneer de overheid niet zelf op de markt opereert, maar een onderneming waarover een overheid zeggenschap uitoefent, in staat is om op gunstiger voorwaarden op de markt goederen of diensten aan te bieden, doordat zij voordelen ontvangt van de overheid. Om dergelijke concurrentievervalsing tegen te gaan, bepaalt art. 25j Mw dat het een bestuursorgaan niet is toegestaan om een overheidsbedrijf waarin zij deelneemt te bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf concurreert, of om een

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 354, nr. 3, MvT, p. 2.

overheidsbedrijf anderszins voordelen toe te kennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is."

- 3.27 Het stellen van regels die gunstiger zijn voor een onderneming waarin de overheid een belang heeft dan voor een concurrerende particuliere onderneming zou kunnen worden gezien als ongeoorloofde bevoordeling in de zin van artikel 25j Mededingingswet. Het feit dat Holland Casino als directe concurrent van *online-only* kansspelaanbieders – in haar hoedanigheid van fysieke kansspelaanbieder én in haar hoedanigheid van hybride aanbieder van fysieke en online kansspelen – ongerichte reclame zou mogen maken om consumenten aan te trekken van haar diensten gebruik te maken, terwijl *online-only* kansspelaanbieders dit niet zouden mogen, hetgeen het directe gevolg zou zijn van het Ontwerp Wijzigingsbesluit in zijn huidige vorm, betekent dat de overheid haar staatsbedrijf Holland Casino zou bevoordelen ten opzichte van concurrerende ondernemingen op de markt voor (online) kansspelen. Dit zou in strijd zijn met artikel 25j Mededingingswet (na wijziging hiervan door de Wet Markt en Overheid) en dient derhalve niet te worden toegestaan.
4. **ONTWERP WIJZIGINGSBESLUIT ZOU IN FEITE ALLE RECLAME OP HET INTERNET VOOR *ONLINE-ONLY* EXPLOITANTEN VERBIEDEN, HETGEEN ONAANVAARDBAAR IS**
- 4.1 Het in artikel I van het Ontwerp Wijzigingsbesluit nieuw voorgestelde artikel 2ab beoogt alle ongerichte wervings- en reclameactiviteiten van *online-only* exploitanten van kansspelen te verbieden. In artikel 2ab, lid 2, sub d wordt bepaald dat deze verboden ongerichte wervings- en reclameactiviteiten in ieder geval betrekking zouden moeten hebben op elke vorm van wervings- en reclameactiviteiten via het internet, tenzij verzekerd is dat personen, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, welk besluit hierna zal worden aangeduid als het "Huidige Besluit", niet door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt. De in artikel 2, leden 3 en 4, van het Huidige Besluit bedoelde personen zijn: maatschappelijk kwetsbare personen, minderjarigen, personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar en personen die zichzelf hebben uitgesloten van deelname aan georganiseerde kansspelen.
- 4.2 Hoewel dit artikel op het eerste gezicht alleen bepaalde vormen van reclame via internet lijkt uit te sluiten, zou de inwerkingtreding van dit specifieke artikel in feite ALLE wervings- en reclameactiviteiten op internet door *online-only* exploitanten verbieden, zoals hieronder nader zal worden uitgewerkt.
- 4.3 Volgens de nota van toelichting bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou reclame via internet nog steeds zijn toegestaan voor zover deze niet zodanig specifiek gericht is, dat wil zeggen niet de kwetsbare groepen bereikt als bedoeld in paragraaf 4.1. Dit laatste zou een inspanning van de kansspelaanbieders vergen, bijvoorbeeld door het gebruik van algoritmen, om reclame op internet nagenoeg volledig gericht te maken. Er wordt niet verwezen naar onderzoek ter ondersteuning van deze bewering, en het is dan ook onduidelijk op welke informatie deze bewering, die onjuist is, is gebaseerd.
- 4.4 Play North heeft de mogelijkheden onderzocht en de conclusie is dat aanbieders van online kansspelen in de praktijk onmogelijk kunnen garanderen dat hun online reclame (behalve misschien voor *direct mailings* aan bestaande klanten, hoewel het zelfs betwistbaar is of kan worden gegarandeerd dat maatschappelijk kwetsbare personen van dergelijke *direct mailings* worden uitgesloten) de genoemde kwetsbare groepen niet zouden bereiken.
- 4.5 Hoewel het mogelijk is om met behulp van algoritmen het gedrag van consumenten (via herhaald bezoek aan sites, interacties, gebruikte zoekwoorden etc.) of bepaalde

kenmerken (zoals geschatte leeftijd, locatie etc.) te bestuderen om een specifiek profiel van een consument te ontwikkelen, kan redelijkerwijs niet worden voldaan aan de voorwaarden die zijn neergelegd in de voorgestelde definitie van ongerichte reclame via het internet, in het nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d, namelijk verzekeren dat maatschappelijk kwetsbare personen niet worden bereikt, omdat er geen gegevens over maatschappelijk kwetsbare personen beschikbaar zijn en zij niet kunnen worden uitgesloten met behulp van algoritmen of bepaalde kenmerken. Er zij op gewezen dat er wel betrouwbare gegevens over een grote groep maatschappelijk kwetsbare personen bestaan in Cruks, maar dat exploitanten van kansspelen geen toegang hebben tot deze gegevens.

- 4.6 Cruks is de enige database in Nederland waarin alle gebruikers zijn opgenomen die gedurende (ten minste) 6 maanden niet mogen gokken bij vergunninghoudende kanspelaanbieders. Gebruikers worden in Cruks geregistreerd (i) als zij zichzelf registreren, (ii) als zij worden geregistreerd op verzoek van een ander (bijvoorbeeld hun partner) die kan aantonen schade te hebben geleden door de gokactiviteiten van die persoon of (iii) als de Kansspelautoriteit ("KSA"), de officiële Nederlandse toezichthouder op kansspelen, de speler registreert naar aanleiding van een melding van risicovol spelgedrag door een kanspelaanbieder.
- 4.7 Cruks bevat dus informatie over "personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen" en "personen die zichzelf hebben uitgesloten van deelname aan georganiseerde kansspelen", dat wil zeggen twee van de vijf categorieën personen waarvan aanbieders van online kansspelen volgens het Ontwerp Wijzigingsbesluit moeten verzekeren te zijn uitgesloten van wervings- en reclameactiviteiten. De persoonsgegevens uit Cruks zijn echter niet beschikbaar voor aanbieders van kansspelen en kunnen derhalve niet worden gebruikt om deze personen uit te sluiten van wervings- en reclameactiviteiten (en er bestaat geen andere manier om deze categorieën te identificeren en uit te sluiten).
- 4.8 De werking van Cruks – inclusief de beperkte toegang en de daarmee samenhangende privacyaspecten – wordt zeer helder uiteengezet in de Memorie van Toelichting bij de 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:

Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 53.

"In het ontwerp van het register is rekening gehouden met een zo beperkt mogelijke gegevensstroom en een minimale privacy-impact. Inschrijving in het register is per definitie tijdelijk, waarna de opgenomen gegevens worden geanonimiseerd en uit het register worden verwijderd. In het register worden slechts die gegevens opgenomen die strikt noodzakelijk zijn voor het beoogde doel (uitsluiting van deelname aan kansspelen). Doordat vergunninghouders het register slechts met een hit/no hit kunnen bevragen, verkrijgen zij slechts wanneer dat noodzakelijk is – wanneer een persoon daadwerkelijk wil gaan spelen – de strikt noodzakelijke informatie, namelijk antwoord op de vraag of die persoon wel (hit) of niet (no hit) in het register is ingeschreven. Verder moet alle communicatie tussen de vergunninghouder en het centraal register volledig versleuteld zijn."

- 4.9 Hieruit volgt dat pas in het stadium waarin een bepaalde consument daadwerkelijk wil gaan spelen, de aanbieder van online kansspelen moet nagaan of die bepaalde persoon in het Cruks-register staat ingeschreven. Met andere woorden, de informatie uit het Cruks-register kan niet worden gebruikt in verband met algoritmen of cookies die personen uit dit register uitsluiten van reclame.

- 4.10 Aangezien er geen algemene toegang tot de gegevens in het Cruks-register bestaat en het voor een kansspelaanbieder praktisch onmogelijk is om elke consument die hij gerichte reclame wil aanbieden individueel te controleren, en dit bovendien niet eens zou zijn toegestaan aangezien controle in het Cruks-register alleen verondersteld wordt te gebeuren wanneer iemand daadwerkelijk wil spelen, zouden kansspelaanbieders kwetsbare personen eenvoudigweg niet van online reclame kunnen uitsluiten en zou het nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d, dus in feite ALLE online wervings- en reclameactiviteiten verbieden voor *online-only* exploitanten van kansspelen.
- 4.11 Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat zelfs indien er toegang zou zijn geweest tot de gegevens in het Cruks-register (wat niet het geval is), het nog steeds onmogelijk zou zijn om te voldoen aan de verplichting zoals voorgesteld in het nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d (artikel I Ontwerp Wijzigingsbesluit), in die zin dat ook zou moeten worden verzekerd dat online reclame geen "maatschappelijk kwetsbare groepen van personen" bereikt, aangezien er geen manier bestaat om betrouwbare informatie te verkrijgen over wie precies binnen deze groep maatschappelijk kwetsbaren valt.
- 4.12 Bovendien zou op grond van het in het Ontwerp Wijzigingsbesluit nieuw voorstelde artikel 2ab, lid 2, sub d kunnen worden gesteld dat reclame door een aanbieder van online kansspelen op zijn eigen website – aan websitebezoekers in het algemeen – niet eens zou zijn toegestaan, aangezien de aanbieder van online kansspelen (zonder dat een persoon zich aanmeldt om daadwerkelijk te spelen) niet kan verzekeren dat zijn gewone websitebezoekers niet in het Cruks-register staan ingeschreven. Hij kan ook niet controleren (zelfs niet in het Cruks-register) of een persoon/speler niet maatschappelijk kwetsbaar is, wat zou impliceren dat reclame zelfs verboden zou zijn nadat een persoon begint te spelen na een succesvolle Cruks-check. De huidige formulering van het strikte verbod zou dus tot ernstige complicaties leiden⁸.
- 4.13 Het verbod op alle online reclame door *online-only* exploitanten van kansspelen is ook vanuit zakelijk oogpunt bijzonder zorgwekkend, aangezien voor de aanbieders van *online-only* exploitanten online reclame de belangrijkste manier is om klanten te bereiken. Dit wordt onder meer bevestigd door een onderzoek van het onderzoeksinstituut IViR, waartoe tijdens het wetgevingsproces voor de Wet kansspelen op afstand opdracht is gegeven:

F. Zuiderveen Borgesius e.a., *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame voor het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid* (Instituut voor Informatierecht (IViR), Universiteit van Amsterdam 2019), bijlage bij *Kamerstukken I 2019/20, 33996, R, p. 18* ([IViR](#)).

"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."

- 4.14 Tijdens het wetgevingsproces voor de Wet kansspelen op afstand tussen 2014 en 2019, is het onderwerp van het beperken van reclame voor (online) kansspelen uitvoerig onderzocht en besproken. In het kader van dit zeer grondige proces zijn vier moties aangenomen, waaronder een motie van Diederik van Dijk c.s. over het overwegen van een algeheel

⁸ In dit verband wordt ook opgemerkt dat de formulering van het in artikel I Ontwerp Wijzigingsbesluit nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d niet overeenstemt met de toelichting bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit, waarin staat dat potentiële klanten hoe dan ook nog steeds de website van de aanbieder van online kansspelen kunnen bezoeken en daar de reclame kunnen bekijken.

verbod op reclame voor (online) kansspelen, het in kaart brengen van de gevolgen en het verder informeren van het parlement. In het kader van deze motie heeft de (destijds) verantwoordelijke Minister voor Rechtsbescherming S. Dekker twee onderzoeken (door onderzoeksinstituten IViR en Regulus) naar reclame voor (online) kansspelen geïnitieerd en zijn conclusie (zoals op 15 november 2019 per brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer gestuurd) op basis van deze onderzoeken was dat reclame niet volledig verboden of sterk beperkt zou moeten worden, omdat de gewenste kanalisatie van illegale naar legale aanbieders, wel enige vorm van reclame vereist en het verbieden of sterk beperken van reclame dus mogelijk een ernstig negatief gevolg kan hebben voor de kanalisatie.

- 4.15 Dit is een citaat uit de brief waarin wordt bevestigd dat uit onderzoek volgt dat (i) reclame noodzakelijk is met het oog op de gewenste kanalisatie en (ii) reclame met name van belang is voor exploitanten die alleen online actief zijn, om de consument te kunnen bereiken:

Kamerstukken I 2019/20, 33996, R, p. 3.

"Het huidige kansspelbeleid behelst kanalisatie via attractief aanbod. Dit houdt in dat het aanbod voldoende passend en attractief moet zijn zodat de spelers naar legaal, betrouwbaar en verantwoord aanbod worden geleid. Uit de uitgevoerde onderzoeken komt naar voren dat kanalisatie zekere reclame vereist. De spelers moeten het legale kansspelaanbod kunnen vinden. Daarvoor is reclame nodig. Uit onderzoek blijkt dat voor onlinekansspelaanbieders reclame vrijwel de enige manier is om onder de aandacht van klanten te komen. 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. Het blijkt dat het verbieden of ernstig beperken van kansspelreclame serieuze negatieve effecten kan hebben op de kanalisatiegraad."

- 4.16 Zoals hieronder in hoofdstuk 5 nader zal worden uitgewerkt, zou een verbod op online reclame dus ook in strijd zijn met de doelstellingen van de Wet kansspelen op afstand en de beginselen van het Nederlandse kansspelbeleid, te weten bescherming van de consument, bestrijding van kansspelverslaving en bestrijding van fraude en andere misdrijven zoals witwassen, aangezien het de kanalisatie van illegale naar legale exploitanten zou tegengaan: in plaats daarvan zou het de kanalisatie in tegengestelde richting, van legale naar illegale exploitanten, bevorderen.
- 4.17 In aansluiting op hoofdstuk 3 moet ook worden opgemerkt dat een drastische maatregel als het volledig verbieden van online reclame voor uitsluitend *online-only* exploitanten de oneerlijke concurrentie tussen *online-only* exploitanten en hybride exploitanten verder zou bevorderen, omdat het concurrentievoordeel van hybride exploitanten ten opzichte van *online-only* exploitanten hierdoor nog verder zou toenemen.
- 4.18 Gelet op de uitkomsten van het grondige onderzoeksproces tijdens het wetgevingsproces voor de Wet kansspelen op afstand tussen 2014 en 2019, waaronder de uitgevoerde onderzoeken over reclame en gokken, de uitgangspunten van het kansspelbeleid in Nederland, het grote belang van online reclame voor *online-only* exploitanten en de ernstige complicaties die het nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d met zich mee zou brengen voor de bedrijfsvoering van *online-only* exploitanten, kan Play North zich niet voorstellen dat het drastische verbod van alle reclame op internet voor *online-only* exploitanten de bedoeling zou kunnen zijn en dringt er derhalve bij u op aan het Ontwerp Wijzigingsbesluit, althans het daarin nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d, te heroverwegen.

5. HET ONTWERP WIJZIGINGSBESLUIT ZOU AFDOEN AAN DE BESCHERMING VAN KWETSBARE PERSONEN, AANGEZIEN HET DE BLOOTSTELLING AAN EXPLOITANTEN ZONDER VERGUNNING ZOU BEVORDEREN

- 5.1 In de nota van toelichting bij het Ontwerp Wijzigingsbesluit staat dat het doel van het verbod is de hoeveelheid ongerichte reclame terug te dringen en het brede en ongerichte bereik daarvan te verminderen om zo veel mogelijk te voorkomen dat deze reclame kwetsbare groepen bereikt. Hiermee wordt beoogd het risico op verslaving onder die groepen terug te dringen.
- 5.2 Het Ontwerp Wijzigingsbesluit in zijn huidige vorm zou in dit opzicht echter niet succesvol zijn voor zover het online reclame betreft. Sterker nog, verwacht mag worden dat het voorgestelde verbod op online reclame door gereguleerde partijen de online blootstelling van kwetsbare personen aan het *illegale* aanbod van online kansspelen zou vergroten. Met andere woorden, het zou spelers van het legale naar het illegale aanbod van kansspelen leiden, waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat het verslaving in de hand werkt. Dit staat haaks op de uitgangspunten van het kansspelbeleid in Nederland.
- 5.3 Het voorgestelde verbod zou tot een verbod op online reclame door *online-only* exploitanten die over een vergunning beschikken leiden. Dit verbod zou geen invloed op online reclame door exploitanten zonder vergunning hebben. Play North is zich er uiteraard van bewust dat dergelijke reclame door exploitanten zonder vergunning officieel niet toegelaten is, maar dit betekent helaas (helemaal) niet dat dit er niet is. Sterker nog, de advertenties van exploitanten zonder vergunning zijn online zeer prominent aanwezig. Enkele voorbeelden zijn opgenomen in **Bijlage 1**. Redelijkerwijs kan dan ook worden verwacht dat, indien het Ontwerp Wijzigingsbesluit in zijn huidige vorm zou worden aanvaard, de online reclame door exploitanten zonder vergunning verder zou toenemen, aangezien zij ook de advertentieruimte van exploitanten met een vergunning in beslag zouden nemen en, doordat het de enige online reclame voor online kansspelen is, prominenter aanwezig zou zijn.
- 5.4 Op dit moment baart de online reclame van exploitanten zonder vergunning reeds zorgen, omdat hierdoor kwetsbare personen worden bereikt en naar het illegale online aanbod worden geleid in plaats van naar het legale online aanbod. Zoals u kunt zien in de voorbeelden in Bijlage 1, kunnen deze advertenties van exploitanten zonder vergunning in twee soorten worden onderverdeeld: (1) advertenties voor illegale casino's waarbij de exploitanten zonder vergunning hun eigen (illegale casino)merk promoten en (2) advertenties voor illegale casino's waarbij de exploitanten zonder vergunning (uiteraard zonder toestemming) gebruik maken van legale merken (bijvoorbeeld via Google Adwords) om personen naar hun illegale aanbod te lokken. Beide vormen van reclame door exploitanten zonder vergunning baren exploitanten met vergunning zorgen en maken het voor *online-only* exploitanten noodzakelijk om ook online reclame te maken, om spelers het legale alternatief te bieden. Met name met betrekking tot het tweede type waarnaar in deze paragraaf wordt verwezen – advertenties voor illegale casino's waarbij de exploitanten zonder vergunning gebruik maken van legale merken, dat wil zeggen zich voordoen als legale merken – is het van belang dat exploitanten met vergunning de vrijheid behouden om naast het illegale aanbod reclame te maken voor hun legale aanbod. Anders zou de online ruimte vollopen met advertenties waarin (ten onrechte) legale merken worden gebruikt om consumenten naar illegale websites te leiden. Play North kan zich niet voorstellen dat dit een gewenste uitkomst zou zijn van het Ontwerp Wijzigingsbesluit.
- 5.5 Dit zou ook niet in overeenstemming zijn met het kansspelbeleid in Nederland. Het gokbeleid in Nederland wordt beheerst door drie belangrijke beleidsdoelstellingen:

bescherming van de consument, bestrijding van kansspelverslaving en bestrijding van fraude en andere misdrijven zoals het witwassen van geld. Reclame draagt bij aan de eerste beleidsdoelstelling van consumentenbescherming. Reclame zorgt ervoor dat mensen die aan kansspelen willen deelnemen, kennis kunnen nemen van het legale aanbod en draagt er derhalve toe bij dat de spelers van de illegale naar de legale exploitanten worden geleid.

- 5.6 Kortom, het doel van het verlenen van een vergunning was nu juist om spelers van het illegale naar het legale aanbod te leiden. Met het Ontwerp Wijzigingsbesluit, voor wat betreft het verbod op online reclame, zou het tegenovergestelde worden bereikt, omdat spelers van het legale naar het illegale aanbod (en naar aanbieders die het Cruks-register niet controleren) zouden worden geleid. Op die manier zou alle controle verloren gaan over de aanbieders waarmee kwetsbare personen in contact komen. Dit staat haaks op de drie beleidspijlers: bescherming van de consument, bestrijding van kansspelverslaving en bestrijding van fraude en andere misdrijven zoals witwassen.
- 5.7 In het onderzoekstraject tijdens het wetgevingsproces voor de Wet kansspelen op afstand tussen 2014 en 2019, is in een van de uitgevoerde (externe) onderzoeken, een onderzoek van onderzoeksinstituut Regulus, het belang van reclame met het oog op de kanalisatie geanalyseerd. Daarin is bevestigd dat "het verbieden of sterk beperken van reclame" – en dat is precies wat nu, in alle haast en zonder deugdelijke procedure en deskundig onderzoek, wordt overwogen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit – om verschillende redenen mogelijk een ernstig negatief gevolg kan hebben voor de kanalisatie:

Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention (Regulus Partners 2019), bijlage bij *Kamerstukken I 2019/20*, 33996, R, p. 29 (eerstekamer.nl).

"Moving back to the specific subject of advertising, banning 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)."

- 5.8 Tegen deze achtergrond is het verbod op online reclame in het Ontwerp Wijzigingsbesluit onvoorstelbaar, dit voorstel is niet uit te leggen gelet op de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid in Nederland en de feitelijke situatie van het overvloedige illegale aanbod.
- 5.9 Samenvattend kan worden verwacht dat artikel 2ab, lid 2, sub d van het Ontwerp Wijzigingsbesluit een ernstig negatief gevolg zou hebben voor de kanalisatie van het illegale naar het legale aanbod en in plaats daarvan zou leiden tot een kanalisatie van het legale naar het illegale aanbod. Dit zou strijdig zijn met de beleidsdoelstellingen van het

kanospelbeleid in Nederland en zou neerkomen op het bevorderen van oneerlijke concurrentie (door het bevoordelen van illegale exploitanten en exploitanten die nog geen vergunning hebben maar wel in het vergunningstraject zitten). Play North kan zich niet voorstellen dat een dergelijke uitkomst de bedoeling kan zijn en dringt er daarom bij u op aan deze relevante omstandigheden en uitkomsten in overweging te nemen en het Ontwerp Wijzigingsbesluit, althans het daarin nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d, te heroverwegen.

6. CONCLUSIE

6.1 Het volgende dient te worden geconcludeerd:

- (a) het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou het *level playing field* in de kanspelsector tussen *online-only* exploitanten en hybride exploitanten (exploitanten die online en fysieke casino's exploiteren) verstoren en daardoor *online-only* exploitanten onevenredig benadelen ten opzichte van hybride exploitanten en daarbij tevens een overheidsbedrijf bevoordelen ten opzichte van particuliere bedrijven, hetgeen onaanvaardbaar is. Alle marketingbeperkingen die aan exploitanten van (online) kansspelen worden opgelegd, zouden gelijk en volledig van toepassing moeten zijn op zowel *online-only* exploitanten als op hybride exploitanten;
- (b) het in artikel I van het Ontwerp Wijzigingsbesluit nieuw voorgestelde artikel 2ab, lid 2, sub d zou in feite ALLE online reclamemogelijkheden voor *online-only* exploitanten verbieden, waardoor hun activiteiten in gevaar zouden komen. Dit is onwerkbaar en onaanvaardbaar en bovendien in strijd met (i) de uitkomsten van het grondige onderzoeksproces dat heeft plaatsgevonden tijdens het wetgevingsproces voor de Wet kansspelen op afstand tussen 2014 en 2019, waaronder de onderzoeken die zijn verricht naar reclame en gokken, (ii) de beginselen van het kanospelbeleid in Nederland, en (iii) het erkende grote belang van online reclame voor *online-only* exploitanten. Online reclame zou dus toegestaan moeten blijven voor *online-only* exploitanten;
- (c) van artikel 2ab, lid 2, sub d van het Ontwerp Wijzigingsbesluit kan redelijkerwijs worden verwacht dat het een ernstig negatief gevolg zou hebben voor de gewenste kanalisatie van het illegale naar het legale aanbod en in plaats daarvan zou leiden tot kanalisatie van het legale aanbod naar het illegale aanbod en daarmee tot een grotere online blootstelling van maatschappelijk kwetsbare personen aan het illegale aanbod van online kansspelen (en als gevolg daarvan de deelname van kwetsbare personen aan kansspelen). Dit zou in strijd zijn met de beleidsdoelstellingen van het kanospelbeleid in Nederland en zou neerkomen op het bevorderen van oneerlijke concurrentie (door illegale exploitanten en exploitanten die nog geen vergunning hebben maar wel in het vergunningstraject zitten te bevoordelen). Ook om deze reden zou online reclame door *online-only* exploitanten toegestaan moeten blijven en zou deze niet zo sterk moeten worden beperkt als nu in het Ontwerp Wijzigingsbesluit wordt voorgesteld; en
- (d) het Ontwerp Wijzigingsbesluit zou leiden tot een onredelijke financiële last en risico voor partijen bij lopende sponsorovereenkomsten tussen *online-only* casino's en sportclubs/andere sponsordoelen die – niettegenstaande de toegestane resterende looptijd van 1 c.q. 2 jaar conform artikel II – abrupt zouden moeten worden afgebroken, zonder enige vorm van compensatie voor de financiële schade als gevolg daarvan. Dit zou leiden tot oneerlijke concurrentie vanwege het eenmalige nadeel voor deze partijen ten opzichte van andere marktdeelnemers, waaronder in het bijzonder de hybride exploitanten van casino's alsook aangezien hybride

marktdeelnemers hun marketinginspanningen zouden kunnen voortzetten c.q. intensiveren. Ook voor sponsorovereenkomsten gelden de hierboven genoemde argumenten inzake de noodzaak van een *level playing field* tussen hybride en *online-only* participanten. Dit betekent dat de regels gelijk dienen te zijn voor alle spelers, zowel hybride als *online-only*, en dat bij een dergelijke ingrijpende maatregel past dat ofwel (1) lopende overeenkomsten die reeds zijn afgesloten voor aankondiging van het Ontwerp Wijzigingsbesluit niet verlengd zouden mogen worden, maar in principe wel lopen tot het einde van de looptijd (geen voortijdige afbreking) ofwel (2) de schade van partijen in verband met het voortijdig afbreken van lopende overeenkomsten wordt gecompenseerd, zodat het voortijdig moeten afbreken van overeenkomsten niet tot oneerlijke concurrentie leidt.

6.2 In het licht hiervan verzoekt Play North u dringend het Ontwerp Wijzigingsbesluit te heroverwegen.

Bijlage 1: Voorbeelden van (online) reclame door exploitanten zonder vergunning

https://www.google.com/search?q=ggpoker&ssrf=ALICzaYkQeIMTBAGgMq_B33JkqH6qIAJzQ:1659353987374&ie=g7vnyrTHFoSU8gKakbj4CA&start=10&sa=N&ved=2ahUKEwj0iOWw6X5AHUEliwKHZoIDo...

Google ggpoker

Alle Afbeeldingen Nieuws Maps Video's Meer Tools

Pagina 2 van ongeveer 3.330.000 resultaten (0,39 seconden)

Advertentie · <https://www.bridgesofluck.com/>

Casino met een licentie - Directe uitbetaling - bridgesofluck.com
De beste RTP-recensies. Veilig en snel geld opnemen. Most Popular Nederland Online Casino. De meest populaire plek om te spelen in Nederland. Geniet van je tijd. Begin met spelen!
RAPID. MasterCard. PayPal. Cashlib. Klarna. Sofort. Neosurf. Flexepin. VISA.

<https://www.twitch.tv/ggpokeroffi...> · Vertaal deze pagina

GGPokerOfficial - Twitch
Welcome to the official **GGPoker** Twitch page. 18+ Only. Play responsibly.
www.begambleaware.org www.ggpoker.com.

<https://nl.trustpilot.com> · ... · Kansspelaanbieder

GGPoker - World's Biggest Poker Room reviews - Trustpilot
352 anderen hebben **GGPoker - World's Biggest Poker Room** al beoordeeld. Jouw feedback draagt bij aan de koopbeslissing van andere consumenten.

<https://www.facebook.com> · ... · Entertainment website

GGPoker | Facebook
Super MILLION\$ is the weekly super high roller event on the fastest growing poker network, **GGPoker**. Every week, the best professionals in the world compete ...

<https://ca.linkedin.com> · showcase · Vertaal deze pagina

https://www.google.com/search?q=jackscasino&biw=1280&bih=625&ssrf=ALICzaWH-S_ZDR99KBU1EIO7Ljn5VuQ%3A165936671318&ie=D-3nyu2HE5bekwXT5pjoBA&ved=0ahUKEwity_vH9qXS...

Google jackscasino

Holland Casino Online - Bonus tot €100+100 Free Spins
Welkomstbonus tot €100 + 100 echte Free Spins bij Holland Casino Online. Wat kost gokken jou? Stop op tijd. 18+. Lees de voorwaarden op de website. 100% bonus. Speel Online.
Amsterdam · 2 locaties in de buurt

Advertentie · <https://www.jacks.nl/>

Jacks.nl - Jack's Casino & Sports Online - Online Casino & Sports
Jack's Casino biedt nu ook Online Casino aan. Bekijk al onze promoties. Registreer je snel. Online Casino & Sport bij Jack's. Met een €50 Freebet of een 100% Casino welkomstbonus. Exclusief live Blackjack. Sportweddenschappen. Nederlandse Live Dealers. Schrijf je snel in. Log in bij Jack's Casino · Speel Online Casino · Registreer nu bij Jack's · Speel Live Roulette

Advertentie · <https://go.casino777.nl/casino777/18+casino777>

Ultieme Slots Ervaring - 100% Bonus tot wel €250 - casino777.nl
Spannende toernooien 24/7 Live Dealers Snelle Uitbetalingen & Progressieve Jackpots.18+ Starburst, The Ruby, Take it or Not, Frog Story en 1000+ top slot spellen.18+

Advertentie · <http://jacks-casino.nl.claimgifts5.com/>

Jacks Casino - Join Now - Jacks Casino - Get Bonus
Jacks Casino - Top Rated Games. Join Us Now and get Special Gift. Hurry Up and Register!
Jacks Casino - iOS & Android App. Special Promo till the end of a Day. Register...

The screenshot shows the 'Online Casino Top 10 Nederland - 2022' website. The page lists several casinos with their respective ratings and bonuses. The following table summarizes the visible information:

Rank	Casino Name	Rating	Key Bonus	Reputation %	Availability
1	CRAZY FOX	5.0/5	DAGELIJKE CASHBACK TOT 20%	96.04%	1 dagen
2	gioo	5.0/5	100% TOT '500€ + 225 FS	95.01%	1 dagen
3	TIME SYPIN	4.5/5	200% TOT €1000	98.58%	1-3 dagen
4	FGFOX	5.0/5	100% TOT '1,000€ + 100 FS	97.58%	1-3 dagen

The screenshot shows the 'gioo' casino website with a 'SIGN UP' form overlay. The form fields are as follows:

- First name: F.
- Last name: Last name
- Mobile Phone: +31
- Date of Birth: DD, MM, YYYY
- Country: Netherlands
- City: City
- Address: Address
- Postal code: Postal code
- Gender: Male (selected)

The background of the website shows a 'TOP WINNERS' section with the following entries:

Game	Player	Amount
Crazy Time	Em*****	€140,025.00
Hit It Big	Py*****	€40,400.00
Monopoly	Ny*****	€30,228.00
Wild Cash	Py*****	€29,970.00

https://time2spin.com/en?token=LAD400JN51v1JuqFBtBvGNd7ZgqdRLk®istration=1

Clinical Trials Register Clinical Trials Register ECLINLPHR:2022:6... IE-Forum.nl | Encycl...

Sign Up

Sign up and get your first bonus [Sign In](#)

Email

Password

Netherlands

EUR

Promo code

I want to receive email promotions

I am over 18 years old and I accept the [Terms and conditions](#) and [Privacy Policy](#)

Create Account

Waiting for va.lawko...

15:22 1-8-2022

https://fgfox.com/?qtag=a725_13988_c178_s

Clinical Trials Register Clinical Trials Register ECLINLPHR:2022:6... IE-Forum.nl | Encycl...

Sign up

Steps: 1 - 2 - 3 -

Your Email*

Your password

Netherlands

I am over 18 and accept: [Terms and conditions](#), [Privacy policy](#), I also give my consent to the processing of personal data.

NEXT STEP

Already registered? [Log in](#)

WELCOME BONUS

Register now and get up to
€ 1 000 + 100 FREE SPINS

16:23 1-8-2022

The screenshot shows a list of four casino bonus offers on a website. Each offer includes a rating, a 'SPEEL NU' button, and details about the bonus. The offers are:

- Offer 1:** Rating 4.8/5, 'Vertrouwd en veilig'. Includes a 'SPEEL NU' button.
- Offer 2 (DAMSLOTS):** Rating 4.5/5, 'WILKOMMENS KASINO PAKET BIST ZU 3000 EURO'. 536 Spelers hebben deze bonus geclaimd. Details: Erhalten Sie 500% Crypto Bonus bis zu 500€, Jedes Wochenende haben Sie Anspruch auf einen 75tägigen "Wochenend Aufladezauber" Bonus bis zu 500€, nächsten Tag 5% davon als Cashback Bonus zurück. Rating: 96.62%, Betalingsmethode: 1 dagen.
- Offer 3 (JUSTBIT):** Rating 4.5/5, '45% CASHBACK + 30 GRATIS SPINS'. 463 Spelers hebben deze bonus geclaimd. Details: daakt en win 6500000 EUR, 15% CASHBACK. Rating: 97.68%, Betalingsmethode: 1 dagen.
- Offer 4 (NUCLEON):** Rating 4.8/5, 'EXCLUSIEVE WELKOM CASINO BONUS 150% TOT €300'. 482 Spelers hebben deze bonus geclaimd. Details: De Vrijdagkracht Bonus 50% tot €200, 50% tot €200 Bonus Elke woensdag, Cosmic Cashback 10% tot €100 Bonus. Rating: 95.36%, Betalingsmethode: 1 dagen.

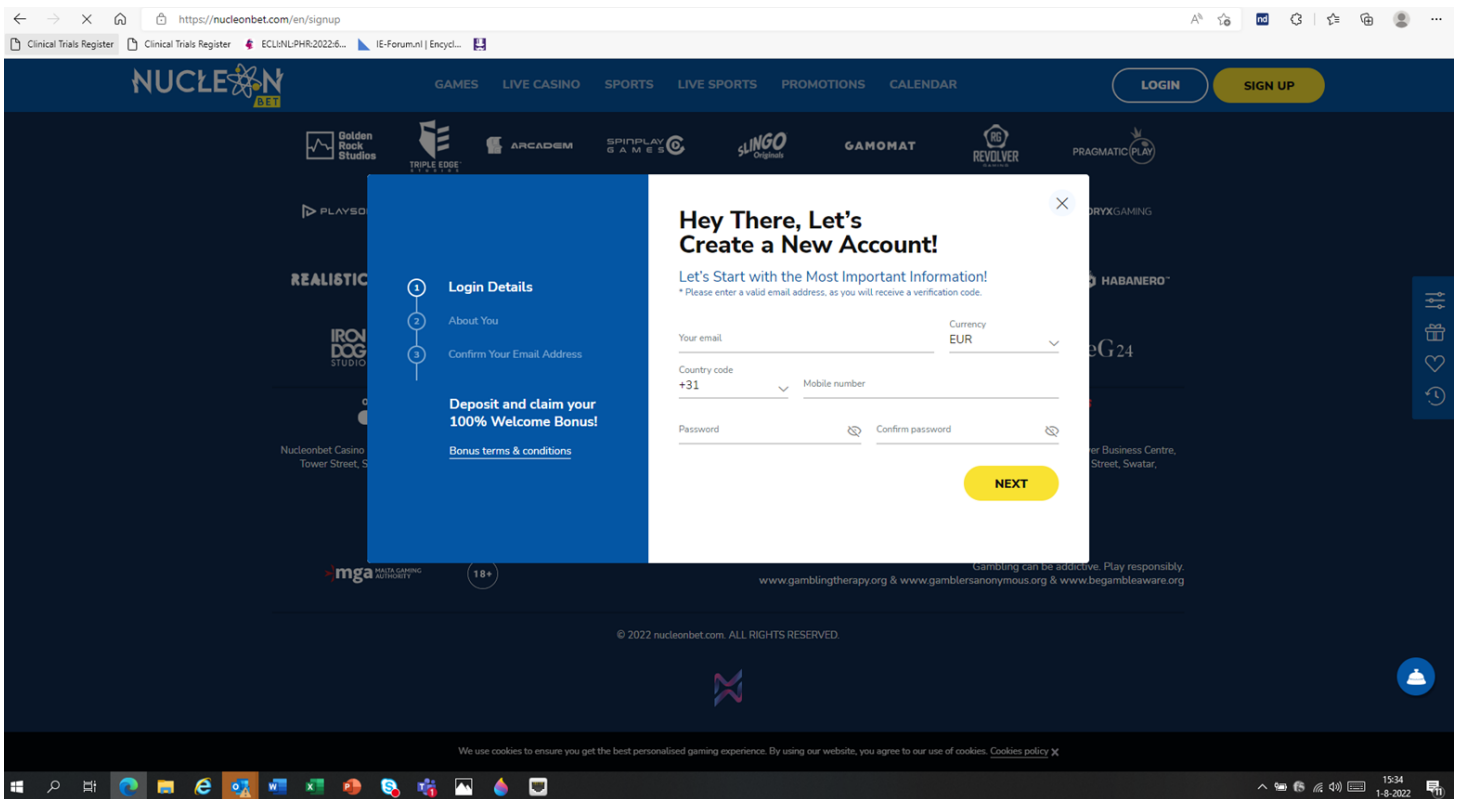
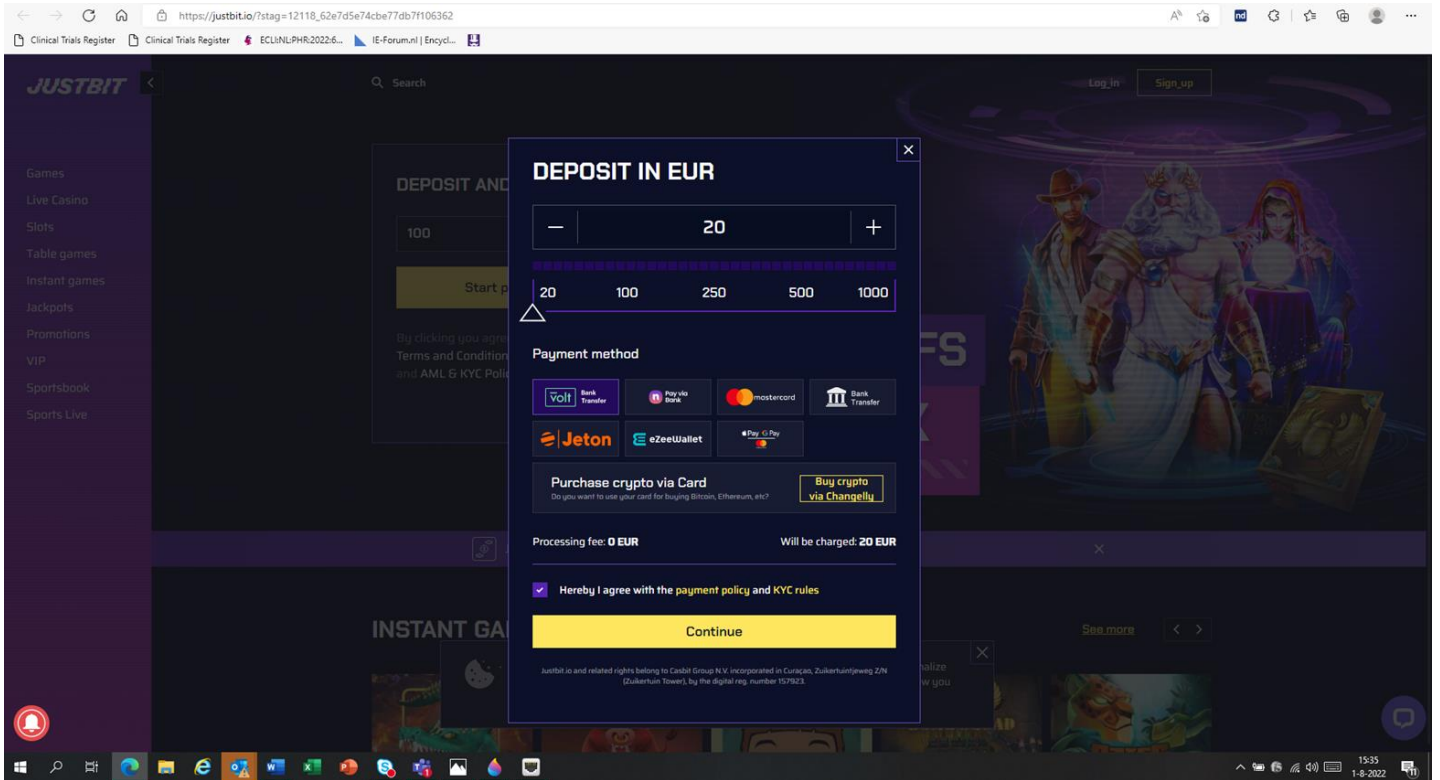
The screenshot shows a registration form for DAMSLOTS. The form is titled 'DAMSLOTS' and has a progress indicator '1 — 2'. The fields are:

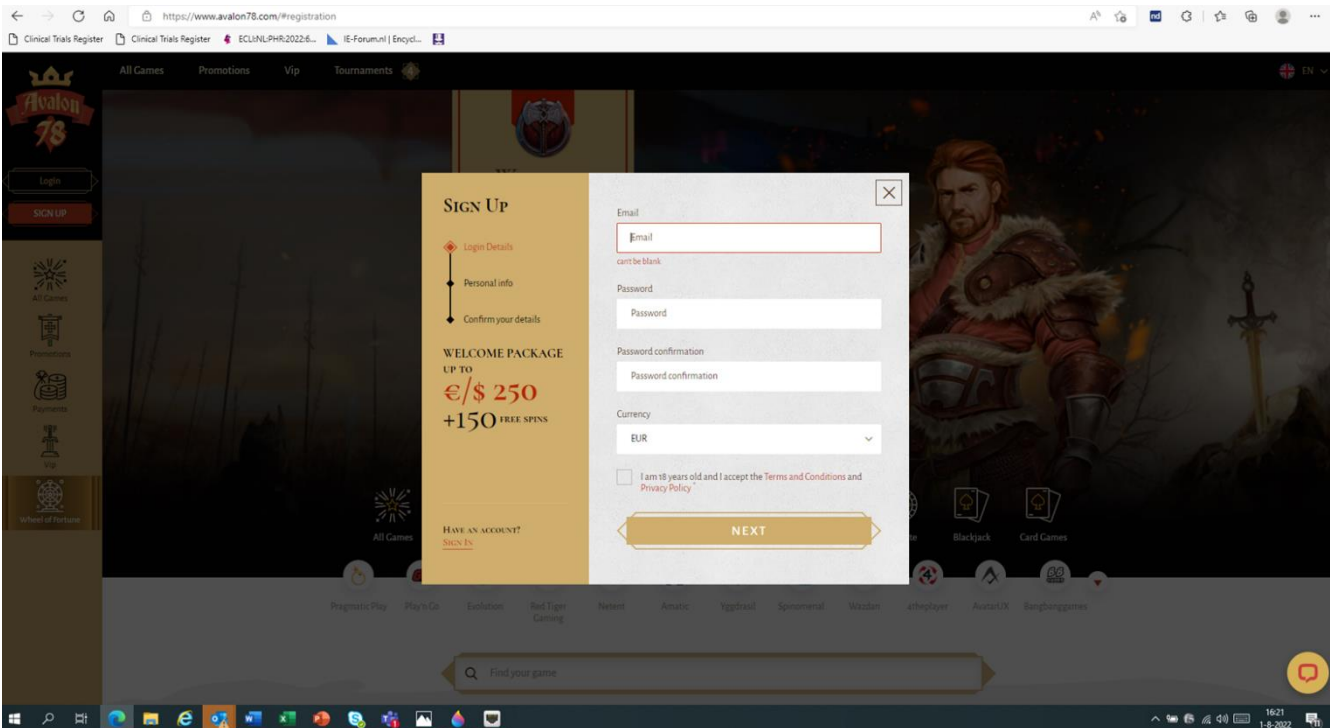
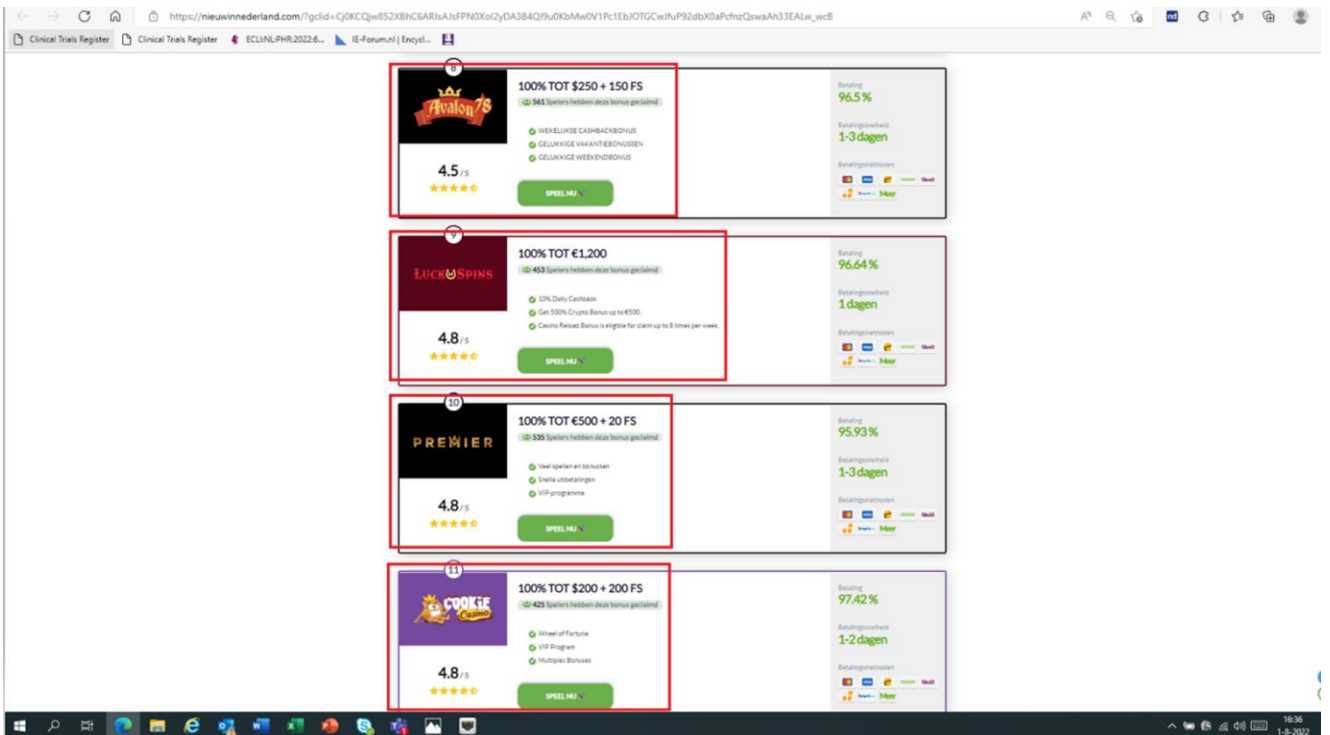
- First name *
- Last name *
- Mobile number * (Country code: +31)
- Date of birth *
- Gender *
- Country * (Selected: Netherlands)
- City *
- Address *
- Post code *

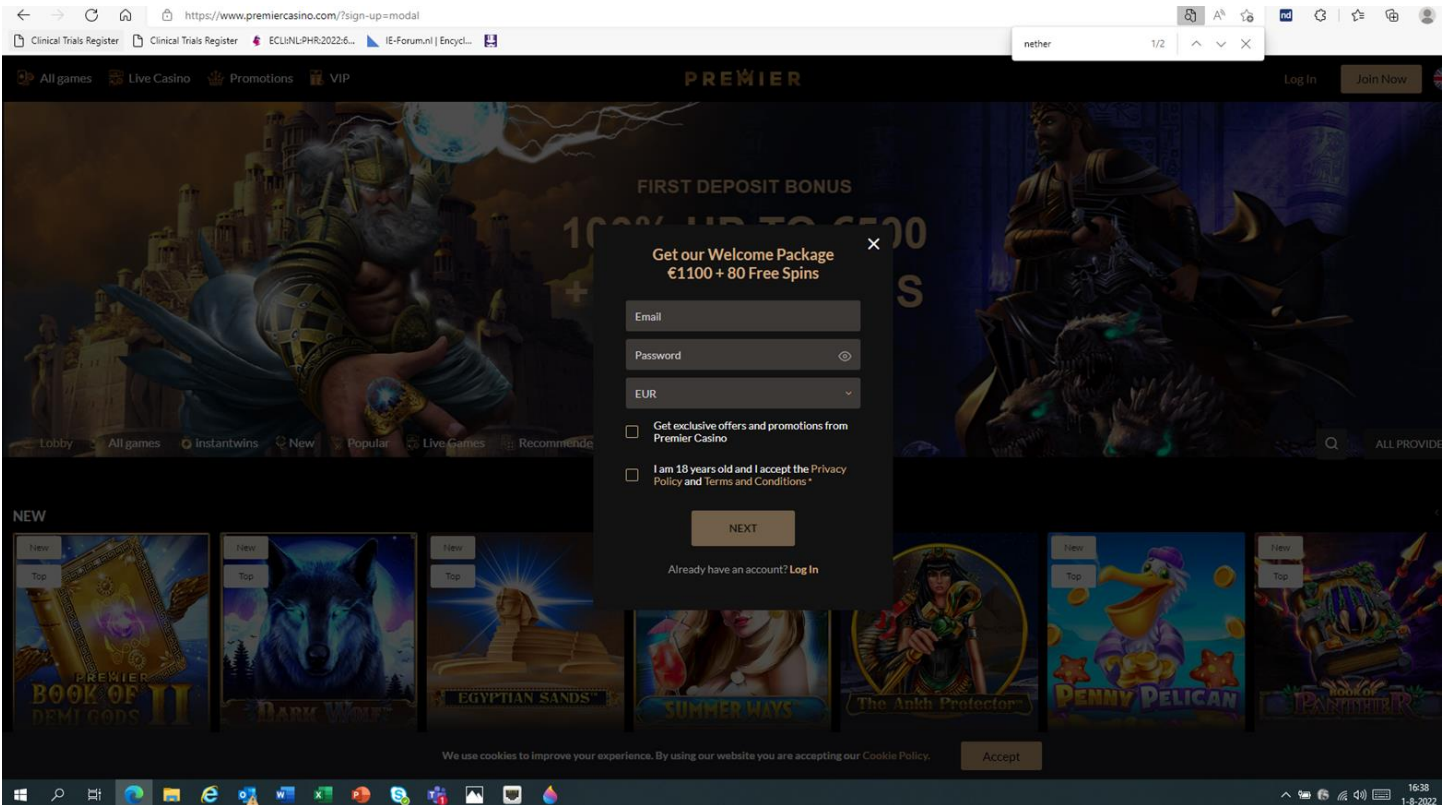
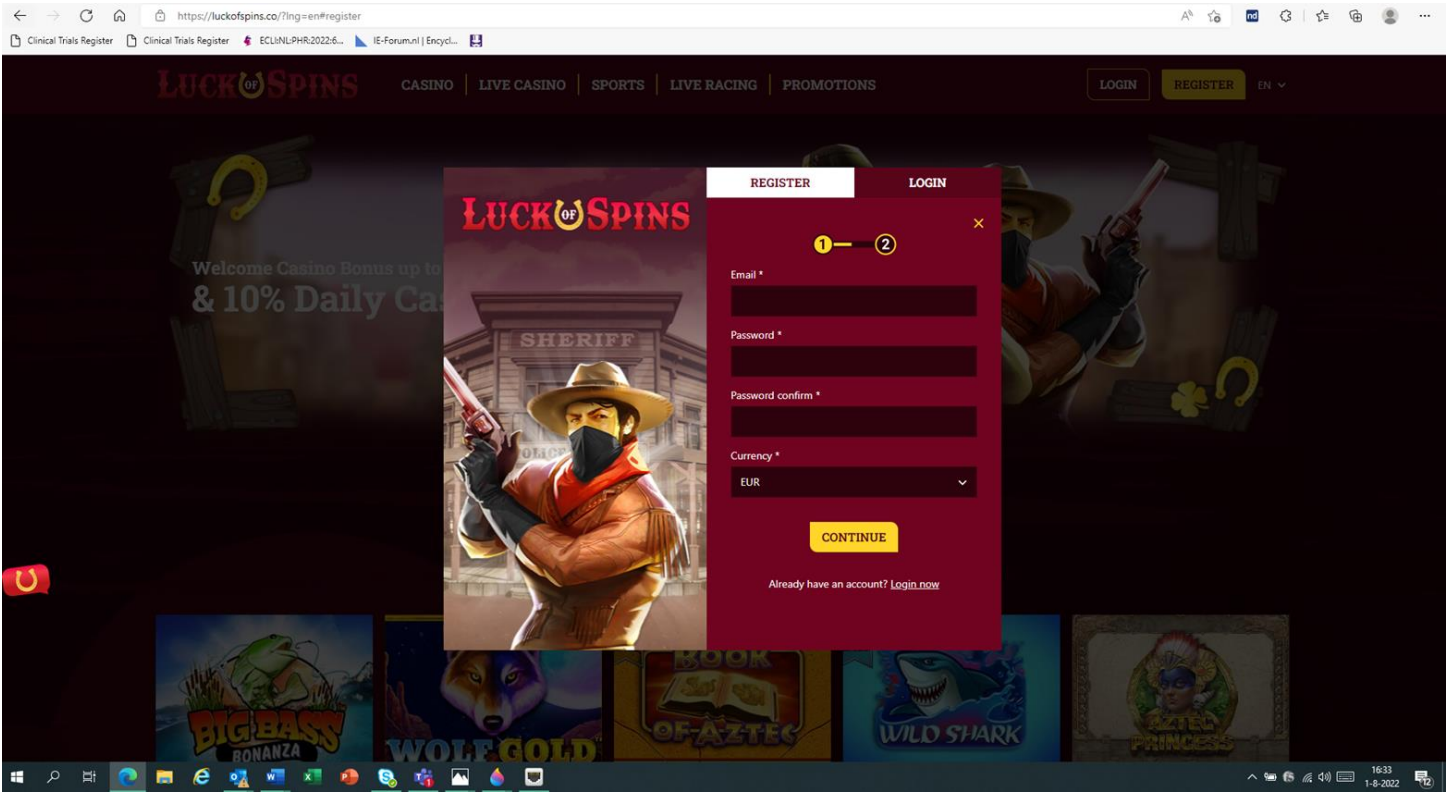
Below the form, there are three radio button options:

- I am at least 18 years of age and i have read and agree to the [Terms & Conditions](#) and [Privacy Policy](#).
- I would like to receive news, promotional material and other information from the casino and its affiliates.
- I would like to participate to promotions and automatic bonuses.

A 'CONTINUE' button is located at the bottom of the form.







https://www.cookiecasino.com/#registration

Create your account

Email can't be blank

Password

Password confirmation

Currency EUR

Country Netherlands

NEXT

Have an account? [Log in](#)

Welcome treats

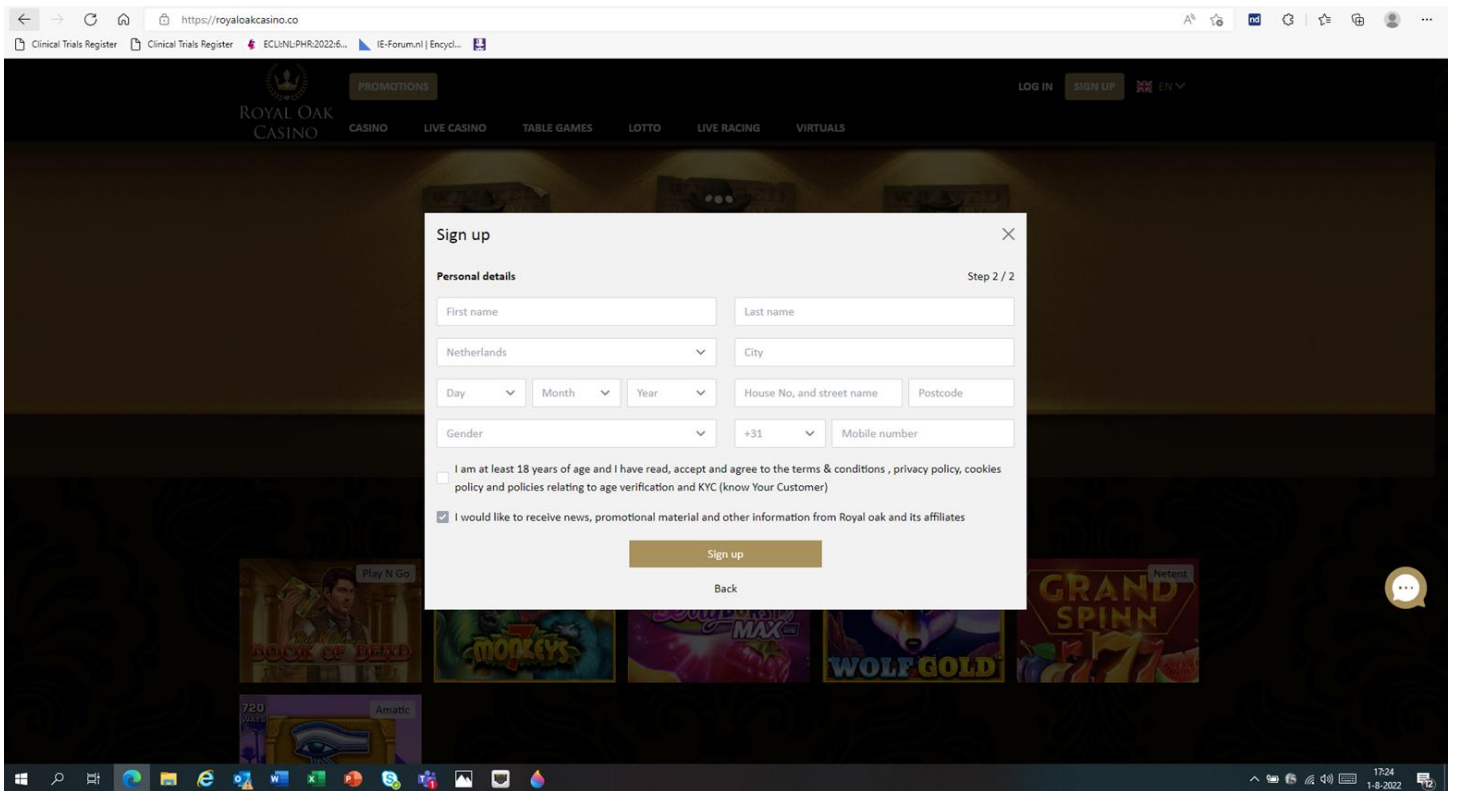
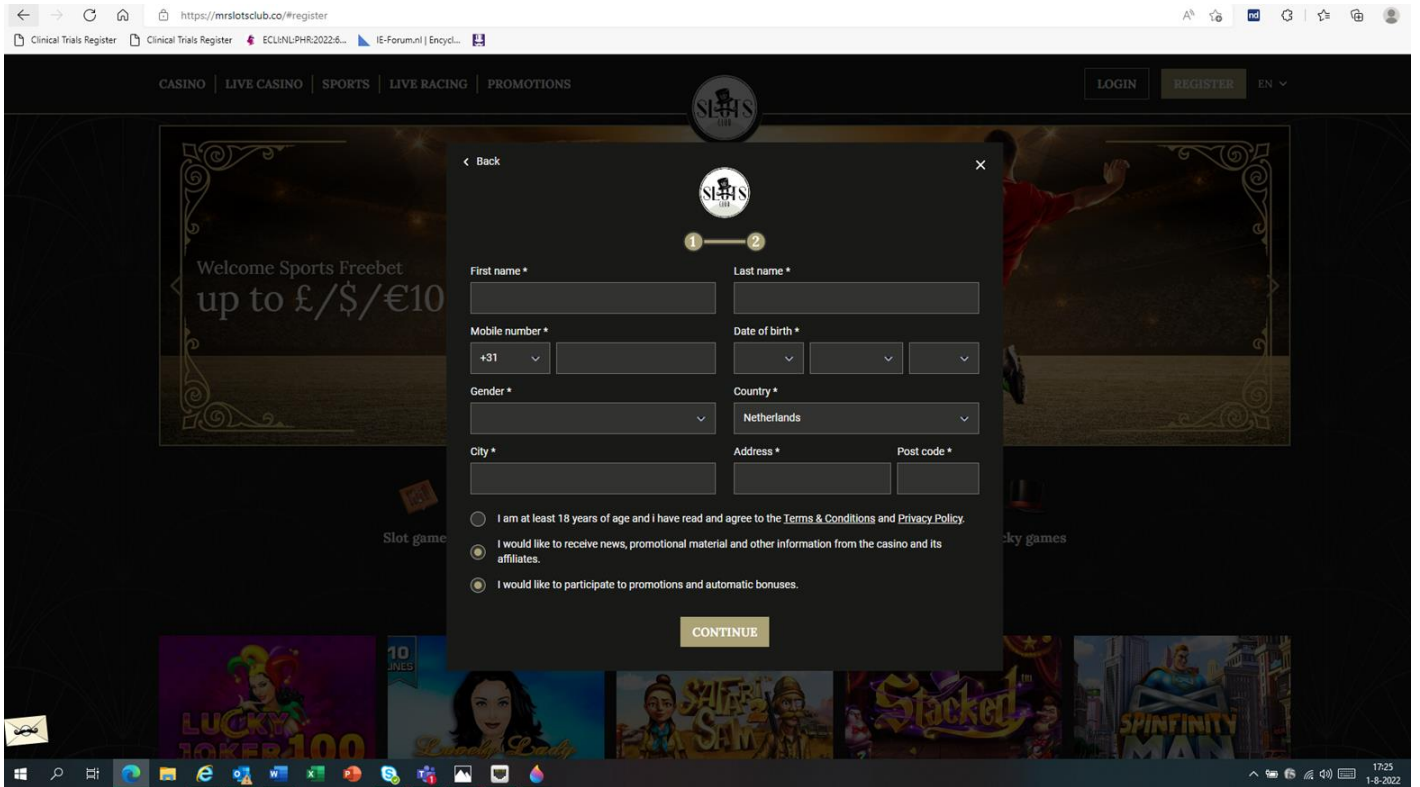
100% bonus up to €/\$ 100 + 120 Free Spins

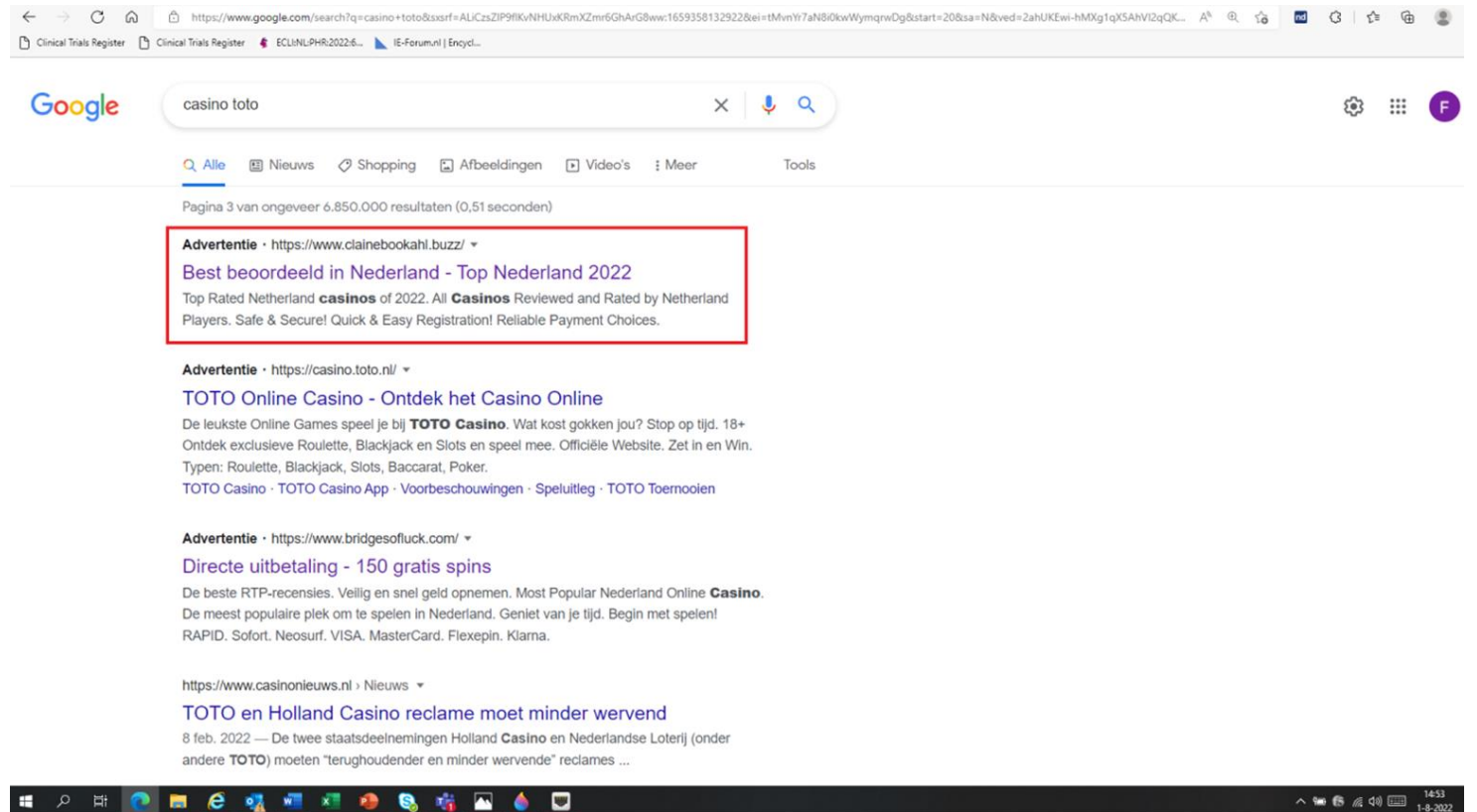
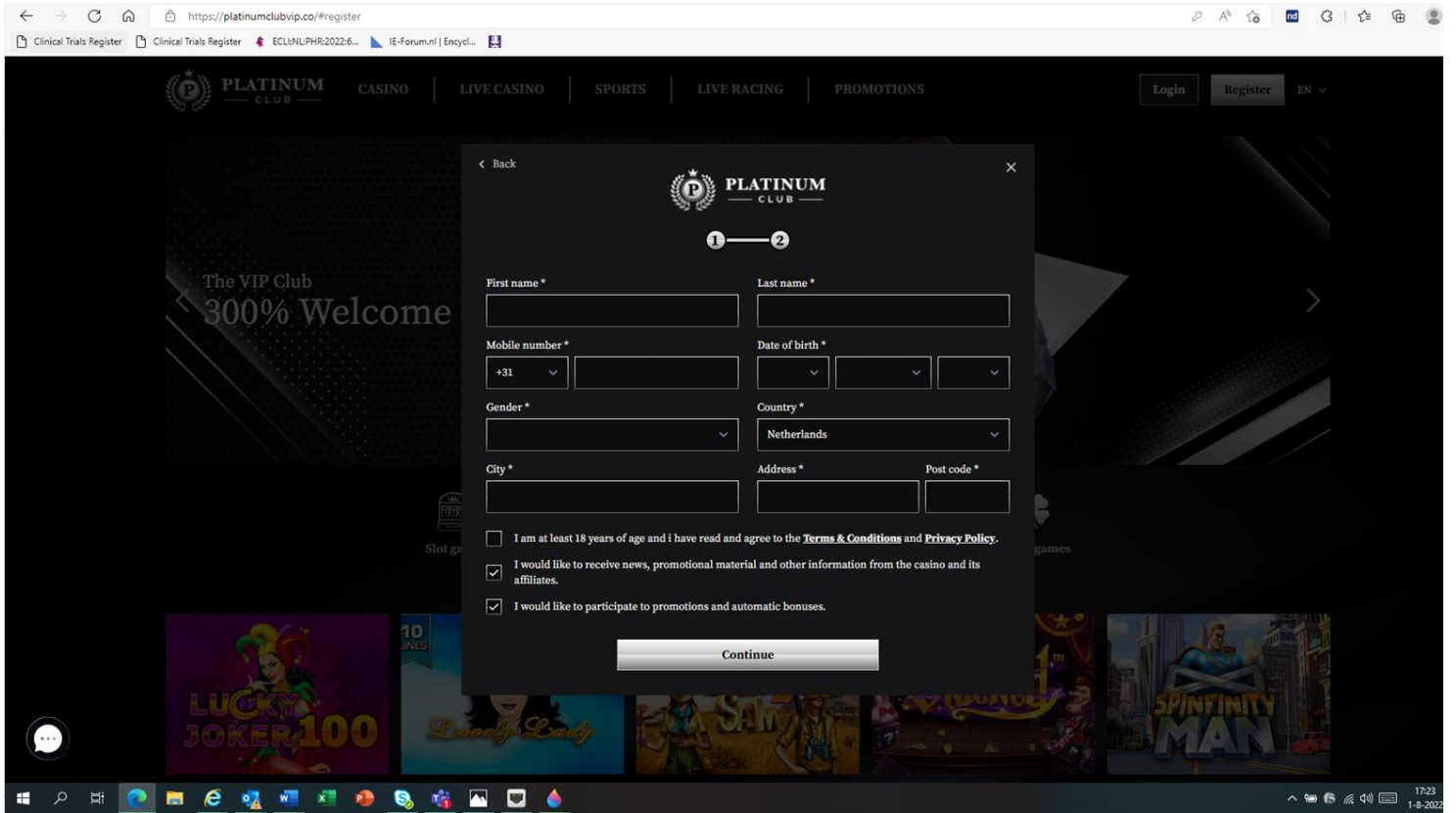
16:38 1-8-2022

https://nieuwnederland.com/?gclid=Cj0KCQjw852XBhC6ARisAJsFPN0Xol2yDA3B4Q9u0KbMw0V1Pc1EbjOTGCwIfuP92dbX0aPcfmzQswaAh33EALw_wcB

Rank	Offer	Rating	Players
13	100% TOT €2500 + 10% CASHBACK! - crypto bonus met 500% tot 500€ bonus - regelrijke 10% tot €2000 casino cashback	99.13%	538
13	100% TOT 1,000€ - Omvang 500% Crypto bonus tot 500€ - EXTRA CASHBACK BONUS - Cashback 3% tot 2.000€	97.94%	437
14	100% MATCH VAN 20-400 € + 100 FS - Vrij Casino-betaalmethode - Geen inactieve spellen - Elke week 20% extra goed terug!	96.01%	546
15	300% BONUS - Get 500% Crypto Bonus up to 500€ - Get 20% extra cashback for your daily losses. - 100% Reload Casino Bonus is eligible for 10 times per week.	99.35%	441

17:02 1-8-2022





The screenshot shows a Google search for "casino toto". The search results include:

- <https://www.onlinecasinoground.nl> > toto >
TOTO Casino Review ▶ Lees alles over betrouwbaarheid ...
1 okt. 2021 — In deze review staat alles over **TOTO Casino**. Lees meer over o.a. het spelaanbod, de bonusvoorwaarden en de betrouwbaarheid van dit ...
- <https://panorama.nl> > artikel > wordt-de-nieuwe-koning... >
Wordt de nieuwe koning Toto in het online casino | Panorama
22 apr. 2022 — **Toto** is een razend populair kansspel waarbij er geld wordt ingezet op de uitkomst van ... In deze blog lees je alles over **Toto casino**.
- Advertentie** · <https://www.izito.nl/> >
NI Casino - Krijg Alle Resultaten
Bekijk NI **Casino**: Direct Toegang **Tot** Goede Zoekresultaten Met IZito.
- Advertentie** · <https://www.jetztspielen2020.com/> >
Online casino iDeal - Play popular slots today
Best online **casinos** 2021, get generous welcome bonus in Netherlands.
- Advertentie** · <https://www.popularslots2021.com/> >
New online casinos 2021 - Play popular casino slots
Best online **casinos** 2021, get generous welcome bonus in Netherlands. Sign up for free and start playing today.

Below the results is a section titled "Gerelateerde zoekopdrachten".

The screenshot shows a Google search for "711 bet". The search results include:

- <https://bet711sports.com> > Vertaal deze pagina
Bet711sports.com | Home
24/7 Online Wagering. 24/7 Horses Wagering. 24/7 Casino. img. SPORTSBOOK| CASINO| RACEBOOK| MOBILE. **Bet711sports.com** © 2014 All Rights Reserved | Privacy ...
Je hebt deze pagina 2 keer bezocht. Laatste bezoek: 1-8-22
- <https://www.thegamehunter.co.uk> > ... > Vertaal deze pagina
7/11 Odds - How To Work Out Your Bet - Game Hunter
6 jun. 2019 — For example: (£20 x 7) = £140 divided by 11 = £12.72 win + £20 stake back = £32.72 returned in total. **7/11** can give decent winnings on a **bet** ...
Je hebt deze pagina 2 keer bezocht. Laatste bezoek: 1-8-22
- <https://www.7elevenbet2.com> > Vertaal deze pagina
711Bet@ - 918KISS Official Agent | 918KISS Download ...
711Bet is one of the best 918KISS and SCR888 official agents in Malaysia. We provide SCR888, 3Win8, ClubSunCity, PlayBoy, Rollex, Newtown, and LPE88.
Download App · Register · Promotions · Lucky Palace
Je hebt deze pagina 2 keer bezocht. Laatste bezoek: 1-8-22
- <https://www.facebook.com> > Casino > Vertaal deze pagina
711 Online Betting - Photos - Facebook
See photos, profile pictures and albums from **711 Online Betting**.

On the right side, there is a "Resultaten voor" section with a search icon and the text "7-11 Bet Liedje".

