BRONARCHIEF KANSSPELEN

Sanctie- of boetebesluit (pdf)

Archiefdocument 41661

14 oorspronkelijke paginas

Deze publicatie is opgenomen bij het hieronder gekoppelde dossier op OnlineCasino.Amsterdam.

Origineel document volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van het oorspronkelijke document.

Lees het bijbehorende dossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: zoals vermeld in het bijbehorende dossier.
OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. Het oorspronkelijke bestand is afzonderlijk bewaard.

Kansspelautoriteit

OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de Kansspelen tot oplegging van een boete aan TOTO Online B.V.

Zaak: 15091
Kenmerk: 15091 / 01.278.070
Openbaarmaking onder kenmerk: 15091 / 01.278.071

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) en onderliggende regelgeving, waaronder het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk).

2. Op grond van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk mag een houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouder) zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen), omdat die groep bij deze vorm van kansspelen een hoger risico loopt om kansspelverslaafd te raken.

3. TOTO Online heeft sinds de opening van de markt (oktober 2021) tot en met januari 2022 reclame gestuurd aan jongvolwassenen. Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Deze overtreding wordt aan TOTO Online toegerekend. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000,-.

4. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Reclame

5. Op 22 januari 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouders) een uitzending gezien van het BNNVARA programma ‘Kassa’. In deze uitzending kwam aan de orde dat een 18-jarige speler diverse e-mails van

TOTO Online B.V. (hierna: TOTO Online) heeft ontvangen sinds hij daar een geregistreerde speler is. Deze e-mails bevatten volgens deze speler reclame, waaronder bonussen.

6. De toezichthouders zijn naar aanleiding hiervan op 7 februari 2022 een onderzoek gestart naar de wervings- en reclameactiviteiten van TOTO Online.

7. Op 7 februari 2022 hebben de toezichthouders een informatieverzoek gestuurd naar TOTO Online.

8. De toezichthouders hebben TOTO Online gevraagd om de volgende gegevens aan te leveren:

   a. Alle verstuurde e-mails aan 12 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot en met 31 januari 2022 over de gehele periode dat zij een account hadden bij TOTO Online.

   b. Alle verstuurde e-mails aan 6 voormalige spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot en met 31 januari 2022 en enkel over de periode dat zij geen account meer hadden bij TOTO Online.

   c. Alle verstuurde berichten/notificaties via de TOTO Online app aan 6 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 december 2021 tot en met 31 januari 2022.

   De toezichthouders hebben in het informatieverzoek de wijze van selectie van de spelersdossiers aangegeven, om op deze manier een representatieve weergave te ontvangen.

9. Op 21 februari 2022 heeft TOTO Online schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.

10. Op 16 maart 2022 hebben de toezichthouders per e-mail aanvullende vragen gesteld over het totaal aantal geregistreerde jongvolwassen spelers bij TOTO Online in de onderzoeksperiode. Ook hebben de toezichthouders TOTO Online gevraagd naar het totaal aantal jongvolwassen spelers dat in de onderzoeksperiode gebruik maakte van de TOTO Online app.

11. Op 22 maart 2022 heeft TOTO Online deze aanvullende vragen beantwoord. Hieruit blijkt dat er op 31 januari 2022 in totaal [aantal 1] unieke jongvolwassen spelers geregistreerd waren bij TOTO Online en dat [aantal 2] unieke jongvolwassen spelers minstens 1 keer via de TOTO Online app hebben gespeeld.

2.2 De betrokkene

12. TOTO Online is gevestigd aan de Laan van Hoornwijck 55, 2280 GB te Rijkswijk. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld

in artikel 31a van de Wok. Op 29 september 2021 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een vergunning verleend aan TOTO Online onder kenmerk 1601/01.247.154. Deze vergunning geldt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026. TOTO Online exploiteert de website www.toto.nl en de Toto Online app.

3 Rapport

13. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 21 juni 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat TOTO Online in de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 januari 2022, artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.

14. TOTO Online heeft gedurende deze periode zowel per e-mail als via de app van TOTO Online de bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten gestuurd, in de vorm van e-mails en pushberichten waarin het aanbod van TOTO Online werd aangeprezen, waaronder bonussen. Uit het rapport blijkt dat het sterk uiteen loopt hoeveel reclameberichten TOTO Online heeft gestuurd. Bij één speler liep dit op tot [aantal 3] e-mails in 3,5 maand. Daarnaast zijn via de app tot wel [aantal 4] notificaties aan één speler in 2 maanden verstuurd.

15. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres en het e-mailadres van TOTO Online.

4 Zienswijze

16. Bij brief van 8 september 2022 heeft TOTO Online een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.

17. Op 22 september 2022 hebben [advocaat 1], [advocaat 2], [persoon 1], [persoon 2] en [persoon 3] namens TOTO Online de zienswijze mondeling toegelicht. Op 27 september 2022 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar TOTO Online verzonden. Op 4 oktober 2022 heeft TOTO Online haar opmerkingen over het verslag naar de Kansspelautoriteit gezonden.

4.1 Inhoud zienswijze

18. Namens TOTO Online is aangevoerd dat handhavend optreden door de Kansspelautoriteit niet opportuun zou zijn. Althans, bij het vaststellen van een maatregel of de zwaarte van een sanctie, zou volgens TOTO Online in het kader

van de proportionaliteit met een aantal aspecten rekening moeten worden gehouden.

19. Samengevat voert TOTO Online daarbij aan dat:

    a. de Kansspelautoriteit zou moeten afzien van handhaving, omdat de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk niet duidelijk was of is;
    b. de bevindingen in het rapport van de Kansspelautoriteit gedeeltelijk een onjuiste weergave van de gestelde feiten vormen; en
    c. de Kansspelautoriteit geen sanctie, of hooguit een op de toekomst gerichte herstelsanctie zou moeten opleggen.

20. De Kansspelautoriteit zal de zienswijze in paragraaf 5.2 uitgebreider weergeven en beoordelen.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

21. Artikel 4a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat houders van een vergunning op grond van de Wok op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm moeten geven aan wervings- en reclameactiviteiten, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.

22. Artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk bepaalt dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richt op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.

23. In artikel 1, aanhef en sub e van het Bwrvk zijn ‘wervings- en reclameactiviteiten’ gedefinieerd als: iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen

24. In artikel 1, aanhef en sub f van het Bwrvk is ‘bonus’ gedefinieerd als: een goed of een dienst, waaronder gratis speeltegoed, aangeboden om spelers voor de vergunde kansspelen te werven of te behouden of om reclame voor die kansspelen te maken.

25. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder andere artikel 4a van de Wok. In het tweede lid is bepaald dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

5.2 Beoordeling van de zienswijze

5.2.1 De reikwijdte van de norm is en was onduidelijk

26. Volgens TOTO Online heeft zij e-mails en pushberichten gestuurd aan alle bij TOTO Online geregistreerde spelers, met inbegrip van jongvolwassenen. Deze e-mails en pushberichten bevatten (ook) wervings- en reclameboodschappen (door TOTO Online aangeduid als commerciële boodschappen) en in een gedeelte van de gevallen ook bonussen.

27. Volgens TOTO Online was, en is, de precieze inhoud en reikwijdte van de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk niet duidelijk. Er bestond en bestaat geen jurisprudentie over dit vraagstuk, noch was er een andere gezaghebbende of eenduidige uitleg van de norm. De wet- en regelgeving vermeldt niet uitdrukkelijk dat aan jongvolwassenen in het geheel geen reclameberichten mogen worden verstuurd. Ook was het volgens TOTO Online onduidelijk of jongvolwassenen gebruik mochten maken van een bonus.

28. TOTO Online heeft de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk zodanig uitgelegd dat communicatie niet specifiek (bijvoorbeeld gezien de vorm of de inhoud) of exclusief bedoeld mag zijn voor jongvolwassenen. Volgens TOTO Online kan er geen sprake zijn van reclame ''gericht op'' jongvolwassenen, als er sprake is van communicatie voor alle spelers van TOTO Online met als bijgevolg dat de communicatie aan alle spelers wordt verzonden. “Richten op” suggereert een focus op specifieke groepen van spelers. Wat aan eenieder wordt gestuurd is in die zin ongericht.

29. Dat TOTO Online berichten heeft gericht aan jongvolwassenen betekent nog niet dat TOTO Online berichten heeft gericht op jongvolwassenen. TOTO Online heeft immers nooit exclusief de groep jongvolwassenen geselecteerd uit haar bestanden en deze groep nooit – als groep – commerciële mails of pushberichten verstuurd, noch communicatie specifiek (gezien vorm of inhoud) gericht op jongvolwassenen.

30. Voor zover werd bedoeld dat jongvolwassenen geheel dienden te worden uitgesloten van iedere vorm van communicatie, had het op de weg van de

wetgever of de Kansspelautoriteit gelegen om dit te expliciteren, aldus TOTO Online. Dit heeft de Kansspelautoriteit tijdens het vergunningentraject, waarbij het reclamebeleid van TOTO Online is beoordeeld, ook niet gedaan.

31. Uit de wettekst en de 'guidance' heeft TOTO Online afgeleid dat specifiek op jongvolwassenen gerichte reclameberichten (en dus ook bonussen) niet waren toegestaan, maar dat dit in beginsel niet gold voor berichten aan jongvolwassenen die niet specifiek op jongvolwassenen waren gericht. In dit verband verwijst TOTO Online ook nog naar het conceptbesluit tot wijziging van het Bwrvk en naar een brief van minister Dekker aan de Tweede Kamer, waarin hij heeft aangegeven dat voor het begrip 'ongerichte reclame' nog beleidskeuzes moeten worden gemaakt.[1]

Beoordeling

32. Volgens de Kansspelautoriteit is het evident dat TOTO Online haar wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op jongvolwassenen én dat zij daarmee artikel 2, vierde lid, onder a van het Bwrvk heeft overtreden. Anders dan TOTO Online betoogt, was én is op grond van de wet- en regelgeving en de bijbehorende toelichting duidelijk wat de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk inhoudt.

33. In het vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk worden twee doelgroepen genoemd: jongvolwassenen en personen die staan ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: Cruks). In de toelichting bij artikel 2 van het Bwrvk staat over personen die staan ingeschreven in Cruks dat de vergunninghouder "weet dat het hierbij gaat om personen die geen gebruik wensen te maken van zijn kansspeldiensten. Hij kan deze personen identificeren en van zijn wervings- en reclameactiviteiten uitsluiten." Nu in het vierde lid dezelfde regels gelden voor personen die staan ingeschreven in Cruks en voor jongvolwassenen, heeft deze toelichting ook betrekking op jongvolwassenen, ook al worden jongvolwassenen niet expliciet genoemd. Op de hoorzitting heeft TOTO Online desgevraagd niet kunnen toelichten waaruit blijkt dat deze toelichting wel zou gelden voor personen die staan ingeschreven in Cruks, maar niet voor jongvolwassenen. Immers, in het vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk is voor beide doelgroepen precies hetzelfde bepaald.

34. Ook op andere manieren blijkt wat de bedoeling van de wetgever is geweest.

35. Zo is in het derde lid van artikel 2 bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten niet gericht mogen worden op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. De uitleg van TOTO Online volgend, zou deze bepaling betekenen dat het niet is toegestaan

[1] *Kamerstukken II* 2021/22, 24 557, 191.

om reclame voor online kansspelen te maken *gericht op* kinderen, maar dat het wel toegestaan zou zijn om algemene reclameberichten *aan* kinderen te sturen.

36. Op grond van artikel 12 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) op afstand is bepaald wat er in het verslavingspreventiebeleid van een vergunninghouder moet staan. In onderdeel i van dit artikel staat: “de wijze waarop de vergunninghouder voorkomt dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het besluit en jongvolwassenen”.

37. In de Toelichting[2] op artikel 12 van de Rwrvk staat hierover het volgende:

“De vergunninghouder die kansspelen organiseert op afstand mag wervings- en reclameactiviteiten niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen, en ook niet op jongvolwassenen. De vergunninghouder dient in zijn beleid te beschrijven welke maatregelen hij neemt om zijn wervings- en reclameactiviteiten niet te richten aan hen. Hierbij valt te denken aan het verwijderen van personen van de mailinglijst.” (onderstrepingen van de Kansspelautoriteit). Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever met “richten op” tevens heeft bedoeld “richten aan”.

38. Het standpunt van TOTO Online dat het ook voor wat betreft bonussen lange tijd onduidelijk was of jongvolwassenen hier gebruik van mochten maken, volgt de Kansspelautoriteit ook niet. In december 2021 heeft de Kansspelautoriteit extra guidance op dit onderwerp gegeven, maar ook daarvoor had TOTO Online kunnen en had moeten weten dat bonussen als reclame beschouwd worden. Dit staat namelijk in de memorie van toelichting bij de wet Kansspelen op afstand[3], als ook in de Nota van toelichting bij het Bwrvk.[4]

39. Bij de vergunningverlening aan TOTO Online heeft de Kansspelautoriteit kennis genomen van diverse beleidsdocumenten, waaronder het reclamebeleid. In dit reclamebeleid heeft TOTO Online (in lijn met artikel 12 van de Rwrvk) opgenomen, [weergave reclamebeleid]. Daarmee heeft TOTO Online – in tegenstelling tot wat TOTO Online heeft verklaard – zelf een concrete invulling gegeven aan de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk. TOTO Online kan niet worden gevolgd

[2] Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.
[3] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, nr. 3 (p. 28).
[4] *Stb.* 2021, 37 (p. 175).

in haar betoog dat die norm niet duidelijk zou zijn. Reclame “gericht op” is volgens TOTO Online gelijk aan reclame [citaat reclamebeleid].

40. Bij de vergunningverlening heeft de Kansspelautoriteit alleen beoordeeld en moeten beoordelen of de documenten aanleiding vormen tot afwijzing van de aanvraag of aanvullende voorschriften. De praktijk na vergunningverlening en de uitwerking van de keuzes van TOTO Online in de praktijk hoort bij het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving na vergunningverlening. In de vergunning is hier zelfs expliciet op gewezen. De opmerkingen van TOTO Online over het vergunningentraject kunnen haar dan ook niet baten.

41. Ook de verwijzing naar uitlatingen van de minister in relatie tot het conceptbesluit tot wijziging van het Bwrvk kan TOTO Online niet baten. Dit conceptbesluit gaat over het toevoegen van een nieuw artikel over ongerichte reclame in het Bwrvk. Het gaat in dit geval om het reeds bestaande artikel over *gerichte* reclame.

42. De Kansspelautoriteit concludeert dat het standpunt van TOTO Online dat de overtreden norm niet duidelijk was (en is) geen stand houdt. TOTO Online had maatregelen moeten nemen om geen wervings- en reclameactiviteiten te richten op jongvolwassenen. Zij had de bij haar geregistreerde jongvolwassenen moeten uitsluiten van haar wervings- en reclameactiviteiten door deze personen te verwijderen van de mailinglijst. Dit is technisch mogelijk en uitvoerbaar, zeker nu TOTO Online vanaf het moment van registratie bekend is met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers.

5.2.2 De bevindingen kunnen niet zomaar geëxtrapoleerd worden naar alle jongvolwassenen

43. TOTO Online stelt verder dat het niet mogelijk is de bevindingen ten aanzien van de onderzochte jongvolwassen spelers “zomaar” te extrapoleren naar alle jongvolwassen spelers bij TOTO Online. Het totale aantal spelers wisselt per datum en een deel van de jongvolwassen spelers met een geactiveerde account bij TOTO Online ontving geen commerciële communicatie, omdat zij een “opt out” hadden, in een hoge risicocategorie vielen, of sprake was van een interventie.

44. De Kansspelautoriteit neemt hierover allereerst het standpunt in dat in het onderzoek een representatieve uitvraag naar spelers is gedaan, variërend in leeftijd tussen 18 en 21 jaar en over meerdere maanden. Bovendien acht de Kansspelautoriteit dit standpunt voor het vaststellen van de overtreding niet relevant. Het staat immers vast dat TOTO Online e-mail- en pushberichten aan jongvolwassenen heeft gestuurd en dat die berichten als reclame- of wervingsactiviteit beschouwd kunnen worden. Dit wordt door TOTO Online ook niet ontkend.

5.2.3 Er moet geen sanctie, of hoogstens een herstelsanctie, opgelegd worden

45. TOTO Online betoogt verder dat er omstandigheden zijn waarom er geen aanleiding bestaat om een sanctie op te leggen. Indien de Kansspelautoriteit meent dat er toch een sanctie opgelegd moet worden, stelt TOTO Online dat deze omstandigheden betrokken moeten worden bij het vaststellen van de omvang van de sanctie. Een eventuele sanctie kan volgens TOTO Online hoogstens een herstelsanctie (gericht op het voorkomen van herhaling) zijn of toezeggingen die van haar kant gedaan worden.

46. Allereerst acht TOTO Online het van belang dat de norm niet volledig duidelijk was en dat de uitleg die TOTO Online voorstond, niet ongebruikelijk was in de markt. In dit kader benoemt TOTO Online dat volgens vaste rechtspraak handhaving door een toezichthouder op basis van een onvoldoende duidelijke norm, strijd met het *lex certa*-beginsel oplevert. Daarnaast heeft TOTO Online zelf het besluit genomen om het versturen van reclameberichten aan jongvolwassenen stop te zetten per 1 februari 2022. Vanaf dat moment stuurde TOTO Online geen commerciële e-mails en pushberichten meer aan jongvolwassenen. Ten slotte dient te worden meegewogen dat niet alle berichten het gedrag van een speler daadwerkelijk beïnvloeden. Een groot deel van de verzonden e-mails, wordt door de spelers niet geopend.

47. Zoals uitgebreid uiteengezet in paragraaf 5.2.1, volgt de Kansspelautoriteit het standpunt over de (on)duidelijkheid van de overtreden norm niet. Van strijd met het lex certa-beginsel is volgens de Kansspelautoriteit dan ook geen sprake.

48. Ook het betoog van TOTO Online dat een (groot) deel van de door TOTO Online verzonden e-mails en pushberichten in het geheel niet wordt geopend, is niet relevant. Het gaat immers om commerciële berichten die gericht waren op, en verzonden zijn aan, en bestemd waren voor jongvolwassenen. Daarbij doet niet ter zake of diegene aan wie het bericht is gestuurd dat bericht wel of niet heeft geopend. De norm richt zich op de vergunninghouder, niet op de ontvanger.

5.3 Conclusie overtreding

49. Op grond van bovenstaande overwegingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat in ieder geval van 1 oktober 2021 tot en met 31 januari 2022 e-mails en pushberichten, die te duiden zijn als ‘wervings- en reclameactiviteiten’, zijn gestuurd aan jongvolwassen spelers. Dit wordt door TOTO Online ook niet ontkend. De Kansspelautoriteit stelt tevens vast dat daarmee de wervings- en

reclameactiviteiten zijn gericht op jongvolwassen spelers. Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, onder a van het Bwrvk.

6 Overtreder

50. De Kansspelautoriteit heeft aan TOTO Online B.V. een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. TOTO Online is de aanbieder van en vergunninghouder voor kansspelen op afstand op de website www.toto.nl. TOTO Online was in de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 januari 2022 verantwoordelijk voor de reclame- en wervingsactiviteiten. Daaronder valt ook het versturen van e-mails naar de bij haar geregistreerde spelers, waaronder ook de bij haar geregistreerde spelers tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen). Gelet hierop concludeert de Kansspelautoriteit dat TOTO Online B.V. artikel 2, vierde lid, onder a van het Bwrvk heeft overtreden.

7 Bestuurlijke boete

7.1 Algemeen

51. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen voor deze overtreding en stelt zich in deze op het standpunt dat een bestuurlijke boete recht doet aan de overtreding.

52. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

53. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

54. Op welke manier de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding worden meegewogen bij het opleggen van de boete, wordt hierna toegelicht.

7.2 Ernst van de overtreding

55. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat overtreding van artikel 2 van het Bwrvk een ernstige overtreding betreft.

56. Voor vergunninghouders die online kansspelen aanbieden geldt dat zij hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen), omdat die groep bij deze vorm van kansspelen een hoger risico loopt om kansspelverslaafd te raken.[5]

57. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk online sportweddenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij zulke kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra grote rol van betekenis.

58. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: '*Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*'

59. Niet voor niets is een van de speerpunten in de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid het beschermen van jongvolwassenen binnen het legale aanbod.[6]

7.3 Verwijtbaarheid

60. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de overtreding door TOTO Online acht de Kansspelautoriteit de volgende omstandigheden van belang.

61. TOTO Online heeft zich op het standpunt gesteld dat de overtreden norm onvoldoende duidelijk was (en is). Zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.2 volgt de Kansspelautoriteit TOTO Online daar niet in. Van een vergunninghouder mag

[5] Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 4 van de Rwrvk: *Stcrt.* 2021, 4507.
[6] *Kamerstukken II* 2021/22, 24 557, nr. 191.

worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. TOTO Online had kunnen en moeten weten dat zij artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door reclameberichten te versturen aan jongvolwassenen via e-mails en pushberichten. Dit maakt dat de overtreding niet alleen ernstig is, maar ook zeker aan TOTO Online te verwijten is.

62. Ondanks het feit dat TOTO Online bekend was met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers en ondanks het feit dat het verwijderen van jongvolwassenen van de mailinglijst technisch mogelijk en uitvoerbaar was, heeft TOTO Online haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op een aanzienlijk deel van de bij haar geregistreerde jongvolwassen, in de vorm van e-mails en pushberichten via de app. TOTO Online bleef hiermee doorgaan, ook toen de Kansspelautoriteit medio december 2021 ten aanzien van bonussen nogmaals[7] duidelijk had gemaakt dat bonussen ook een wervings- en reclameactiviteit zijn, dat de algemene regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten ook op bonussen van toepassing zijn en dat voor aanbieders van online kansspelen geldt dat bonussen niet gericht mogen worden op jongvolwassenen.

7.4 Overige omstandigheden

63. Het overtreden van de norm uit artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a van het Bwrvk is een standaard onderdeel van de bedrijfsvoering geweest. Dit is reden voor de Kansspelautoriteit om het begaan van deze overtreding zwaar aan TOTO Online aan te rekenen.

64. TOTO Online heeft de overtreding (naar eigen zeggen) gestaakt per 1 februari 2022. De Kansspelautoriteit acht dit echter geen omstandigheid die de overtreding minder verwijtbaar maakt. Dat de overtreding per 1 februari 2022 is gestaakt, neemt niet weg dat TOTO Online vanaf het opengaan van de markt voor het aanbieden van online kansspelen vier maanden lang commerciële berichten aan jongvolwassen heeft gestuurd.

7.5 Boetebepaling

65. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan TOTO Online.

66. Gelet op de ernst en de verwijtbaarheid zoals hierboven toegelicht, wordt een basisbedrag van € 350.000,- passend geacht.

[7] Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, nr.3 (p. 28) en de NvT bij het Bwrvk: *Stb.* 2021, 37 (p. 175).

67. Daar komt bij dat deze overtreding gedurende langere tijd onderdeel van de bedrijfsvoering van TOTO Online is geweest. Daarom wordt een verhoging van € 50.000,- passend geacht. Dat TOTO Online betoogt zelf gestopt te zijn in februari 2022, is in deze niet boeteverlagend. Gelet hierop kiest de Kansspelautoriteit er wel voor om het boetebedrag niet verder te verhogen.

68. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 400.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

a. stelt vast dat TOTO Online B.V. artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door haar wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen).
b. legt aan TOTO Online B.V. een boete op van € 400.000,-.

’s-Gravenhage, 8 november 2022,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. Bernadette C.M. van Buchem,
plaatsvervangend voorzitter

VERZONDEN OP 9 NOVEMBER 2022

Bezwaar
Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.
Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op.

Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen

<u>Betaling boete</u>
Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.