

Aan: het Ministerie van Justitie & Veiligheid
T.a.v.: de Minister voor rechtsbescherming
Zijne excellentie de heer F.M. Weerwind
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Ingezonden via: <https://www.internetconsultatie.nl/speellimieten/reageren/2>

Den Haag, 3 april 2024

Betreft: NOGA zienswijze in reactie op de consultatie 'Regeling speellimieten en speelgedrag'

Geachte heer Weerwind,

Namens de Nederlandse Online Gambling Associatie ('NOGA') stuur ik u als aanhangsel bij deze brief, tijdig de zienswijze van NOGA in reactie op de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ('Ministerie') ter consultatie aangeboden concept Regeling speellimieten en speelgedrag ('Regeling').

Over NOGA

NOGA is de branchevereniging en belangenbehartiger van online kansspelaanbieders die inzet op een veilig en verantwoord online kansspel aanbod in Nederland. Sinds jaar en dag levert NOGA steeds graag een positieve bijdrage aan de totstandkoming van een open, transparant en goed gereguleerde online kansspelmarkt in Nederland – een kansspelmarkt waarbij consumentenbescherming en een veilige en verantwoorde deelname aan online kansspelen voorop staan en waar spelers worden gekanaliseerd naar het vergunde aanbod. NOGA is en blijft volledig gecommitteerd aan een constructieve samenwerking met het Ministerie. NOGA is het Ministerie dankbaar voor de geboden mogelijkheid om haar inzichten en opmerkingen in reactie op de concept Regeling met het Ministerie te kunnen delen en zij meent en hoopt met deze zienswijze een waardevolle bijdrage te leveren aan de consumentenbescherming en een verantwoorde deelname aan online kansspelen in Nederland.

Structuur zienswijze

In het eerste deel van deze zienswijze treft u de algemene zienswijze van NOGA aan met hierin kernachtig de belangrijkste punten en bezorgdheden die NOGA aan het Ministerie overbrengen wil met deze zienswijze. Na dit algemene deel volgt een zogenaamde 'Issue List'. In deze Issue List gaat NOGA artikelsgewijs door de voorgelegde concept Regeling en geeft zij haar reactie en eventuele suggesties weer in een handzaam schema.

Tenslotte voegt NOGA ook een juridisch memo toe aan de zienswijze, op ons verzoek opgesteld door bureau Brandeis. Deze memo moet als integraal onderdeel van de zienswijze van NOGA worden beschouwd en begrepen.

Vanzelfsprekend is NOGA graag bereid tot een nadere mondelinge toelichting, mocht hier behoefte aan zijn.

Met vriendelijke groet,

Peter-Paul de Goeij
Peter-Paul de Goeij
Directeur

NOGA ZIENSWIJZE

I. Algemeen deel

Zorgplicht

- 1) NOGA heeft al ruim voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en regelgeving Kansspelen op afstand ('KOA') meermaals opgemerkt dat de zorgplicht van online kansspelaanbieders een te open norm heeft en dat het beter zou zijn als de wetgever deze norm nader zou invullen.
- 2) Het is immers in het belang van de consument en de consumentenbescherming dat steeds vooraf voldoende bekend is op welke minimale bescherming de consument bij alle vergunde aanbieders kan rekenen. Dit is ook van belang voor de aanbieders aangezien zij **vooraf** een gelijk begrip moeten hebben van de regels waaraan zij moeten voldoen en in welke gevallen zij moeten interveniëren. Het overheidsbeleid moet duidelijk en voorspelbaar zijn en voor een ieder gelijk. Dat creëert rust en een ondergrens zodat aanbieders kunnen elkaar kunnen beconcurreren op het bieden van de beste consumentenbescherming.
- 3) Het blote feit dat de Minister nu tracht de kaders nader in te vullen en verduidelijken om ten aanzien van het vraagstuk van de speellimieten tot een meer eenduidig begrip van de zorgplicht te komen en de open norm nader in te vullen, kan op onze instemming rekenen. Evenwel moeten wij constateren dat de Wet op de kansspelen de ruimte daartoe sterk beperkt met het destijds gekozen uitgangspunt van de wet, dat de speler verantwoordelijk is voor het instellen van de limiet. Het is slechts de wetgever die dit uitgangspunt kan wijzigen en wel bij wetswijziging – een wet in formele zin.
- 4) Het spijt ons dan ook te moeten constateren dat de voorliggende concept Regeling niet aan die vereisten voldoet en niet het geëigende middel is het huidige uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid te wijzigen en een afwijkend stelsel van spelerslimieten in te kunnen voeren. Daarnaast stellen wij vast dat de voorgestelde regeling er ook niet in slaagt de zorgplicht verder te verduidelijken en zijn de voorgestelde maatregelen vooral goed bedoeld maar onnodig complex, in de praktijk onwerkbaar en zijn de ongewilde negatieve neveneffecten waarschijnlijk groter dan de kwaal die er mee wordt bestreden.
- 5) Wij erkennen de wens van de minister om tegemoet te komen aan de zorgen binnen de publieke opinie en onder Tweede Kamerleden. NOGA pleit voor een helder regelgevend kader, een duidelijk omlinjnde zorgplicht en doeltreffende wetgeving die leidt tot stevige bescherming van consumenten. Tegelijkertijd benadrukken we het belang van een zorgvuldige ontwikkeling van nieuw beleid en aanpassingen daaraan, waarbij strikt wordt voldaan aan de normen die gelden voor de totstandkoming van wet- en regelgeving.

Volgordelijkheid

- 6) Ondertussen is onder druk van de Tweede Kamer de minister voor rechtsbescherming ('MRb') begonnen met onderzoek naar een betere invulling van de wettelijke plicht van aanbieders om spelers zelf limieten te laten instellen dat heeft geresulteerd in deze consultatie en is onlangs, vooruitlopend op deze consultatie en ook vooruitlopend op de evaluatie van de wet Koa door de Kamer een motie aangenomen waarin zij de regering oproept om nog voor aankomende zomer overkoepelende spelerslimieten op te leggen.

- 7) In het licht van al deze ontwikkelingen en als uitkomst van het onderzoek van de Kansspelautoriteit ('Ksa') naar de invulling van de zorgplicht, heeft de Ksa de Beleidsregels verantwoord spelen ('Beleidsregels') aangepast en strengere richtlijnen voor de invulling van de zorgplicht voorgelegd in consultatie. Deze consultatie is inmiddels afgerond en de definitieve Beleidsregels worden verwacht omstreeks 1 mei aanstaande.
- 8) Zoals ook bij het ministerie bekend, kleefden er wat ons betreft aan deze voorgenomen wijzigingen grote juridische bezwaren en heeft NOGA dit in haar zienswijze aan de Ksa ook kenbaar gemaakt. Onder meer heeft NOGA in haar zienswijze aangestipt bij de Ksa dat de volgorde die is gekozen om eerst de beleidsregels van de Ksa in consultatie te brengen en daarna de Regeling een ongelukkige en onlogische keuze is.
- 9) NOGA is bezorgd over deze gang van zaken, aangezien door deze loop van omstandigheden het niet goed mogelijk was om de Beleidsregels, in samenhang te kunnen beschouwen met de nu voorgenomen Regeling. De Regeling was immers niet beschikbaar voor belanghebbenden op het moment van consultatie van de Beleidsregels. Het is voor belanghebbenden dus niet mogelijk geweest om een en ander in samenhang te kunnen beschouwen en zo konden bijvoorbeeld over het hoofd geziene neveneffecten of ongewilde kruislingse effecten niet in deze consultatie worden opgemerkt.
- 10) Door het gebrek aan een holistische aanpak, betekent dit ook dat aanbieders op korte termijn verregaande operationele en technische aanpassingen moeten doorvoeren in hun systemen door de gewijzigde Beleidsregels, die al snel weer door nieuwe wijzigingen in de Regeling worden opgevolgd. Dat is niet alleen inefficiënt maar ook disproportioneel en nodeloos bezwarend. Het is daarenboven ook verwarrend voor de consument en het draagt aldus ook niet bij aan de consumentenbescherming.
- 11) Daarnaast is het ook niet logisch om eerst de concept Beleidsregels van de Ksa te consulteren. Volgens vaste rechtspraak kunnen beleidsregels ex artikel 4:81 en gedefinieerd in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') immers geen nieuwe bevoegdheden creëren en ook geen verplichtingen aan derden zoals vergunninghouders opleggen. Het was wetgeving technisch verstandiger geweest om eerst de wet aan te passen om de gewenste limieten wettelijk mogelijk te maken en daarna pas een Regeling in consultatie te brengen in nauwe samenhang gezien met de concept Beleidsregels van de Ksa, zodat deze als het ware konden volgen uit de wet, besluit en/of Regeling.
- 12) Tenminste ware het beter geweest als belanghebbenden de mogelijkheid hadden gekregen om de concept Beleidsregels in nauwe samenhang met de concept Regeling te zien. NOGA is kritisch over deze omgekeerde volgorde omdat dit mogelijk ook de kwaliteit van de in te brengen zienswijzen onnodig vermindert.

Juridische basis

- 13) Zoals hierboven onder randnummer 3) al kort is opgemerkt, zijn door de overheid vooraf vastgestelde algemene stortingslimieten zoals nu in de Regeling wordt voorgesteld, in strijd met het staande beleid van de wetgever om spelers zelf de verantwoordelijkheid te geven voor het vaststellen van hun speellimieten. Dit is verder in wet- en regelgeving vastgelegd, onder meer in artikel 31k, lid 2, sub c van de Wet op de kansspelen ('Wok') en artikel 4.14, lid 2, sub b van het Besluit kansspelen op afstand ('Besluit Koa'). Zolang dit een centraal uitgangspunt is van de Wok

en het Besluit Koa, is het onmogelijk om de voorgenomen limieten in te stellen via de voorgenomen Regeling aangezien de regeling strijdig is met de bovenliggende wet.

- 14) De strijdigheid met de huidige wet en systematiek blijkt op veel meer plaatsen in de wet- en regelgeving. Behalve de hierboven aangehaalde artikelen van de Wok en het Besluit Koa zijn de voorgestelde bepalingen uit de Regeling bijvoorbeeld ook strijdig met de toelichting op artikel 3.23 van de huidig geldende Ministeriële Regeling Kansspelen op afstand ('MR'), waarin onder meer bepaald wordt dat:

*'Met het onderhavige artikel wordt voorgeschreven welke informatie de vergunninghouder in ieder geval verstrekt aan de (aspirant)speler, zodat deze persoon de grenzen van diens speelgedrag kan aangeven die **passen bij diens situatie**. Zo zullen voor **professionele spelers hogere bovengrenzen toepasselijk zijn en lagere bovengrenzen voor recreatieve spelers**' [onze nadruk].*

- 15) Naast strijdigheid met de MR zijn de voorgenomen beleidsregels ook strijdig met de uitgangspunten van het Besluit Koa waar in de toelichting op pagina 44 onder meer vermeld is dat:

*'De vergunninghouder die kansspelen op afstand organiseert, heeft (evenals exploitanten van speelcasino's en speelautomatenhallen) een actieve zorgplicht om de speler zoveel mogelijk te helpen **bij het nemen van diens eigen verantwoordelijkheid**' [onze nadruk].*

Voorts staat in het Besluit in de toelichting bij het hierboven onder randnummer 13) al aangehaalde artikel 4.14 Besluit Koa op pagina 132 dat:

'Vanuit preventieperspectief is het bovendien effectiever om de speler aan te spreken op overschrijdingen van door hemzelf gestelde grenzen, dan op overschrijdingen van generieke grenzen die voor iedere speler gelijk zijn' [onze nadruk];

en op pagina 133:

'De speler kan zelf bepalen of hij zijn grenzen per dag, per week of per maand stelt. Hij kan er ook voor kiezen zowel grenzen per dag, als per week en per maand te stellen' [onze nadruk].

- 16) Overigens is de minister zelf in zijn beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer en in reactie op ingediende moties zich blijkbaar wel bewust van het feit dat de gewenste limieten moeten passen binnen de systematiek van de wet waarin de speler op de eerste plaats verantwoordelijk is voor het instellen van limieten. Toen de Kamer vroeg om overkoepelende limieten gaf de minister immers aan dat deze pas konden worden ingevoerd na een wetswijziging.
- 17) Tenslotte is ook de voorgestelde interventie uit de Regeling in strijd met het huidige stelsel van een getrappt interventiemodel zoals is vastgelegd in wet- en regelgeving.

Niet proportioneel

- 18) De Regeling voldoet volgens NOGA niet aan het proportionaliteitsbeginsel dat bepaalt dat de mate van inbreuk op het individueel belang vanuit een bepaalde maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het beoogde legitieme doel van die maatregel.

- 19) De Regeling is niet proportioneel omdat ze alle spelers raakt. Het overgrote deel van de mensen dat online gokt en geen problematisch spelgedrag vertoont of dat geen risico loopt op het oplopen van een kansspelslaving, moet zoals nu is voorzien in de Regeling door een ingewikkeld en nodeloos indringend systeem van opgelegde limieten, blokkades en interventies om legaal te kunnen gokken. Individuele gokkers kunnen zo ontmoedigd raken om te kiezen voor het vergunde aanbod in plaats van het illegale aanbod en zo de-kanaliseren.
- 20) Het doel van de Regeling is het beschermen van kwetsbare spelers en tegengaan van kansspelslaving. Het is nog maar de vraag of kwetsbare spelers door deze maatregel worden beschermd en naar onze mening staat in elk geval vast dat deze zware inbreuk voor de overgrote groep van spelers niet door de doelstelling van de Regeling worden gerechtvaardigd.
- 21) Ook overweegt MRb in het begeleidende Beleidskompasformulier bij de Regeling dat:

“Een risico is dat de wijzigingen in de regelgeving te belemmerend zijn (...). Daardoor zijn de wijzigingen uiteindelijk minder of niet effectief. Verder is de verwachting dat er een klein risico is dat spelers uitwijken naar het illegale aanbod.” [onze nadruk]

Het is veelzeggend dat het Ministerie enerzijds erkent dat er een risico is dat de wijzigingen een averechts effect kunnen hebben en daardoor niet effectief kunnen zijn maar tegelijkertijd toch de Regeling voorstelt om in te voeren.

- 22) Verder wordt uit de documentatie en de aangehaalde literatuuronderzoeken niet duidelijk waarop het Ministerie baseert dat er een klein risico is op uitwijk naar illegaal aanbod. Wij betwisten dat dit een beperkt risico is; gebaseerd op het sterk indringende en versturende karakter van de maatregelen en de vreemde opdeling in limietbedragen per dag, week en maand zijn wij er van overtuigd dat dit effect veel groter is dan door het ministerie ingeschat.
- 23) In elk geval is het ter rechtvaardiging van een dergelijke ingrijpende maatregel onvoldoende. Hieronder zullen wij uiteenzetten dat het aantal spelers dat door deze maatregelen wordt geraakt en ontmoedigd deel te nemen aan legale kansspelen, desastreuze effecten zal hebben voor de kanalisatie van de Nederlandse consument, die weer in groten getale ten prooi zullen vallen aan het illegale aanbod.

Onzorgvuldig

- 24) Nu wat NOGA betreft de proportionaliteit van de Regeling bepaald niet buiten twijfel staat en zij ook niet in lijn met de doelstellingen van de Wok en de wet Koa is, komt de vraag op of het op deze wijze introduceren van de Regeling voldoet aan het zorgvuldigheidsbeginsel.
- 25) Uit de eerder aangehaalde literatuuronderzoeken en de beperkte consumentenonderzoeken of de verwerking van de resultaten daarvan in de (toelichting op) de Regeling blijkt niet dat het Ministerie heeft onderzocht en vastgesteld of de limieten noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de Wok en Koa te bereiken – namelijk om kansspelslaving tegen te gaan.
- 26) Zo heeft het Ministerie wel een onderzoek ingesteld naar ‘nudging’ maar lijken de resultaten van deze pilot – die vooralsnog niet bekend zijn – in elk geval niet te zijn gebruikt bij de totstandkoming van deze Regeling. Dat roept de vraag op of de Minister zich er voldoende van heeft vergewist of en hoe (een aantal van) de nieuwe voorschriften aansluit bij de behoeftes en

de gedragspatronen van de Nederlandse consument. Kortom, de mogelijke (neven)effecten van de Regeling zijn onvoldoende onderzocht.

Onwerkbaar

- 27) De hierboven al aangehaalde verschillende deellimieten onderverdeeld in limietbedragen per dag, week en maand zullen leiden tot een volkomen onwerkbaar situatie. Met name de verdeling per week maar zeker de limietbedragen per dag zal er toe leiden dat het aantal verplichte contact momenten, checks en blokkades zal leiden tot een verstopping van de klantenservice met als ultiem risico het wegvloeiën van de bestaande online gokkers naar de illegaliteit om zo aan deze belemmeringen te ontsnappen.

Dekanaliserende

- 28) Zoals hierboven onder randnummer 22) al is opgemerkt besluit het Ministerie volgens NOGA ten onrechte dat er een klein risico is op uitwijk naar illegaal aanbod. Daarnaast overweegt het Ministerie in hetzelfde Beleidskompasformulier bij de Regeling dat:

“Uit onderzoek blijkt echter dat de kleine groep spelers met risicovol of problematisch speelgedrag anders met de speellimieten omgaat dan de grote groep spelers zonder risicovol of problematisch speelgedrag. Zo stappen spelers met risicovol of problematisch speelgedrag vaker over op een andere aanbieder als ze hun limiet hebben bereikt ...”

- 29) In de praktijk blijkt nu juist de groep die de Regeling beoogt te beschermen, meer geneigd te zijn om zich buiten het legale stelsel te begeven en daar te online gokken waar ze ongelimiteerd kunnen inzetten, grote bonussen beloofd krijgen en ze niet te veel of helemaal geen persoonsinformatie hoeven te overleggen: in de illegaliteit. Deze spelers zullen met deze opgelegde dag, week en maand limieten en een verplicht persoonlijk onderhoud nu eerder geneigd zijn om de illegaliteit te verkiezen boven de legale gokaanbieders.
- 30) Cynisch genoeg zijn het juist de meer gemiddelde spelers die minder geneigd zijn buitensporig te gokken, die met deze Regeling buitensporig indringend worden geraakt. Zo loopt het Ministerie het risico hier een buitenproportioneel grote groep een systeem van dag, week en maand limieten op te leggen met het niet onaanzienlijke risico dat een deel van deze spelers ook zijn heil buiten het legale systeem gaan zoeken, hetgeen eveneens in strijd is met de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Immers, iedere speler die bij illegale websites gokt in plaats van bij de legale aanbieder is niet langer beschermd door de overheid en is gedekanaliseerd.
- 31) Daarnaast lijkt deze Regeling meer op een algemene ontmoediging van online gokken bij legale aanbieders, veel meer dan een ontmoediging van onmatig gokken of het daadwerkelijk tegengaan van gokverslaving. In dat licht merken wij op dat in de consultatie ons ook niet is gebleken van enige doorrekening van de effecten van deze Regeling op de te ontvangen Kansspelbelasting. Wij sluiten niet uit dat de totale te verwachten opbrengsten uit Kansspelbelasting negatief zullen worden beïnvloed door de voorgestelde Regeling, zeker in combinatie met de eerder door de Ksa geconsulteerde Beleidsregels. Het lijkt ons onzorgvuldig een dergelijk mogelijk negatief effect van de voorgenomen Regeling op de overheidsinkomsten niet mee te wegen in de besluitvorming.
- 32) Het gebrek aan een werkbaar, naadloze invulling van het staande overheidsbeleid rondom limieten in Nederland (zoals die wel bestaat in België, Duitsland en in de nabije toekomst in het Verenigd Koninkrijk), brengt deze overheidsinkomsten uit Kansspelbelasting aanzienlijk in gevaar

vanwege de hoge mate van niet-naleving van informatieverzoeken van klanten. NOGA geeft de de Minister in ernstige overweging om een volledige effectrapportage te doen voordat er wijzigingen zullen worden doorgevoerd.

Implementatietermijn

- 33) Tenslotte, behalve het hierboven opgemerkte feit dat elementen uit deze Regeling, strijdig zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in strijd met de huidige wet- en regelgeving lijken te zijn, doet NOGA daarnaast met klem een beroep op de minister om een redelijke en werkbare termijn voor implementatie van de Regeling in de platformen en systemen van de aanbieders te hanteren.
- 34) Naast de technische wijzigingen die voortvloeien uit de door de Ksa gewijzigde Beleidsregels die vandaag nog niet definitief bekend zijn, zullen de wijzigingen die voortvloeien uit deze Regeling naast allerlei additionele technische aanpassingen, ook een enorme inspanning vergen om voldoende personeel aan te trekken en op te leiden om aan de enorme toename aan verantwoord spelen contact momenten te kunnen tegemoet komen.
- 35) De voorziene inwerkingtreding per 1 oktober dit jaar acht NOGA onrealistisch en niet haalbaar. NOGA is echter steeds bereid om in nauwe samenwerking met het Ministerie samen te werken aan het vaststellen van reële en geschikte tijdlijnen voor implementatie van de Regeling.

._*_*_*_*_*_.

#	Artikel	Concept text	Wat is het probleem?	Welke Oplossing stellen we voor?
1.	3.5(a)	De vergunninghouder treft passende maatregelen die waarborgen dat indien de hoogte van de inzet in een spel of speelronde zonder tussenkomst van de speler zodanig is ingesteld dat deze inzet hoger is dan de minimaal mogelijke inzet van dat spel of die speelronde, de speler voorafgaand aan of gelijktijdig met de mogelijkheid tot definitieve invoer van de inzet een waarschuwend melding ontvangt met duidelijke en begrijpelijke informatie dat de speler een lagere inzet kan invoeren. Deze melding vermeldt tevens wat de minimaal mogelijke inzet is.	<p>Als de verwachting is dat aanbieders voor elke spin boven het minimumbedrag een melding moeten tonen, dan zouden aanbieders ongeveer 2.000 spellen van 18 verschillende aanbieders opnieuw moeten ontwerpen en aanpassen.</p> <p>Sommige aanbieders gebruiken al standaard het minimum spin-bedrag bij alle spellen. De geschatte inspanning voor deze verwachting is erg groot en het zal veel tijd kosten om dit te implementeren op alle verschillende platforms en B2B-aanbieders.</p> <p>Uit de ontwerpregelgeving wordt niet duidelijk of het de bedoeling is dat er één melding komt per 'spelsessie' (d.w.z. wanneer je het spel voor het eerst opent en een inzet kiest), één melding telkens wanneer je een inzet wijzigt (d.w.z. wanneer je een extra lijn toevoegt of op een andere manier de kosten per ronde wijzigt) of voor elke spin boven het minimum. Het document verwijst naar 'speelrondes', wat het laatste lijkt te impliceren. Dit zou extreem onderbrekend zijn en hoogstwaarschijnlijk leiden tot dekanalisatie.</p> <p>Als spelaanbieders ervoor kiezen om dit niet te doen en de betreffende aanbiedingen stopzetten, is er een extra risico op dekanalisatie als populaire spellen niet langer beschikbaar zijn bij gereguleerde aanbieders en alleen nog op de zwarte markt verkrijgbaar zijn.</p>	NOGA dringt erop aan om dit vereiste te heroverwegen, omdat het de consumentenbescherming tegenwerkt door dekanalisering. Als alternatief dringt NOGA er bij het ministerie op aan om te verduidelijken hoe het verwacht dat de implementatie hiervan zal plaatsvinden en binnen welk tijdsbestek, en ook om op te merken dat het veranderen van speelgedrag om hiermee rekening te houden maanden werk met spelaanbieders zou vereisen om aan de nieuwe eis te voldoen, de precieze tijdlijnen zouden buiten onze controle liggen.
2.	3.19(d)	<p>1. De vergunninghouder treft passende maatregelen die waarborgen dat spelers en aspirant-spelers:</p> <p>a. in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar, een bedrag dat gelijk is aan of meer is dan € 5,35 per dag, € 37,50 per week of € 150 per maand;</p> <p>b. in de leeftijdscategorie van 24 jaar of ouder, een bedrag dat gelijk is aan of meer is dan € 12,50 per dag, € 87,50 per week of € 350 per maand;</p> <p>slechts definitief kunnen invoeren en laten verwerken als stortingslimiet door daarover via de kansspelinterface of telefonisch contact op te nemen met ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel van de vergunninghouder als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.</p>	<p>Bij de huidige voorgestelde limieten stort een aanzienlijk aantal mensen meer dan deze bedragen per maand. De toename van potentiële extra RG-contacten per maand zal een zeer aanzienlijke uitbreiding van het RG-personeel vereisen, wat moeilijk te realiseren zal zijn. De voorgestelde bedragen zijn te restrictief en te laag en lijken niet gebaseerd te zijn op objectieve onderzoeksresultaten; de voorgestelde percentages zijn willekeurig. De tarieven zijn te laag, vooral omdat het stortingslimieten zijn - en geen netto stortingslimieten. Hierdoor zal het aantal contacten met klanten aanzienlijk toenemen en neemt de consumentenbescherming door dekanalisatie, af.</p> <p>Vooraf de verwijzing naar klanten die dagelijkse, wekelijkse of maandelijkse limieten bereiken en de eis om het op die manier te meten, maakt het nog problematischer. Bijna alle</p>	<p>We dringen er bij het ministerie op aan om dit in zijn geheel te heroverwegen en als alternatief hogere bedragen toe te passen als netto stortingslimieten en de limieten te baseren op het gemiddelde inkomen per gebruiker.</p> <p>We dringen er bij het ministerie op aan om alleen maandelijkse limieten te hanteren: laat de dagelijkse en wekelijkse bedragen en controles vallen, omdat ze deze regeling onpraktisch en contra-effectief maken.</p> <p>Verder stellen we voor om het gebruik van een chatbot of online vragenlijst toe te staan, en een stapsgewijze risicobenadering, waarbij de klant de standaard/set verantwoord gokken vragen krijgt.</p>

#	Artikel	Concept text	Wat is het probleem?	Welke Oplossing stellen we voor?
		<p>2. Het eerste lid is niet van toepassing op gevallen waarin spelers een bedrag invoeren tot verlaging van een bestaande stortingslimiet.</p>	<p>bestaande klanten raken de voorgestelde lage dagelijkse limieten. In de praktijk betekent dit dat alle nieuwe spelers een persoonlijk contactmoment zouden moeten hebben. Dit heeft zeer ernstige gevolgen de kanalisatie en voor de activiteiten van onze leden en is niet houdbaar.</p> <p>De vereisten bepalen dat een speler zijn contactmoment moet herhalen als hij in een later stadium zijn limiet verder wil verhogen. Op basis van ervaring met de huidige eis dat spelers hun eigen limieten moeten bepalen, is het te verwachten dat spelers zeer hoge limieten zullen instellen om toekomstige contactmomenten te vermijden. Dit is in strijd met wat het ministerie zegt te willen bereiken.</p> <p>De vereiste via de kansspelinterface of telefonisch contact in combinatie met de extreem lage bedragen zal leiden tot een enorme druk op de klantenservice, aangezien dit waarschijnlijk bijna alle klanten zal treffen. Bij de huidige voorgestelde limieten stort een aanzienlijk aantal mensen meer dan deze limieten per maand. De toename van potentiële extra RG-contacten per maand zal een aanzienlijke uitbreiding van het RG-personeel vereisen, wat moeilijk te realiseren zal zijn.</p> <p>Dit komt bovenop het feit dat actief spelerscontact via chat of telefoon door klanten als opdringerig en vervelend wordt ervaren en waarschijnlijk een aanzienlijke groep klanten zal weggagen van het gereguleerde aanbod naar het illegale aanbod. Uit het ontwerp blijkt ook niet dat deze bedragen en vereisten gekozen zijn op basis van grondig onderzoek naar de (neven)effecten ervan.</p> <p>Tot slot zijn de extra operationele kosten en complexiteit om deze vereisten te implementeren economisch niet haalbaar en onevenredig, aangezien het doel dat men ermee wil bereiken niet het best gediend is met de maatregel (niet evenredig en niet het minst ingrijpend).</p>	<p>Als de antwoorden van een speler aanleiding geven tot bezorgdheid, kan hij worden doorverwezen naar een live agent. Dit kan worden beheerd en opgevolgd door een geautomatiseerde e-mail.</p>
3.	13.9(e)	<p>1. Indien contact als bedoeld in artikel 3.19d, eerste lid, plaatsvindt over het invoeren van een stortingslimiet vraagt het ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel van de vergunninghouder tijdens dat contact aan de speler of aspirant-speler:</p> <p>a. of hij zich ervan bewust is dat hij een hoge stortingslimiet wil instellen;</p>	<p>De voorgestelde vereisten in dit artikel zijn niet schaalbaar. Het vereist een enorme toename van getraind personeel dat niet beschikbaar is op de markt en het trainen van personeel om aan de eisen te voldoen zal veel tijd kosten. Het is niet duidelijk wat we winnen door personeel contact te laten opnemen met klanten.</p>	<p>Aangezien de vragen die aan klanten worden gesteld ja/nee vragen zijn, stellen we voor om dit proces op zijn minst te automatiseren en geen contact met een live agent nodig te hebben. Dit betekent dat elke klant die een limiet boven de vastgestelde bedragen instelt, wordt gevraagd om op elke vraag te antwoorden, wordt</p>

#	Artikel	Concept text	Wat is het probleem?	Welke Oplossing stellen we voor?
		<p>b. of hij zich ervan bewust is dat hij het in te voeren bedrag kan verliezen onder herhaling van de hoogte van dat bedrag;</p> <p>c. om te verklaren dat hij bereid is het ingevoerde bedrag te verliezen onder herhaling van de hoogte van dat bedrag.</p> <p>2. Voordat het contact wordt afgerond, wijst het ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel de speler of aspirant-speler in ieder geval op:</p> <p>a. de risico's van onmatige deelname aan kansspelen;</p> <p>b. de mogelijkheid tot uitsluiting van deelname aan kansspelen, georganiseerd in speelautomatenhallen, in speelcasino's en op afstand, door inschrijving in het register;</p> <p>c. de mogelijkheid tot het zich, zo nodig anoniem, laten voorlichten en ontvangen van informatie omtrent kansspelverslaving door het landelijke preventieloket dat wordt gefinancierd op grond van artikel 33e, eerste lid, aanhef en onder b, van de wet onder vermelding van de contactgegevens van dat loket.</p> <p>3. De vergunninghouder verzendt via e-mail een bevestiging van het contact aan de speler of aspirant-speler alsmede een verslag daarvan. Dat verslag bevat in ieder geval:</p> <p>a. de reactie op de vragen, bedoeld in het eerste lid;</p> <p>b. de informatie, bedoeld in het tweede lid;</p> <p>c. het bedrag dat definitief wordt ingevoerd als stortingslimiet;</p> <p>d. de termijn die ingevolge artikel 4.14, derde lid, onder b, van het besluit geldt voor wijziging van de stortingslimiet, indien die wijziging strekt tot verhoging van die limiet.</p>	<p>Vooraf omdat we er niet van overtuigd zijn dat deze maatregelen zullen leiden tot meer bescherming van consumenten, maar eerder een kanaliserend effect zullen hebben, zien we niet in hoe dit proportioneel is.</p> <p>Het automatiseren van de oplossingen zorgt ervoor dat het tijdiger is, omdat deze berichten in real-time in het product zelf kunnen worden verzonden. We hebben begrepen dat dit voor bestaande spelers een geautomatiseerde/online controle zal zijn, en we vragen ons af hoe het ministerie de verschillende behandeling van klanten rechtvaardigt, d.w.z. waarom nieuwe spelers anders moeten worden behandeld.</p> <p>En tot slot zou het automatiseren van de volledige procedure operators een veel groter bereik geven.</p>	<p>doorverwezen naar hulporganisaties en een geautomatiseerde e-mail ontvangt met een samenvatting van zijn antwoorden en alle informatie die is gegeven.</p>
4.	3.19(f)	<p>1. De vergunninghouder treft passende maatregelen die waarborgen dat spelers en aspirant-spelers opnieuw worden verzocht om een grens in te voeren met inachtneming van de bepalingen in deze afdeling, indien zij bij het invullen of wijzigen van het spelersprofiel informatie invoeren die het spelsysteem niet als grens kan verwerken.</p> <p>2. Indien de ingevoerde grens lager is dan de minimale grens die het spelsysteem kan verwerken, bevat het verzoek, bedoeld in het eerste lid, de mededeling welke minimale waarde kan worden ingevoerd die het spelsysteem kan verwerken. In geen geval wordt daarbij de maximale waarde vermeld die het spelsysteem kan verwerken.</p>	<p>Dit kan leiden tot technische problemen waarbij de toepasselijke maximum- en minimumlimieten moeten worden vermeld.</p>	<p>Zou het niet voldoende zijn om een foutmelding te tonen als de speler een te hoge of te lage waarde invoert, zodat de speler de waarde opnieuw moet invoeren.</p>

#	Artikel	Concept text	Wat is het probleem?	Welke Oplossing stellen we voor?
		3. Indien de ingevoerde grens hoger is dan de maximale grens die het spelsysteem kan verwerken, bevat het verzoek, bedoeld in het eerste lid, de mededeling welke minimale en maximale waarden kunnen worden ingevoerd die het spelsysteem kan verwerken en dat andere in te voeren waarden tussen die waarden in moeten liggen.		
5.	II, 15(a) Rwwrk	De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand bericht de speler in ieder geval op duidelijke en begrijpelijke wijze middels de spelersinterface over: a. de grenzen van diens speelgedrag, bedoeld in artikel 4.14, eerste lid, van het Besluit kansspelen op afstand op het moment van aanmelding en afmelding door de speler, alsmede op het moment waarop hij een spel aanvangt;	Het probleem hier is dat de gedwongen realiteitscheck van 30 minuten wordt gestart bij de eerste spelsessie van de speler en wordt geactiveerd wanneer de speler inlogt.	De suggestie is om de realiteitscheck te activeren wanneer de speler inlogt of wanneer hij een spelsessie start.
6.	II, 15(b) Rwwrk	De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand bericht de speler in ieder geval op duidelijke en begrijpelijke wijze middels de spelersinterface over: b) het bereiken of overschrijden van 50% van een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand op het moment waarop daarvan sprake is;	Het is onduidelijk of dit geldt voor limieten die door spelers zijn ingesteld of voor alle limieten (bijv. de standaard maandelijkse limieten)? Als een speler een limietwaarde heeft ingesteld voor alle dagelijkse, wekelijkse en maandelijkse perioden, moeten ze dan allemaal worden gecontroleerd en moet het bericht voor elk van hen worden weergegeven wanneer ze 50% bereiken? Punt b verwijst naar een melding die spelers informeert wanneer ze 50% van de limiet bereiken die is ingesteld tijdens het aanmeldingsproces. De autonomie om risico's te beheren wordt de operators ontnomen met de verschillende risico's en meldingen die worden voorgesteld. Klanten lopen het risico overladen te worden met meldingen naast de meldingen die deel uitmaken van het eigen RG-kader van de aanbieder (wat kan leiden tot de illegale markt, dekanalisatie).	Gezien de al zeer lage standaard stortingslimieten, zou dit alleen moeten gelden wanneer klanten limieten instellen die boven de standaardlimieten van de overheid liggen. Bovendien zou het niet van toepassing moeten zijn op de dagelijkse en wekelijkse limieten. NOGA dringt erop aan om het bestaande artikel 15 ongewijzigd te laten en operators de mogelijkheid te geven om incheckpunten met klanten in te richten in hun eigen risicostroom.
7.	II, 15(c) Rwwrk	De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand bericht de speler in ieder geval op duidelijke en begrijpelijke wijze middels de spelersinterface over: c. hoeveel tijd is verstreken sinds de aanvang van het eerste spel na zijn aanmelding telkens op het moment dat dertig minuten verstrijken tot het moment van zijn afmelding.	Het is niet duidelijk of de dertig minuten betrekking hebben op de daadwerkelijke gameplay, of dat de klok doortikt als een speler na vijftien minuten het eerste spel verlaat maar ingelogd blijft zonder deel te nemen aan een nieuw spel. Dit moet worden verduidelijkt. Als de klant niet inzet, moet hij als passief worden beschouwd. Als ze een pauze nemen, moet de teller opnieuw worden ingesteld. Zo werkt het ook op andere markten, zoals in het VK.	NOGA dringt er bij het ministerie op aan om over te stappen op het bijhouden van "actieve" tijd in plaats van passieve klantenactiviteit.

#	Artikel	Concept text	Wat is het probleem?	Welke Oplossing stellen we voor?
8.	II, 17 Rwwrk	g. bedragen als grenzen van het speelgedrag als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, aanhef en onder b, van het besluit hoger instellen of ingesteld hebben dan de bedragen bedoeld in artikel 3.19d, eerste lid, van de Regeling kansspelen op afstand.	<p>Ook als een klant uitlogt, zou dit de teller moeten resetten.</p> <p>Een klant die boven de voorgestelde stortingsdrempel gaat, kan niet worden beschouwd als een op zichzelf staand signaal. Elke verandering in speelgedrag op basis van deze limieten zou dat echter wel zijn.</p> <p>Bovendien is deze vereiste in tegenspraak met het feit dat operators hogere limieten kunnen toestaan na een RG-contactmoment, maar dat we dit na het toestaan nog steeds moeten registreren als een risico-indicator.</p>	Het signaal zoals gecodificeerd in het nieuwe artikel 17 als op zichzelf staand signaal mag niet automatisch leiden tot ingrijpen.
9.	II, 19(3) Rwwrk	<p>3. Indien de speler tijdens een kansspel op afstand een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand bereikt of overschrijdt, treft de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in ieder geval achtereenvolgens:</p> <p>a. de interventiemaatregel, bedoeld in artikel 18, tweede lid, onder a, op het moment waarop de speler de grens bereikt of overschrijdt; en</p> <p>b. de interventiemaatregel, bedoeld in artikel 18, tweede lid, onder d, op het moment van de eerstvolgende mogelijkheid om in te zetten dan wel bij afloop van het kansspel.</p>	<p>Geldt dit alleen voor limieten die door spelers zijn ingesteld of zelfs voor de standaardlimieten?</p> <p>Het doel van deze vereiste, het creëren van een gedwongen onderbreking voor spelers, zal niet het beoogde effect hebben. Er is geen toegevoegde waarde van het automatisch uitloggen. Het zal aanvoelen alsof de website of app een technische bug/probleem heeft, zonder dat een van de doelen wordt bereikt die de MvJ verwacht te bereiken.</p> <p>Omdat de dagelijkse limieten erg laag zijn, betekent dit bovendien dat 99% van de nieuwe klanten automatisch wordt uitgelogd en een bijbehorende bonus wordt geblokkeerd. Dit is buitensporig en zal een negatief effect hebben op de kanalisatie en daarmee op de consumentenbescherming, omdat het consumenten naar het illegale aanbod zal leiden.</p> <p>Het verhoogt ook het risico dat klanten een zo hoog mogelijke limiet instellen om dit te vermijden.</p>	NOGA dringt er bij het ministerie op aan om deze eis te heroverwegen en op zijn minst alleen van toepassing te laten zijn op limieten die door klanten zijn ingesteld en die boven de verplichte standaardlimieten liggen.

bureau Brandeis

Sophialaan 8 1075 BR Amsterdam | Postbus 69266 1060 CH Amsterdam
+31 (0)20 7606 505 info@bureaubrandeis.com
bureaubrandeis.com

MEMORANDUM

Aan: Nederlandse Online Gambling Associatie
Van: bureau Brandeis
Inzake: advies inzake consultatie Regeling speellimieten en speelgedrag
Datum: 2 april 2024

INLEIDING

- Op 20 februari 2024 heeft de minister voor Rechtsbescherming ("minister") de concept Regeling speellimieten en aanvullende maatregelen ter bewustwording van het speelgedrag ("Concept Regeling") tot wijziging van de Regeling kansspelen op afstand ("Regeling koa") en Regeling werving, reclame en verslavingspreventie ("Regeling reclame") ter consultatie voorgelegd.¹
- De Concept Regeling introduceert onder meer verschillende (administratieve) drempels die een (aspirant-)speler ("speler") moet doorlopen indien hij hogere stortingslimieten wenst in te stellen dan de in te voeren standaard limieten per dag, week, of maand ("stortingslimieten") als opgenomen in artikel 3.19d Regeling koa. Een speler kan alleen een hogere stortingslimiet instellen nadat hij hierover persoonlijk contact heeft opgenomen met de vergunninghouder. Op het moment dat een speler de (ingestelde) stortingslimiet of sessielimiet bereikt of overschrijdt, dient een vergunninghouder de speler op zijn speelgedrag te wijzen en vervolgens de aanmelding van die speler te beëindigen (artikel 19 lid 3 onder b Regeling reclame).
- In dit advies wordt de juridische houdbaarheid van deze stortingslimieten en de aanvullende maatregelen geanalyseerd in het licht van (de doelstellingen van) de Wet op de kansspelen ("Wok") en het Europees recht.
- Hierna volgt eerst een samenvatting van onze bevindingen.

KORTE SAMENVATTING

- Artikel 3.19d Regeling koa en artikel 19 lid 3 onder b Regeling reclame kunnen onzes inziens niet worden ingevoerd, omdat deze voorschriften in strijd zijn met (de doelstellingen van) de Wok en de Wet kansspelen op afstand ("Wet koa")² alsook de vrijheid van diensten:
 - De van overheidswege vooraf bepaalde generieke stortingslimieten zijn niet te rijmen met de principiële keuze van de wetgever om de speler zelf verantwoordelijk te maken voor het bepalen van zijn speellimieten, waaronder stortingslimieten, als ook vastgelegd in artikel 31k lid 2 onder c Wok en artikel 4.14 lid 2 onder b Besluit kansspelen op afstand ("Besluit koa"). Zolang dit uitgangspunt aan de Wok en het Besluit ten grondslag ligt, is het niet

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/speellimieten/b1>.

² Wet kansspelen op afstand, *Staatsblad* 2019, nr. 127.

bB

mogelijk om de beoogde generieke maatregelen in de Regeling koa en de Regeling reclame te introduceren;

- De minister kan bovendien op grond van artikel 4.24 Besluit koa en artikel 10 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (“Besluit reclame”) slechts nadere regels stellen met betrekking tot het spelersprofiel en de beschikbaar te stellen maatregelen indien deze noodzakelijk zijn voor de preventie van kansspelverslaving. De minister dient dus eerst op basis van objectief (wetenschappelijk) onderzoek vast te stellen dat de voorgestelde maatregelen *nodig* zijn om het beoogde doel van kansspelverslaving te voorkomen. Hij heeft dit evenwel niet onderzocht noch vastgesteld. De minister is zodoende niet bevoegd om de voorgestelde maatregelen in te voeren. De generieke stortingslimieten, het verplichte contactmoment en de interventie maatregel bij het bereiken of overschrijden van de stortingslimiet zijn daarmee eveneens niet zorgvuldig voorbereid en in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
- De generieke stortingslimieten, het verplichte contactmoment en de interventie maatregel bij het bereiken of overschrijden van de stortingslimiet vormen voorts een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van diensten in de zin van artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”). De maatregelen zijn namelijk niet geschikt, noodzakelijk en proportioneel om het beoogde doel, consumentenbescherming, te bereiken. Dat is in ieder geval niet aangetoond;
- De voorgestelde maatregelen zijn voorts in strijd met de Algemene verordening gegevensbescherming (“AVG”), omdat niet is vastgesteld dat de grootschalige verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is.

ANALYSE

A. Generiek bepaalde stortingslimieten in strijd met eigen verantwoordelijkheid

6. Op de voet van de Concept Regeling moet een speler bij het instellen van zijn stortingslimieten de volgende stappen doorlopen:
 - a. De speler voert de gewenste limiet in (artikel 4.14 lid 2 onder b Besluit koa);
 - i. De vergunninghouder vraagt de speler of hij deze invoer wil bevestigen, waarbij de speler gevraagd wordt of hij bereid is het ingevoerde bedrag (onder herhaling van de hoogte daarvan) te verliezen (artikel 3.19c Regeling koa);
 - ii. Vervolgens dient een duidelijke en begrijpelijke mededeling te volgen die de speler bevestigt en daarmee verklaart bereid te zijn het ingevoerde bedrag te verliezen (wederom onder herhaling van de hoogte daarvan; artikel 3.19c Regeling koa);
 - b. Indien een speler een bedrag gelijk aan of hoger dan het maximale bedrag genoemd in artikel 3.19d Regeling koa heeft ingevoerd, is definitieve invoering en verwerking daarvan

bB

pas mogelijk nadat de speler daarover contact heeft opgenomen met de vergunninghouder (artikel 3.19d Regeling koa).

- i. Tijdens dit gesprek vraagt de vergunninghouder of de speler zich ervan bewust is hoge limieten te willen instellen en dat hij deze kan verliezen. Daarbij wijst de vergunninghouder de speler op de risico's van onmatige deelname en de mogelijkheid tot uitsluiting van deelname en voorlichting omtrent kansspelverslaving door het landelijke preventieloket (artikel 3.19e Regeling koa);
 - c. De vergunninghouder verzendt vervolgens via e-mail een bevestiging van het contact aan de speler alsmede een verslag van dat contact (artikel 3.19e Regeling koa);
 - d. Pas daarna kan de gewenste stortingslimiet definitief worden ingevoerd en verwerkt. Totdat de in b) en c) opgenomen stappen zijn doorlopen, blijft de reeds ingestelde limiet dus ongewijzigd, tenzij de speler een andere limiet binnen de bandbreedte heeft ingesteld.
7. De Concept Regeling werpt zodoende verscheidene (administratieve) drempels op voor spelers om een voor hen gewenst en passend stortingslimiet te kunnen invoeren. Zoals we hierna verder toelichten is dit niet te rijmen met de doelstellingen van de Wok, waaronder het uitgangspunt de speler verantwoordelijk te maken voor zijn eigen speelgedrag.
8. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet koa bepaald dat 'verantwoord spelen' in de verslavingspreventie centraal staat, waarbij de overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Blijkens de memorie van toelichting behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler onder meer dat de speler:

“vooraf nadenkt over de grenzen die hij zichzelf bij het deelnemen aan kansspelen op afstand wil stellen. Hij wordt daarbij niet van overheidswege beperkt tot bepaalde, voor iedere speler gelijke maxima.”³
9. Ten aanzien van het stortingsgedrag van spelers en het stellen van limieten in dat verband, heeft de minister juist bepaald dat er géén gemiddeld bedrag kan worden bepaald:⁴

“De hoogte van de inzetten is afhankelijk van de financiële mogelijkheden van de individuele speler, waardoor geen «gemiddeld» of «modaal» bedrag kan worden vastgesteld dat voor iedere speler een zinvolle grens aangeeft. Waar het om gaat is de inzet in relatie tot het geconstateerde speelgedrag, bijvoorbeeld een opvallende verhoging van de inzetten van een bepaalde speler ten opzichte van het patroon dat deze eerder vertoonde of een patroon van hoge inzetten na een verlies (het najagen van verliezen). Dit speelgedrag kan een indicatie zijn van risicovol speelgedrag.” (onderstreping toegevoegd)
10. De minister doet voorkomen alsof artikel 3.19d Regeling koa in lijn is met de eigen verantwoordelijkheid van de speler. Een speler is op grond van de Concept Regeling weliswaar in staat een hogere stortingslimiet in te stellen, echter de minister gaat hiermee voorbij aan het feit dat een speler door de vooraf bepaalde standaardlimieten en de vele administratieve

³ Kst II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 8.

⁴ Kst II 2013/14, 33 996, nr. 6, p. 95.

bB

drempels evident wordt beperkt in zijn keuzevrijheid en daarmee in zijn eigen verantwoordelijkheid. Deze maatregel is zodoende niet te rijmen met de doelstellingen van de Wet koa en artikel 31k lid 2 onder c Wok, dat bepaalt dat een speler zelf de grenzen van zijn speelgedrag dient aan te geven.

11. De Concept Regeling acht het daarnaast van groot belang dat een speler niet gestuurd wordt in zijn keuze bij het invoeren van de grenzen van zijn speelgedrag.⁵ De Concept Regeling benadrukt daarom het belang van een ‘neutrale keuzearchitectuur’ bij het instellen van speellimieten. Het introduceren van generiek vooraf bepaalde stortingslimieten miskent dat deze limieten eveneens sturend werken. De speler wordt immers bewust naar lage stortingslimieten gestuurd.
12. Gelet op het voorgaande is het instellen van generieke, van overheidswege bepaalde stortingslimieten, die in beginsel van toepassing zijn op *alle* spelers niet te rijmen met artikel 31k lid 2 onder c Wok en de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever. Een dergelijke maatregel kan daarom pas worden ingevoerd als het wettelijk uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de speler voor het bepalen van de grenzen van zijn speelgedrag in de Wok is gewijzigd. Zoals de minister de noodzaak van een aanpassing van de Wok erkent voor de invoering overkoepelende speellimieten, geldt zodoende dat generieke stortingslimieten pas na een wetwijziging kunnen worden ingevoerd.⁶ Deze aanpassing zal voorts een wetgevingsadvies van de Afdeling advisering van de Raad van State vergen.

B. Minister is niet bevoegd tot invoeren voorgestelde maatregelen: noodzaak niet aangetoond en niet zorgvuldig voorbereid

13. Indien en voor zover de minister in strijd met artikel 31k lid 2 onder c Wok de eigen verantwoordelijkheid van de speler zou mogen beperken, is dit slechts mogelijk indien hiervoor in de Wok of lagere regelgeving een adequate bevoegdheid is gecreëerd.
14. De hiervoor besproken voorgestelde maatregelen zijn mede gebaseerd op artikel 4.24 Besluit koa en artikel 10 Besluit reclame. Op grond van deze artikelen kan de minister nadere regels stellen met betrekking tot het spelersprofiel (de grenzen van het speelgedrag) en de beschikbaar te stellen maatregelen, indien dit noodzakelijk is voor de preventie van kansspelverslaving.⁷ De minister is dus pas bevoegd de voorgestelde maatregelen te introduceren nadat is vastgesteld dat de maximale stortingslimieten daadwerkelijke geschikt (effectief) en noodzakelijk zijn om verslaving te voorkomen.⁸
15. Voorts moet de minister gelet op artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) toetsen of de voorgestelde maatregelen evenwichtig zijn. De minister is tot dit onderzoek op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:1 lid 1 sub a jo. 3:2 Awb verplicht. De vaststelling en

⁵ Artikel 3.19a Regeling koa en de nota van toelichting daarbij.

⁶ De minister verwacht dat voor het invoeren van overkoepelende speellimieten een wetwijziging nodig is, *Kst II 2023/24*, 24 557, nr. 220, p. 2.

⁷ Het spelersprofiel is in artikel 1.1 Besluit koa gedefinieerd als “de grenzen aan het speelgedrag, bedoeld in artikel 31k, tweede lid, onder c, van de wet”.

⁸ Zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, zie tevens Rb Midden-Nederland 11 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:51, nr. 12.1 e.v. alsmede CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190.

bB

wijziging van besluiten moet immers zorgvuldig worden voorbereid. Dit betekent onder meer dat de betrokken belangen en relevante feiten zorgvuldig onderzocht moeten worden.⁹

16. Gelet op het voorgaande rust op de minister dus een actieve onderzoeksplicht om de nodige kennis te vergaren.¹⁰ Zonder objectief (wetenschappelijk) onderzoek waarmee de noodzaak van de voorgestelde maatregelen wordt onderbouwd is de minister immers niet bevoegd dergelijke maatregelen te introduceren en is de Concept Regeling voorts in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel tot stand gekomen.
17. De onderzoeksplicht van de minister geldt temeer omdat blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet koa generieke limieten vanuit het oogpunt van verslavingspreventie juist minder effectief zijn:¹¹

“Vanuit preventieoogmerk is het effectiever om de speler te attenderen op overschrijdingen van de door hemzelf gestelde grenzen en hem daarbij waar nodig te wijzen op de risico’s van kansspelverslaving, dan om hem te confronteren met overschrijdingen van generieke normen die geen rekening houden met zijn persoonlijke achtergronden.”

18. Aan de Concept Regeling ligt evenwel geen onderzoek ten grondslag waaruit de geschiktheid, de noodzaak of evenwichtigheid van generieke stortingslimieten zou kunnen blijken. Dit geldt evenzo voor het verplichte contactmoment als bedoeld in artikel 3.19d Regeling koa en de verplichtte interventiemaatregel die dient te volgen bij het bereiken of overschrijden van de stortingslimiet ex artikel 19 lid 3 onder b Regeling reclame (beëindigen van de aanmelding). De Concept Regeling is op dit punt zodoende in ieder geval onzorgvuldig voorbereid.¹² Ter zake overkoepelende speellimieten benadrukt de minister nu juist de noodzaak van een wetenschappelijke onderbouwing:¹³

“De speler kan momenteel de hoogte van zijn limieten bepalen en hij kan deze te allen tijde wijzigen. Hier heeft de wetgever toentertijd voor gekozen, omdat uit verschillende onderzoeken bleek dat zelf opgelegde grenzen het meest effectief werkten. Verder staat in het huidige juridische kader niets over verlieslimieten. Alvorens dit uitgangspunt wordt gewijzigd, is nadere wetenschappelijke onderbouwing nodig waarom en in welke vorm overkoepelende speellimieten proportioneel en effectief zijn. Ik laat daarom onderzoeken hoe een zo groot mogelijk deel van de spelers zo goed mogelijk kan worden beschermd.”

19. Dat er onderzoek voorhanden is waaruit deze noodzaak blijkt, is niet aannemelijk. Met de twee recent door de minister gepubliceerde onderzoeken wordt in de vraag naar kwalitatief hoogwaardig onderzoek niet voorzien. Uit deze onderzoeken volgt geen noodzaak tot het instellen van stortingslimieten. Het rapport ‘Speellimieten bij online kansspelen. Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers’ is in de eerste plaats slechts een

⁹ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht Deel 1, Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening, Handhaving*, Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers 2013, p. 322.

¹⁰ ABRvS 22 juli 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AI3956, nr. 6.4.

¹¹ *Kst II* 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 24.

¹² Zie ook CBB 10 november 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU6156 en Rb Midden-Nederland 11 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:51. In

¹³ *Kst II* 2023/24, 24 557, nr. 220, p. 2.

bB

verkennd en kwantitatief onderzoek.¹⁴ Het onderzoek is daarnaast niet gericht op het in kaart brengen van de *effectiviteit* van speellimieten. Om een scherper inzicht te krijgen in de effecten van de speellimieten is volgens de onderzoekers een andere analyse nodig.¹⁵ Ook het tweede rapport ‘*Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten*’ bevat geen aanbevelingen voor het instellen van stortingslimieten of toont de noodzaak daarvan aan.¹⁶

20. Het onderzoek dat de Kansspelautoriteit (“Ksa”) in 2022 heeft laten uitvoeren naar de wijze waarop 21 Europese landen speellimieten aanbieden, dan wel verplichten, doet dat evenmin.¹⁷ Dit onderzoek toont slechts aan dat er geen klip-en-klare antwoorden te geven zijn op de vraag hoe limieten het beste kunnen worden ingevuld.¹⁸ Volgens het onderzoek is het hiervoor wenselijk dat meer kwalitatief hoogwaardig onderzoek wordt uitgevoerd.¹⁹ Ook de enkele (vooralsnog tijdelijke) toename van het gemiddelde verlies van spelers bij vergunninghouders maakt het instellen van de onderhavige generieke stortingslimieten niet zonder meer noodzakelijk.²⁰ Dit geldt evenzo voor de bevindingen uit de audit van de Gambling Policy en Research Unit van BIT van juli 2022.²¹ Kortom, op dit moment is er geen objectieve data die de geschiktheid, noodzaak of evenwichtigheid van de voorgestelde limieten aantoont.
21. Uit de rapportage van de Ksa over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen van 7 september 2023 volgt evenmin een noodzaak voor het instellen van stortingslimieten, noch wordt hiertoe door de Ksa een aanbeveling gedaan.²²
22. Daar komt bij dat het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (“LADIS”) in het recente jaarrapport over 2022 heeft vastgesteld dat het aantal personen dat wordt behandeld voor een gokverslaving de afgelopen jaren daalt. LADIS merkt daarbij weliswaar op dat deze cijfers voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd, maar de cijfers bevestigen wel het beeld dat slechts een kleine minderheid van alle spelers een verslaving ontwikkelt.²³ De in de Concept Regeling voorgestelde maatregelen treffen echter alle spelers, niet slechts die kleine probleemgroep.
23. Op basis van de voorhanden zijnde rapporten staat het derhalve geenszins vast dat maximale stortingslimieten effectief zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Bovendien is het invoeren van maximale stortingslimieten in combinatie met de daaropvolgende contactmoment en interventie maatregel voorbarig.

¹⁴ C. van Miltenburg e.a., *Speellimieten bij online kansspelen. Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers*, I&O Research in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), november 2023.

¹⁵ C. van Miltenburg e.a., *Speellimieten bij online kansspelen. Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers*, I&O Research in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), november 2023, p. 12-13.

¹⁶ D&B, *Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten*, in opdracht van WODC, november 2023.

¹⁷ G. Meerkerk, *Kansspelwetgeving over zorgplicht en limietstellingen in 21 Europese landen, een onderzoek in opdracht van de Kansspelautoriteit*, juli 2022.

¹⁸ Zie ook de conclusie op de website van de Ksa, via <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/overige-publicaties/reactie-kansspelautoriteit-onderzoek>.

¹⁹ G. Meerkerk, *Kansspelwetgeving over zorgplicht en limietstellingen in 21 Europese landen, een onderzoek in opdracht van de Kansspelautoriteit*, juli 2022, p. 52.

²⁰ De door de minister aangehaalde Monitoringsrapportage najaar 2023 van de Ksa.

²¹ The Gambling Policy & Research Unit van The Behavioural Insights Team, *Behavioural Risk Audit of Gambling Operator Platforms*, juli 2022.

²² Ksa, *Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen*, 7 september 2023.

²³ LADIS, *Kerncijfers Verslavingszorg 2017-2022*, p. 63, via:

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D05815>: “Het aantal personen in de verslavingszorg met als primaire problematiek gokken neemt af. Het aantal personen dat voor het eerst in behandeling komt is gelijk gebleven.”

bB

24. In de eerste plaats omdat de effecten van de recente invoering op 1 juli 2023 van het verbod tot ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen nog niet beschikbaar zijn, terwijl dat juist tot doel heeft kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, beter te beschermen tegen het risico op een kansspelverslaving.²⁴ De resultaten daarvan dienen eerst te worden afgewacht, voordat de noodzaak van nadere maatregelen kan worden beoordeeld.
25. In de tweede plaats, omdat de evaluatie van de Wet koa eerst moet worden afgewacht. Pas dan is immers vast te stellen in hoeverre de huidige maatregelen doeltreffend en effectief zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Voorafgaand aan de geplande evaluatie nieuwe maatregelen introduceren klemt temeer, omdat de minister naar aanleiding van het Vooronderzoek Evaluatie Wet kansspelen op afstand²⁵ (“vooronderzoek”) in een brief naar de Tweede Kamer heeft gewezen op het belang van nader onderzoek naar de effecten van (preventie)maatregelen op het speelgedrag van risico- en probleemspelers:²⁶
- “Een tweede aandachtspunt vormt de groep risico- en probleemspelers en beantwoording van de vraag wat het effect van (preventie)maatregelen op hun speelgedrag is. In een bevolkingsenquête zal het aantal risicospelers waarschijnlijk beperkt zijn, te beperkt om uitspraken te kunnen doen over de effecten van de interventies waar zij mee te maken hebben gehad. Dit betekent dat ook gebruik moet worden gemaakt van andere onderzoeken, bijvoorbeeld op het gebied van speellimieten, om meer zicht te krijgen op effecten van preventiemaatregelen op deze groep.”*
26. Het vooronderzoek toont dus evenzo aan dat de noodzaak en effectiviteit van maximale stortingslimieten, het daaropvolgende contactmoment en het verplicht beëindigen van de aanmelding op dit moment nog niet (voldoende) is onderzocht. Dat deze maatregelen nodig zijn om kansspelverslaving te voorkomen staat dus niet vast. De Concept Regeling lijkt vooral uitvoering te geven aan de politieke wens om kansspelen als vrijetijdsbesteding zoveel als mogelijk te ontmoedigen.
27. Bovendien zal het introduceren van stortingslimieten vermoedelijk contraproductief kunnen zijn. Het risico bestaat namelijk dat de groep die de minister met deze limieten beoogt te beschermen (de hoog risico-spelers) vanwege de aanvullende (administratieve) verplichtingen overstapt naar onvergunde aanbieders, waar zij ongehinderd kunnen spelen. Als genoemd in de Concept Regeling wordt met de voorgestelde maatregelen een beroep gedaan op het doenvermogen van spelers. Zij kunnen pas met hogere stortingslimieten spelen na het verrichten van een actieve handeling en een persoonlijk contactmoment met de vergunninghouder. Het risico bestaat dat spelers die met een hoger stortingslimiet willen spelen zullen overstappen naar (onvergunde) aanbieders waar een dergelijke actieve handeling niet vereist is.
28. Bij onvergunde aanbieders is er evenwel geen toezicht meer mogelijk op de spelers en de gelden die deze spelers besteden. Dit is evident in strijd met de doelstelling van de Wet koa om

²⁴ Besluit van 5 april 2023 tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand (Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand), *Staatsblad* 2023, nr. 120.

²⁵ Breuer & Intraval, *Vooronderzoek Evaluatie Wet Kansspelen op Afstand*, december 2023.

²⁶ *Kst II* 2023/24, 24 557, nr. 217, p. 2.

bB

kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit, zoals witwassen tegen te gaan.²⁷ Zo blijkt bijvoorbeeld uit een recent onderzoek van Regulus Partners dat 20% van de (bekende) relevante omzet verdwijnt naar onvergunde markten.²⁸

29. Als genoemd strekt de Concept Regeling bovendien tot bescherming van een kleine groep spelers, terwijl de maatregelen op alle spelers van toepassing zijn. Voor het merendeel van de spelers is de deelname aan kansspelen recreatief.²⁹ Deze groep recreatieve spelers wordt lastig gevallen met aanvullende verplichtingen en mogelijke interventies. Risico bestaat dat ook deze groep zal overstappen naar onvergunde aanbieders.
30. Een ander effect van de beoogde maatregelen kan zijn dat spelers hun deelname over verschillende aanbieders gaan spreiden. Vergunninghouders zien dan slechts een fractie van het totale speelgedrag van een speler, waardoor het lastig is om onmatig speelgedrag te signaleren en passende bescherming te bieden. In theorie kunnen spelers bijvoorbeeld bij alle vergunninghouders een limiet van € 349 per maand instellen en dus ruim € 6900 per maand storten (uitgaand van twintig vergunninghouders), terwijl ze bij geen van de individuele vergunninghouders op de radar komen te staan als (hoog) risico-speler. De beoogde limieten zijn in die gevallen dus niet effectief, omdat deze per aanbieder zullen gaan gelden. Voor de goede orde merken we op dat dit nadelige effect van de beoogde maatregelen geen oproep is voor het instellen van overkoepelende stortingslimieten. Integendeel, ook voor overkoepelende limieten gelden de voornoemde bezwaren eveneens. Evenzo geldt dat de noodzaak en effectiviteit hiervan niet is vastgesteld. Daarvan is geen sprake.
31. In de nota van toelichting bij de Concept Regeling wordt de verwachting uitgesproken dat het positieve effect van de maatregelen op spelers aanzienlijk groter zal zijn dan eventuele (hierboven beschreven) negatieve effecten. De benodigde objectieve wetenschappelijk onderbouwing ontbreekt echter. De zorgvuldigheidsnorm van artikel 3:2 Awb kan niet worden ingevuld aan de hand van slechts een verwachting, temeer omdat deze verwachting een aanname is die op geen enkele onderbouwing berust.³⁰
32. Indien en voor zover maximale stortingslimieten als methode effectief zouden kunnen zijn om kansspelverslaving te voorkomen – wat derhalve nog niet is onderzocht en dus niet vaststaat – geldt bovendien dat objectief onderzoek en zelfs enige onderbouwing voor de hoogte van de thans voorgestelde stortingslimieten ontbreekt.
33. Op de voet van artikel 3.19d Regeling koa bedraagt de maximale stortingslimiet voor personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (“jongvolwassenen”) € 5,35 per dag, € 37,50 per week of € 150 per maand. Voor personen in de leeftijdscategorie van 24 jaar of ouder betreft het een bedrag van € 12,50 per dag, € 87,50 per week of € 350 per maand.
34. Blijkens de nota van toelichting bij de Concept Regeling zijn deze bedragen gebaseerd op de monitoringsrapportages van de Ksa in 2023, alsmede het eerder aangehaalde rapport ‘*Speellimieten bij online kansspelen. Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van*

²⁷ Kst II 2013/14, 33 996, nr. 3 p. 15.

²⁸ Zie <https://www.racingpost.com/news/gambling-review/affordability-checks-for-one-in-six-disproportionate-and-flight-to-the-black-market-almost-inevitable-aanR83P4TTMI/>.

²⁹ *Staatscourant* 2023, nr. 10836 (*Advies Raad van State*), p. 106.

³⁰ Rb Midden-Nederland 11 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:51, r.o. 14.10.

bB

spelers'.³¹ Deze rapporten beschrijven evenwel slechts de bedragen die spelers in een bepaalde periode hebben verloren. De onderzoeken bevatten geen aanbeveling of onderbouwing dat deze bedragen geschikt zouden zijn als stortingslimieten voor *alle* spelers in Nederland. Dat dit het geval zou zijn ligt ook niet voor de hand. Hiervoor is eerst meer onderzoek vereist naar de effectiviteit van deze en andere bedragen en de bestedingsruimte van de gemiddelde Nederlander. Dit geldt temeer omdat de Ksa aan de hand van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek ("CBS") in de concept Beleidsregels verantwoord spelen heeft toegelicht dat een gemiddelde Nederlander ongeveer € 700,- per maand recreatief te besteden heeft.³² De Concept Regeling verwijst niet naar deze cijfers van het CBS, noch wordt toegelicht hoe deze cijfers zich verhouden tot de in artikel 3.19d Regeling koa voorgestelde bedragen.

35. Juist gezien het belang van consumentenbescherming moet, onder inachtneming van de artikelen 3:1 tot en met 3:4 Awb, naar de effecten van (de hoogte van) stortingslimieten alsook voornoemde negatieve gevolgen eerst zorgvuldig (wetenschappelijk) onderzoek worden gedaan, voordat er aanvullende maatregelen kunnen worden ingevoerd.
36. Het ontbreken van zorgvuldig (wetenschappelijk) onderzoek naar de effectiviteit van stortingslimieten en de daaropvolgende interventie maatregelen klemt temeer omdat de minister recent als genoemd heeft benadrukt dat voor het invoeren van overkoepelende speellimieten nadere wetenschappelijke onderbouwing nodig is.³³ In een eerdere brief aan de Tweede Kamer merkte de minister voorts op:³⁴

"Daarom is het noodzakelijk eerst te onderzoeken hoe overkoepelende speellimieten bijdragen aan de bescherming van de speler en in welke vorm dit kan, en of dit – tevens binnen het Europees recht – voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit waaraan een rechtmatige nationale regeling dient te voldoen."
(onderstreping toegevoegd)

37. Als genoemd ontbreekt dergelijk (wetenschappelijk) onderzoek tot op heden. De noodzaak voor het invoeren van generieke stortingslimieten ter voorkoming van kansspelverslaving staat zodoende op dit moment niet vast. Er bestaat thans dus geen grondslag voor de minister om dergelijke maatregelen via artikel 4.24 Besluit koa en artikel 10 Besluit reclame te introduceren. De minister treedt met de voorgestelde maatregelen derhalve buiten de reikwijdte van zijn bevoegdheid.
38. De voorgestelde maatregelen zijn daarnaast, vanwege het ontbreken van (wetenschappelijk) onderzoek, in strijd met het zorgvuldigheidsvereiste en het evenredigheidsbeginsel. Dat de noodzaak voor het introduceren van dergelijke limieten ontbreekt wordt eveneens geïllustreerd in de volgende paragraaf.

³¹ Monitoringsrapportage Ksa voorjaar 2023, p. 3 en najaar 2023, p. 4 en C. van Miltenburg e.a., *Speellimieten bij online kansspelen. Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers*, I&O Research in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), november 2023, p. 65-66.

³² De Ksa heeft dit bedrag als verkapt stortingslimiet voor volwassenen geïntroduceerd in artikel 3.1.12 lid 6 onder e concept Beleidsregels verantwoord spelen.

³³ *Kst II 2023/24*, 24 557, nr. 220, p. 2.

³⁴ *Kst II 2023/24*, 36 410-VI, nr. 60, p. 2.

C. Concept Regeling: in strijd met vrij verkeer van diensten

39. De generieke stortingslimieten, het daaropvolgende verplichte contactmoment, alsook het beëindigen van de aanmelding bij het bereiken/overschrijden van de limiet resulteren voorts in een beperking van de vrijheid van diensten als vastgelegd in artikel 56 VWEU.³⁵ Op basis van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (“HVJEU”) is een beperking op dit recht slechts onder strikte voorwaarden toegestaan. Een beperking op het vrij verkeer van diensten is slechts mogelijk indien deze beperking een algemeen belang ter verwezenlijking van een legitiem doel dient. Daarnaast moet de beperking geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en mag de beperking niet verder gaan dan noodzakelijk om dit doel te bereiken.³⁶ Een nationale regeling is alleen geschikt om het beoogde doel te bereiken, indien de verwezenlijking van dat doel op een samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd.³⁷
40. De Concept Regeling doet voorkomen alsof deze toets is uitgevoerd en aan de voornoemde voorwaarden is voldaan.³⁸ De Minister suggereert dit evenzo ten onrechte in de melding in het Technical Regulations Information System (“TRIS”) van de Europese Commissie:³⁹

“Regulatory changes are necessary and proportionate to provide protection for players participating in remote gambling. These changes will impose additional requirements on the license holder and increase their burdens, but the additional requirements are necessary to better protect players and educate them about the risks of gambling. A combination of self-regulation, better information and tighter supervision is not sufficient, as the regulations in place so far offer too much room in this respect. Furthermore, license holders do not benefit financially from taking measures through self-regulation and therefore they will be reluctant to do so. For further substantiation regarding necessity, proportionality and suitability, please refer to the Regulation’s explanatory notes. The notes include solid and comprehensive substantiation.

In so doing, suitability to achieve the objective and the proportionality require that national rules are suitable and proportionate to achieve a given objective only if achievement is pursued in a coherent and systematic manner. The Dutch gambling policy meets this requirement, partly because of the policy that is implemented to prevent excessive participation and gambling addiction, and also the gambling

³⁵ HVJEU 8 september 2010, ECLI:EU:C:2010:504 (*Stoß*), r.o. 56; HVJEU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:454 (*HIT hoteli en HIT LARIX t. Bundesminister für Finanzen*), r.o. 16 -18.

³⁶ Zie artikel 52 VWEU.

³⁷ HVJEU 6 november 2003, ECLI:EU:C:2003:597 (*Gambelli*), r.o. 59; HVJEU 6 maart 2007, ECLI:EU:C:2007:133 (*Placanica*), r.o. 42. Zie voor de latere arresten: HVJEU 15 september 2011, ECLI:EU:C:2011:582 (*Dickinger en Ömer*) en HVJEU (*Stoß e.a.*).

³⁸ “Dat ook de nu door te voeren wijzigingen noodzakelijk en proportioneel zijn, is van belang gelet op de vrijheid van het dienstenverkeer vervat in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Hoewel volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HVJEU) dat lidstaten veel ruimte hebben om kansspelen te reguleren, neemt dit niet weg dat vereist is dat de wijziging geen discriminerende werking heeft, geschikt is om het nagestreefde doel te realiseren en proportioneel is.³⁶ Daarbij geldt voor de geschiktheid om het doel te bereiken en de proportionaliteit dat het HVJEU heeft aangegeven dat nationale regelingen alleen geschikt en proportioneel zijn om een bepaald doel te verwezenlijken als de verwezenlijking op een coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. Dit betekent dat het door een lidstaat gevoerde beleid niet alleen naar de letter, maar ook in de praktijk samenhangend en consistent dient te zijn.³⁷ Het Nederlandse kansspelbeleid voldoet aan die eis, onder andere vanwege het beleid dat wordt gevoerd om onmatige deelname en kansspelverslaving te voorkomen, en ook het kansspelbeleid – dat wordt uitgewerkt in nieuwe regelgeving – moet daaraan blijven voldoen.”

³⁹ Melding ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/1535, beschikbaar via <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25621>.

bB

policy – which is being developed in new legislation – meets this requirement. Furthermore, it is non-discriminatory because the requirements apply to all license holders who are licensed to organize remote gambling in the Netherlands.”

41. Met een dergelijke algemene beschrijving kan echter niet worden volstaan om aan te tonen dat specifiek de stortingslimieten, het daaropvolgende verplichte contactmoment, alsook de bijbehorende interventiemaatregel geschikte, noodzakelijke en proportionele maatregelen zijn. Hierna lichten we toe dat de maatregelen niet aan deze strikte vereisten voldoen.

Legitiem doel

42. Het voorkomen van kansspelverslaving vormt een van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.⁴⁰ De Concept Regeling beoogt een uitwerking van deze doelstelling te zijn; met de Concept Regeling wordt beoogd consumenten verantwoord te laten spelen en daarmee kansspelverslaving te voorkomen. De bescherming van consumenten tegen kansspelverslaving kan daarmee dienen als dwingende reden van algemeen belang.⁴¹
43. Volgens de nota van toelichting bij de Concept Regeling is deze bescherming onder de huidige wet- en regelgeving in het geding. De Concept Regeling noemt daarbij drie oorzaken, die met de voorgestelde nieuwe maatregelen opgelost zouden moeten worden:
- a. Keuzearchitectuur en ruimte voor hoge speellimieten: de huidige regelgeving rond het instellen, wijzigen en bereiken van de grenzen van het speelgedrag is te weinig kaderstellend en onvoldoende doeltreffend. De keuzearchitectuur stuurt spelers middels *anchoring* en *defaults* bij het invoeren van hun limieten. Bovendien zijn de mogelijkheden om limieten in te voeren op verschillende websites bijzonder ruim;
 - b. Het proces, de informatie, de feedback en de terminologie rond het instellen, wijzigen en bereiken van speellimieten: informatie over de speellimieten wordt niet of slechts zeer summier verstrekt. Voorts loopt zowel het proces, als de gebruikte terminologie voor de aanduiding van speellimieten, alsmede de uitleg daarover zeer uiteen. Bovendien zijn er verschillen in de feedback die spelers wordt gegeven bij het instellen, wijzigen of bereiken van hun limieten; en
 - c. Werking van de speellimieten alsmede het gebrek aan andere maatregelen: de speellimieten werken tijdens het spelen nauwelijks beperkend. Veel van de spelers kunnen hun ingevulde grenzen niet reproduceren en hebben geen zicht op de hoogte daarvan.
44. Volgens de nota van toelichting bij de Concept Regeling kunnen de generieke stortingslimieten en het daaropvolgende contactmoment bijdragen aan het verhelpen van deze oorzaken. Het doel van deze maatregelen is namelijk om spelers te doordringen van de risico's die aan een hoog stortingslimiet zijn verbonden. Anderzijds levert het contactmoment vergunninghouders aanvullende informatie op zodat zij op een goede manier invulling kunnen geven aan hun zorgplicht om onmatige deelname en kansspelverslaving te voorkomen.
45. Ook het beëindigen van de aanmelding van de speler bij het bereiken of overschrijden van de stortingslimiet kan volgens de nota van toelichting bijdragen aan het verhelpen van de

⁴⁰ *Kst II 2013/14*, 33 996, nr. 3, p. 7.

⁴¹ HVJEU 6 maart 2007, ECLI:EU:C:2007:133 (*Placanica*), r.o. 46- 49.

bB

voornoemde oorzaken en het voorkomen van kansspelverslaving, omdat daarmee wordt beoogd een extra barrière te creëren waardoor de speler uit de roes van het meteen willen doorspelen en meteen willen verhogen van zijn grenzen wordt gehaald.

Maatregelen niet geschikt om beoogde doel te bereiken

46. Weliswaar kunnen de voorgestelde maatregelen mogelijk een legitiem belang dienen, maar het is ernstig de vraag of de voorgestelde maatregelen (daadwerkelijk) geschikt zijn om het beoogde doel (kansspelverslaving) te voorkomen.
47. Hiertoe is allereerst van belang dat de minister, zoals toegelicht, geen of in ieder geval onvoldoende (wetenschappelijk) onderzoek heeft verricht naar de effectiviteit van (generieke) stortingslimieten. Bij de afwezigheid daarvan en aanwezigheid van indicaties dat generieke stortingslimieten juist *minder* effectief zijn, kan niet worden vastgesteld dat de voorgestelde maatregelen geschikt zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Aan deze voorwaarde voor het rechtmatig beperken van de vrijheid van diensten wordt derhalve niet voldaan.
48. Ten tweede bestaat het risico dat de voorgestelde stortingslimieten juist contraproductief zijn omdat spelers zich vanwege de verschillende drempels tot onvergunnd aanbod zullen wenden of hun speelactiviteit zullen spreiden over verschillende vergunninghouders. De beperking is daarmee niet alleen ongeschikt om het beoogde doel te bereiken, maar eveneens in strijd met de drie doelstellingen van de Wet koa: kansspelverslaving voorkomen, criminaliteit tegengaan en consumenten beschermen.
49. De bescherming van consumenten middels de kanalisatie van deze consumenten naar een betrouwbaar en vergund aanbod vormt een belangrijke grondslag voor de regulering van de online kansspelmarkt.⁴² Volgens de wetgever kan de gewenste mate van kanalisatie slechts bereikt worden indien de vergunde kansspelen passend en attractief zijn voor Nederlandse spelers.⁴³ Generieke limieten staan hieraan in de weg, aldus de wetgever.⁴⁴
50. Dat een veelvoud aan maatregelen, c.q. drempels, waaronder de generieke stortingslimieten, de-kanalisatie in de hand kunnen werken, lijkt voorts te volgen uit de huidige praktijk. Vergunninghouders zijn op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme verplicht in bepaalde situaties een speler om bewijs van de bron van zijn middelen te vragen.⁴⁵ De vergunninghouder kan vervolgens, bijvoorbeeld aan de hand van een overgelegde salarisstrook, vaststellen of een risico op witwassen bestaat. De praktijk wijst uit dat slechts een zeer beperkt aantal spelers bereid is (tijdig) bewijsstukken te overleggen, om het onderzoek naar de bron van middelen te voltooien. Spelers blijken vaak niet geneigd te zijn om een vergunninghouder inzage te verschaffen in hun financiële positie.
51. Tegen die achtergrond bestaat zodoende als genoemd het reële risico dat de groep die de minister met de voorgestelde limieten juist beoogt te beschermen (met name de hoog risicospelers), naar aanleiding van deze maatregelen zal stoppen met spelen bij vergunde aanbieders

⁴² Kst II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 6, 15-16: “Als ondergrens is daarbij een kanalisatiegraad van minimaal 80% gesteld. Deze kanalisatiegraad is gebaseerd op het bruto spelresultaat. Dit houdt in dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij vergunde kansspelaanbieders.”

⁴³ Kst II 2013,14, 33 996, nr. 3, p. 15.

⁴⁴ Kst II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 8.

⁴⁵ Artikel 3 lid 2 onder d Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

en de overstap zal maken naar het onvergonde aanbod. Daarnaast wordt de groep spelers zonder problemen onnodig lastig gevallen met aanvullende verplichtingen en interventies. Bij deze groep spelers kunnen de voorgestelde limieten evenzo tot een overstap naar onvergonde aanbod leiden, met alle daaraan verbonden negatieve gevolgen.

52. Het is zodoende op dit moment kwestieus, dan wel zeer onduidelijk, of artikel 3.19d Regeling koa in combinatie met artikel 19 lid 3 onder b Regeling reclame geschikt zal zijn om kansspelsverslaving te voorkomen en dus om consumenten te beschermen. Laat staan dat hiermee het doel van voorkomen van criminaliteit wordt gediend. Als eerder benadrukt zal eerst zorgvuldig wetenschappelijk onderzoek moeten worden verricht naar de effecten van vooraf opgelegde generieke stortingslimieten voordat dergelijke maatregelen kunnen worden ingevoerd.

Maatregelen niet noodzakelijk

53. In aansluiting op het voorgaande is daarmee voorts niet vastgesteld dat de stortingslimieten niet verder gaan dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. Dit geldt evenzo voor het verplichte contactmoment en de verplichting de aanmelding van de speler direct te beëindigen bij het bereiken of overschrijden van zijn stortingslimiet.
54. Hiervoor is reeds toegelicht dat er geen onderzoek dan wel cijfers beschikbaar zijn die uitwijzen dat het opleggen van generieke stortingslimieten daadwerkelijk effectief is om kansspelsverslaving te voorkomen. Het is voorts aan de minister om aan te tonen dat geen minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn. Dit heeft hij niet gedaan.⁴⁶
55. Dit klemt temeer nu een vergunninghouder op grond van de huidige wet- en regelgeving al een breed arsenaal aan verslavingspreventiemaatregelen tot zijn beschikking heeft. Het Besluit reclame en de Regeling reclame, alsmede de huidige Beleidsregels verantwoord spelen van de Ksa bevatten vergaande verplichtingen voor vergunninghouders die als doel hebben speler op een veilige en verantwoorde manier te laten deelnemen. Zoals bevestigd in de nota van toelichting bij de Concept Regeling kunnen bijvoorbeeld pop-ups reflectie inzake speelduur en spelinzet stimuleren. De huidige regelgeving voorziet al in de mogelijkheid om spelers via pop-ups te wijzen op hun speelgedrag (artikel 18 lid 2 onder a Regeling reclame).⁴⁷ Wat betreft de vraag naar de aanwezigheid van minder ingrijpende maatregelen, hadden de bestaande maatregelen voorts beter benadrukt, uitgevoerd en/of gehandhaafd kunnen worden, om zo de bescherming van spelers te optimaliseren. Gezien het feit dat de effecten van de Wet koa en de voorgenomen aanscherpingen (nog) niet bekend zijn en dat de verslavingsgraad sinds 2017 lijkt af te nemen⁴⁸, kan evident niet geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving op dit punt onvoldoende bescherming biedt. Daar is eenvoudigweg geen basis voor.

⁴⁶ Zie o.a. HVJEU 28 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:130 (*Sporting Odds*) r.o. 53; HVJEU 14 juni 2017, ECLI:EU:C:2017:452 (*Online Games*) r.o. 65; HVJEU 30 april 2014, ECLI:EU:C:2014:281 (*Pfleger*) r.o. 50.

⁴⁷ Zie ook de toelichting bij artikel 15 Regeling reclame (huidig): "Onderhavig artikel schrijft voor dat de vergunninghouder de speler in ieder geval bericht via de spelerssinterface, oftewel met pop-ups of even effectieve berichtgeving, op het moment dat de speler zich aan- of afmeldt voor deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen op afstand en op het moment dat hij van spel wisselt, bijvoorbeeld als de speler van een blackjacksessie overstapt naar het spelen op een virtuele speelautomaat. Hierdoor wordt de speler herhaaldelijk bewust gemaakt van zijn speelgedrag en zijn voorgenomen speellimieten op momenten waarop dit hem niet onnodig hindert in de spelbeleving. Dit zou er anders toe kunnen leiden dat de pop-up zijn nuttige effect verliest."

⁴⁸ Volgens LADIS, *Kerncijfers Verslavingszorg 2017-2022*, p. 63.

bB

56. De Concept Regeling introduceert bovendien verschillende andere, minder ingrijpende maatregelen, waarmee de drie eerdergenoemde oorzaken (randnummer 43 memorandum) eveneens verholpen zouden kunnen worden. Spelers worden bijvoorbeeld bij het invoeren van hun speellimieten op grond van artikel 3.19c Regeling koa gewezen op de hoogte van het ingevoerde bedrag en de bereidheid tot het verlies daarvan. Via artikel 3.19c Regeling koa wordt daarmee reeds bewustzijn en reflectie bij de speler gecreëerd. Voor wat betreft de mogelijkheid om de aanmelding van de speler te beëindigen bij het bereiken of overschrijden van zijn stortingslimiet teneinde de speler uit de ‘speelroes’ te halen, wordt hier in het voorgestelde artikel 15 Regeling reclame ook al in voorzien. Op grond van deze bepaling wordt een speler middels een pop-up bij het bereiken van 50% van zijn limiet en bij het bereiken of overschrijden van de limiet uit zijn speelroes gehaald.
57. In het licht van de reeds bestaande en overige geïntroduceerde maatregelen is in ieder geval niet aangetoond dat generieke stortingslimieten als bedoeld in artikel 3.19d Regeling koa, in combinatie met een verplicht contactmoment en de bijbehorende interventie maatregel (beëindigen aanmelding) daadwerkelijk noodzakelijk zijn om consumenten te beschermen. Er lijken in ieder geval minder ingrijpende alternatieve maatregelen beschikbaar die hetzelfde doel kunnen bereiken.⁴⁹

Maatregel is niet proportioneel

58. Nu niet vaststaat of en in hoeverre de voorgestelde maatregel geschikt en noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, kan evenmin worden aangetoond dat deze maatregel proportioneel is. Dat is bovendien twijfelachtig. De maatregel resulteert in zeer ingrijpende verplichtingen voor vergunninghouders; de implementatie daarvan in de bedrijfsvoering vereist ingrijpende wijzigingen van het spelsysteem en dat vergt de nodige voorbereidingen alsook implementatietijd. Deze wijzigingen kosten veel tijd, mede omdat sommige aanbieders hiertoe aangewezen zijn op de beschikbaarheid van externe partijen, in het bijzonder wanneer het spelsysteem door externe partijen wordt geleverd. Het ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel moet bovendien op grond van de Concept Regeling zowel in staat zijn het persoonlijk onderhoud ex artikel 3.19d Regeling koa uit te voeren, evenals beschikbaar zijn om het speelgedrag in het algemeen te blijven monitoren en waar nodig passende interventie maatregelen te treffen. Naar verwacht zullen vergunninghouders dus extra personeel moeten aantrekken en opleiden om aan hun zorgplicht ex artikel 4a Wok te kunnen blijven voldoen. Het bestaande personeel moet worden opgeleid om de nieuwe systemen en processen te gebruiken. Al deze wijzigingen vergen niet alleen tijd maar brengen daarnaast de nodige kosten met zich mee. Er is in ieder geval gezien de grote impact van de wijzigingen onvoldoende tijd om de wijzigingen reeds per oktober 2024 in te voeren. Daar komt bij dat vanwege de omvang van de te maken investeringen alsmede vanuit het oogpunt van rechtszekerheid vergunninghouders pas met de werkzaamheden kunnen starten als de regels definitief en duidelijk zijn.
59. Daar komt bij dat er eerder dit jaar ingrijpende aanpassingen aan onder meer het spelsysteem moeten worden doorgevoerd vanwege de door de Ksa aangekondigde wijzigingen.⁵⁰ Deze dienen eveneens te worden voorbereid. Met deze gerechtvaardigde belangen heeft de minister

⁴⁹ Rb Oost-Brabant, 29 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:698, r.o. 4.4.2.

⁵⁰ Kst II 2023/24, 24 557, nr. 218, p. 4.

bB

ten onrechte geen rekening gehouden. Gelet op de lastendruk voor vergunninghouders en mede gezien de onduidelijkheid omtrent de geschiktheid en noodzaak van de limieten is de voorgestelde maatregel daarom eveneens disproportioneel.

Voorgestelde maatregelen in strijd met AVG

60. Een vergunninghouder zal ter uitvoering van de voorgestelde maatregelen voorts verplicht zijn een groot aantal gegevens over de bij hem geregistreerde spelers te verzamelen. Het is de vraag in hoeverre de verwerking van deze persoonsgegevens in overeenstemming is met de (waarborgen van de) AVG. De AVG bepaalt namelijk onder meer dat de verwerking van persoonsgegevens beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ('minimale gegevensverwerking').⁵¹
61. In het voorgaande is reeds toegelicht dat niet is vastgesteld dat de generieke stortingslimieten, het daaropvolgende contactmoment en het beëindigen van de aanmelding bij het bereiken of overschrijden van de stortingslimiet noodzakelijke, geschikte en evenwichtige maatregelen zijn om – kort gezegd – consumenten te beschermen en kansspelslaving te voorkomen. Nu de noodzaak voor het invoeren van de voorgestelde maatregelen niet vaststaat, geldt eveneens dat de noodzaak voor de verwerking van persoonsgegevens in dit verband niet aanwezig is. Van minimale gegevensverwerking is dus geen sprake. Dit geldt temeer omdat thans andere, mindere ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn waarmee de beoogde doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Ook daarom dient van de invoering van de voorgestelde maatregelen te worden afgezien.

* * *

⁵¹ Artikel 5 lid 1 onder d AVG.