BRONARCHIEF KANSSPELEN

Sanctie- of boetebesluit (pdf)

Archiefdocument 41677

18 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 Bingoal Nederland B.V.

Zaak: 15180
Kenmerk: 15180 / 01.277.981
Openbaarmaking onder kenmerk: 15180 / 01.277.995

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).

2. De Wok en het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa) verplichten de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouder) om bij iedere aanmelding van een speler, die speler te identificeren en het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: register) te raadplegen. Een vergunninghouder mag de aanmelding van een speler slechts toestaan nadat is vastgesteld dat die speler niet is ingeschreven in het register.

3. In de periode van 25 juni 2022 16:32:10 uur tot 28 juni 2022 12:07 uur is niet bij iedere aanmelding van een speler op de website www.bingoal.nl het register geraadpleegd. De aanmeldingen van spelers werden toegestaan terwijl niet was vastgesteld dat die spelers niet waren ingeschreven in het register. Dit is een overtreding van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa.

4. De overtreding wordt toegerekend aan Bingoal. Er wordt een boete opgelegd van € 350.000,-.

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

2 Onderzoek

2.1 Raadpleging register en aanmeldingen spelers

6. Bij e-mail van maandag 27 juni 2022 om 12:13 uur heeft Bingoal bij de Kansspelautoriteit een incident gemeld.[1] Die incidentmelding hield in dat het PKI-certificaat[2] van Bingoal niet op tijd was verlengd via de organisatie die het PKI-certificaat verstrekt (de certificaatautoriteit). Naar aanleiding daarvan hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit op 27, 28 en 30 juni 2022, 12, 13, 15 18 en 21 juli 2022, en 4 oktober 2022 onderzoek verricht naar de geldigheid van het PKI-certificaat, de aansluiting van Bingoal op het register en het al dan niet toestaan van spelers tot het kansspelaanbod van Bingoal op www.bingoal.nl (hierna: de website) zonder raadpleging van het register. Uit dat onderzoek blijkt het volgende.

7. Op het PKI-certificaat van Bingoal was vermeld dat die op zaterdag 25 juni 2022 om 16:32:10 uur zou verlopen.[3] Bingoal heeft gesteld zij in de week van 20 juni 2022 bij de certificaatautoriteit een verzoek ingediend om het PKI-certificaat te verlengen.

8. Op maandag 27 juni 2022 heeft Bingoal per e-mail, en op 28 juni 2022 via het digitale portaal[4] bij de Kansspelautoriteit het volgende incident gemeld.[5] Het PKI-certificaat was niet op tijd verlengd. Bingoal ontdekte op zaterdag 25 juni 2022 om 18:09 uur het incident doordat een speler de helpdesk van Bingoal belde en meedeelde dat hij kon inloggen en geld kon storten ondanks dat hij in het register was ingeschreven. Bingoal had het account van die speler onmiddellijk uitgeschakeld en ook andere maatregelen genomen. In de melding werd meegedeeld dat het verzoek tot verlenging van het PKI-certificaat gestrand was op het feit dat Bingoal geen Nederlands KvK-nummer heeft.

---

[1] Kenmerk 1.269.114.
[2] Een PKI-certificaat is een Public Key Infrastructure-certificaat. In dit geval ging het om een PKI-certificaat van de Nederlandse overheid (PKIoverheid). Dat is een computerbestand dat werkt als een digitaal paspoort. Daarmee kan iemand nagaan of een ander echt degene is die hij zegt te zijn. Als iemand bijvoorbeeld een website, e-mail of document van een ander wil bekijken, controleert de webbrowser of het e-mailprogramma het bijbehorende certificaat en stelt vast of het echt die ander is. Een PKI-certificaat is nodig voor de aansluiting op het register.
[3] Kenmerk 1.270.734.
[4] Het digitale portaal van de Kansspelautoriteit voor het aanvragen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.
[5] Kenmerken 1.269.114, 1.270.736 en 1.269.390.

9. Bingoal heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat zij op zaterdag 25 juni en zondag 26 juni 2022 onmiddellijk heeft gebeld met de certificaatautoriteit. Echter was de certificaatautoriteit op zondag dicht. Ook stelde zij dat het digitale platform van de certificaatautoriteit in dat weekend niet beschikbaar was.

10. Op dinsdag 28 juni 2022 om 12:00 uur hebben twee toezichthouders een telefoongesprek met Bingoal gevoerd waarin onder meer het volgende is meegedeeld.[6] Bingoal deelde mee dat het verlopen van het PKI-certificaat in het weekend is geconstateerd. Een toezichthouder heeft Bingoal daarop de cautie gegeven. Bingoal heeft voorts toegelicht dat het PKI-certificaat inmiddels is verlengd, maar de procedure niet goed was gelopen. Bingoal verklaarde dat zij op maandag 27 juni 2022 met het benodigde formulier naar de certificaatautoriteit was gegaan en het PKI-certificaat in de ochtend van dinsdag 28 juni 2022 per e-mail naar Bingoal is verstuurd. Bingoal deelde mee na de heraansluiting op het register alle spelers te gaan controleren en een hercontrole te doen op spelers die al spelen.

11. Om 12:06 uur hebben de toezichthouders het PKI-certificaat van Bingoal ontvangen. De toezichthouders hebben het PKI-certificaat onmiddellijk op juistheid gecontroleerd en het PKI-certificaat om 12:07 uur laten activeren.

12. Om 12:19 uur hebben de toezichthouders opnieuw een telefoongesprek met Bingoal gevoerd waarin onder meer het volgende is meegedeeld.[7] Een toezichthouder heeft bevestigd dat het PKI-certificaat inmiddels is geactiveerd. Bingoal heeft meegedeeld dat zij bezig is met de aansluiting op het register en de toezichthouders op de hoogte zal houden van de ontwikkelingen.

13. Om 14:06 uur heeft Bingoal een e-mail naar de toezichthouders verstuurd waarin zij heeft bevestigd dat het PKI-certificaat is verlengd.[8] Ook deelde Bingoal mee dat het bedrijf dat de raadpleging van het register voor Bingoal mogelijk maakt, inmiddels alles opnieuw heeft ingesteld. Bingoal heeft bevestigd dat zij het register weer kon raadplegen.

14. Om 17:17 uur heeft een toezichthouder een e-mail naar Bingoal verzonden, waarin zij de twee telefoongesprekken met Bingoal en de e-mail van Bingoal van diezelfde dag heeft samengevat.[9] Zij heeft daarbij onder andere meegedeeld dat het

[6] Kenmerk 1.269.402.
[7] Kenmerk 1.269.403.
[8] Kenmerk 1.270.728.
[9] Kenmerk 1.269.295.

aanbieden van kansspelen op afstand zonder raadpleging van het register een directe en ernstige overtreding van de Wok is, waarvoor de Kansspelautoriteit een boete kan opleggen. Ook heeft zij meegedeeld dat zij graag op de hoogte wordt gebracht van de resultaten van de controle door Bingoal en over spelers die zich bij Bingoal hebben gemeld omdat zij toch konden deelnemen aan de kansspelen van Bingoal in de periode waarin Bingoal het register niet kon raadplegen.

15. Om 18:00 uur heeft Bingoal via een e-mail toegezegd de toezichthouders zo spoedig mogelijk op de hoogte te brengen. Bij e-mails van 29 juni, 1 juli, 4 juli en 11 juli 2022 heeft Bingoal de toezichthouders van de resultaten op de hoogte gehouden. Bij e-mail van 11 juli 2022 heeft Bingoal meegedeeld dat haar op dat moment bekend was dat vijf personen met zekerheid konden deelnemen aan de kansspelen in de periode, ondanks dat zij in het register waren ingeschreven.[10]

16. Op 4 oktober 2022 hebben toezichthouders aanvullend onderzoek verricht.[11] Zij hebben onder meer gegevens uit de controledatabank[12] ten aanzien van Bingoal geraadpleegd en geconstateerd dat meerdere spelers online casinospelsessies en online weddenschappen zijn gestart in de periode dat Bingoal niet kon nagaan of spelers waren ingeschreven in het register.

2.2 De betrokkene

17. Bingoal Nederland B.V. is gevestigd aan de Laneaustraat 199-133, 1020, te Brussel, België. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van de kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a van de Wok. De vergunning is door de raad van bestuur op 1 oktober 2021 verleend onder kenmerk 1701 en geldt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026. Ten tijde van het incident exploiteerde Bingoal de website www.bingoal.nl.

3 Rapport

18. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 21 juli 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is het volgende geconstateerd. Bingoal kon in de periode van zaterdag 25 juni 2022 16:32:10 uur tot dinsdag 28

[10] Kenmerk 1.270.254.
[11] Kenmerk 15180/01.276.064.
[12] Een controledatabank is een database van een vergunninghouder, waarin hij op grond van de Wok bepaalde speelgegevens near real time moet invoeren. De Kansspelautoriteit mag die gegevens voor haar toezicht gebruiken.

juni 2022 12:07 uur het register niet raadplegen. Bingoal heeft in die periode niet bij iedere aanmelding van een speler het register geraadpleegd. Zij heeft de aanmeldingen van spelers toegestaan zonder vast te stellen dat die spelers niet zijn ingeschreven in het register. Dat is een overtreding van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa.

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

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

20. Bij brief van 11 augustus 2022 is namens Bingoal een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.

21. Op 15 september 2022 hebben [persoon 1], [persoon 2], [advocaat 1] en [advocaat 2], namens Bingoal de zienswijze mondeling toegelicht. Op 23 september 2022 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar de gemachtigde van Bingoal verzonden. Op 30 september 2022 zijn namens Bingoal opmerkingen over het verslag toegezonden.

22. Op 21 oktober 2022 heeft Bingoal een schriftelijke zienswijze gegeven op het nadere onderzoek door de toezichthouders van 4 oktober 2022.

4.2 Inhoudelijk

23. Namens Bingoal is gesteld dat handhavend optreden door de raad van bestuur niet opportuun zou zijn. In het geval de raad van bestuur wel zou overgaan tot handhavend optreden, zou bij het vaststellen van een maatregel of de zwaarte van een sanctie in het kader van de proportionaliteit met een aantal aspecten rekening moeten worden gehouden. Samengevat voert Bingoal daarbij aan dat:
    a. de raad van bestuur zou moeten afzien van handhaving, omdat uit het handelen en het verleden van Bingoal zou blijken dat zij in staat was en is om betrouwbaar, veilig, wetsgetrouw en controleerbaar online kansspelen aan te bieden, en omdat Bingoal zou hebben gehandeld zoals zij had moeten doen op grond van de wet, het Bkoa en de verwachtingen ten aanzien van haar;
    b. het passeren door de Kansspelautoriteit van het bewijsaanbod van Bingoal is ontoelaatbaar en Bingoal is in haar verdediging geschaad; en

c. subsidiair zou een eventuele sanctie proportioneel moeten zijn in verhouding tot de begane overtreding.

24. De raad van bestuur zal hieronder op de geëigende plek ingaan op deze punten.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

25. In artikel 31k, vijfde lid, van de Wok is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inschrijving en aanmelding als speler.

26. Artikel 4.18, eerste lid, van het Bkoa bepaalt dat bij iedere aanmelding van een speler de vergunninghouder die speler identificeert en hij het register raadpleegt.

27. Artikel 4.18, tweede lid, van het Bkoa bepaalt dat de vergunninghouder aanmelding van een speler slechts toestaat, nadat is vastgesteld dat die speler niet is ingeschreven in het register.

28. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder andere artikel 31k van de Wok.

29. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt 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 zienswijze

5.2.1 Handhavend optreden door raad van bestuur

Handelen conform de Wok, het Bkoa en de verwachtingen

30. Bingoal heeft bevestigd dat zij in de genoemde periode van 25 juni 2022 tot en met 28 juni 2022 geen contact kon maken met het register. Zij betreurt het incident ten zeerste en heeft dat zeer ernstig opgenomen. Volgens Bingoal moet de raad van bestuur echter afzien van handhaving. Bingoal zou de kernkwaliteiten van een aanbieder die in staat is een eerlijk, veilig, betrouwbaar en controleerbaar

spelaanbod te organiseren niet hebben verloren. Zij zou gehandeld hebben zoals zij had moeten doen op grond van de Wok en het Bkoa, en in lijn met wat van haar verwacht wordt. Dat onderbouwt zij als volgt.

31. Bingoal heeft altijd de intentie gehad om het PKI-certificaat te verlengen. Zij zou alles hebben gedaan wat in haar macht ligt om zo spoedig mogelijk het incident te verhelpen en nadelige gevolgen adequaat in te dammen. Zij stelt dat zij een papieren formulier bij het kantoor van de certificaatautoriteit heeft afgegeven nadat een digitale aanvraag onmogelijk bleek. Zij heeft geen nieuwe inschrijvingen aanvaard en handmatig alle accounts van spelers waarvan zij wist dat die in het register ingeschreven stonden, uitgeschakeld. Zij zou intern opgeroepen hebben tot waakzaamheid. Na de heraansluiting op het register zou zij alle spelers hebben gecontroleerd op een inschrijving in het register. Bingoal stelt dat hoewel die controle achteraf weliswaar niet volledig sluitend en niet ideaal is, die maatregel toch voldoende wordt geacht door de wetgever en de raad van bestuur.

32. Bingoal wijst daarbij op artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa. In dat lid is bepaald dat de vergunninghouder de aanmelding van een speler kan toestaan, indien het register als gevolg van een technische storing van het register niet kan worden geraadpleegd en hij in dat geval de raad van bestuur onverwijld in kennis stelt van de storing en de gevolgen daarvan, het register zo spoedig mogelijk raadpleegt nadat de storing is opgeheven, en de aanmelding van de in het register ingeschreven en tijdens de storing aangemelde speler beëindigt. Bingoal vergelijkt dat met dit geval. Zij stelt dat wanneer het register niet kan worden geraadpleegd, conform die bepaling moet worden gehandeld. Bingoal zou daaraan hebben voldaan.

33. Volgens de raad van bestuur slaagt het betoog van Bingoal niet. Dat licht de raad van bestuur als volgt toe.

34. De raad van bestuur stelt voorop dat het derde lid van artikel 4.18 van het Bkoa op deze situatie niet van toepassing is. Dat lid is namelijk alleen van toepassing als sprake is van een technische storing van het register. In dit geval was er geen technische storing van het register; het register werkte naar behoren. Er was een mankement aan de zijde van Bingoal. Bingoal kon het register niet raadplegen omdat het PKI-certificaat was verlopen en Bingoal die niet tijdig heeft verlengd.

35. Volgens de raad van bestuur moet het derde lid van artikel 4.18 van het Bkoa ook niet naar analogie op de situatie van Bingoal worden toegepast. Het derde lid is niet voor de situatie van Bingoal bedoeld. In de toelichting is daarvan is immers

uitdrukkelijk vermeld: '*Deze regels zijn alleen van toepassing in geval van een storing van het register zelf, en niet indien het register niet kan worden geraadpleegd als gevolg van een technische storing van de elektronische middelen van de vergunninghouder zelf.*'[13]

36. Ook de intenties van Bingoal of de maatregelen die zij stelt te hebben getroffen, maken niet dat zij aanmeldingen van spelers zonder raadpleging van het register mocht toestaan. Uit artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa volgt glashelder dat een vergunninghouder bij iedere aanmelding van een speler het register moet raadplegen en de aanmelding slechts mag toestaan nadat is vastgesteld dat die speler niet is ingeschreven in het register. Vergunninghouders kunnen en mogen daar op basis van hun intenties of maatregelen geen uitzondering op maken, anders dan de in het derde lid genoemde uitzondering.

Afweging

37. Bingoal stelt dat zij een afweging moest maken en niet anders kon of moest handelen. Het belang van de bescherming van de speler zou de doorslag hebben gegeven. Het in de lucht houden van de website en haar maatregelen zouden de minst verstrekkende en de minst permanente gevolgen hebben voor alle belanghebbenden. Bingoal beroept zich daarbij onder andere op het belang van de bescherming van de speler, het kanalisatiebelang en het nakomen van de overeenkomst met de speler. Ook moeten spelers onder andere de status van hun weddenschappen kunnen inzien, gegevens kunnen inzien en speeltegoeden kunnen laten uitbetalen, aldus Bingoal. Verder zou de kans minimaal zijn dat personen die in het register waren ingeschreven onbekend zouden blijven bij de controle achteraf door Bingoal.

38. De raad van bestuur wijst erop dat aan Bingoal geen ruimte voor een dergelijke afweging toekomt. Uit artikel 4.18 van het Bkoa volgt helder dat als Bingoal het register niet kan raadplegen door een storing bij haar, zij aanmeldingen van spelers niet mag toestaan. Het derde lid van dat artikel is niet van toepassing, ook niet naar analogie. In dat opzicht is het dus ook niet relevant hoe klein de kans was dat Bingoal bepaalde spelers achteraf niet kon achterhalen.

39. Ten aanzien van het argument dat spelerstegoeden uitbetaald moeten kunnen worden, wijst de raad van bestuur er wellicht ten overvloede op dat een vergunninghouder de speelrekening ten gunste van de tegenrekening debiteert als de speler daar om verzoekt, tenzij de betrouwbare, verantwoorde en controleerbare

[13] *Stb*. 2021, 137, p. 137.

organisatie van de vergunde kansspelen zich daartegen verzet.[14] Hij moet passende maatregelen treffen die waarborgen dat het saldo op een speelrekening te allen tijde met inachtneming van de wettelijke voorschriften aan de speler kan worden uitgekeerd, bijvoorbeeld bij systeemuitval. Hij is in beginsel vrij om zelf te bepalen welke maatregelen hij daarvoor treft.[15]

40. Dat betekent dat Bingoal ook in het geval dat zij het register niet kan raadplegen omdat haar systeem daarvoor (deels) niet meer werkt, moet kunnen waarborgen dat spelers hun speelsaldo kunnen laten uitkeren. Zij moet dan voor spelers aparte voorzieningen treffen zodat zij buiten de speelomgeving om – bijvoorbeeld telefonisch of per e-mail via de klantendienst – een transactieoverzicht van hun speelrekening kunnen krijgen en hun speeltegoeden kunnen laten uitkeren.[16] Zij is in beginsel vrij om zelf te bepalen hoe zij dat doet. De raad van bestuur merkt daarbij op dat Bingoal tijdens de hoorzitting heeft meegedeeld dat spelers die zijn ingeschreven in het register en zich niet kunnen aanmelden, hun speelsaldo via de klantendienst kunnen laten terugstorten.

Website op zwart

41. Bingoal stelt dat het op zwart zetten van de website geen feitelijke maatregel zou zijn die zij kon of moest treffen. Het uit de lucht halen van de website heeft technisch veel gevolgen en betekent dat zij er niet meer zou zijn. Zij benadrukt dat niet zou zijn voorgeschreven dat de website uit de lucht gehaald moet worden en zij conform het derde lid van artikel 4.18 van het Bkoa zou hebben gehandeld.

42. De raad van bestuur merkt op dat Bingoal in beginsel vrij is om zelf te bepalen welke maatregelen zij treft om ervoor te zorgen dat zij aan de hier relevante bepalingen in de wet- en regelgeving voldoet. Het op zwart zetten van een website kan een effectieve manier zijn om (tijdelijk) geen aanmeldingen van spelers toe te staan. Als Bingoal echter op een andere acceptabele manier de wet- en regelgeving weet na te leven, zal de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen hebben. Maar als Bingoal haar organisatie zo heeft ingericht dat het op zwart zetten van de website technisch veel kost en betekent dat zij er “niet meer is”, is dat het gevolg van haar eigen keuzes en dat komt voor haar rekening en risico.

Compensatie

43. Bingoal voert aan dat de vijf spelers die ondanks de maatregelen van Bingoal konden deelnemen aan de kansspelen van Bingoal, volledig zijn gecompenseerd en

[14] Artikel 4.29, derde lid, van het Bkoa.
[15] Artikel 4.30, eerste lid, van het Bkoa en de toelichting daarbij (*Stb*. 2021, 37).
[16] *Stb*. 2021, 37, p. 128.

van het incident geen verder nadeel hebben ondervonden. Bingoal heeft gesteld dat kansspelen meer schade kan veroorzaken dan alleen financiële schade, maar een financiële vergoeding het enige is wat zij nog zou kunnen doen.

44. De raad van bestuur vindt het standpunt van Bingoal onbegrijpelijk. Kansspelen op afstand hebben bijzondere risico's.[17] Zij zijn laagdrempelig, hebben een (zeer) hoog speeltempo en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich naast financiële, onder meer ook ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen voor doen, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit. Het register biedt een effectieve mogelijkheid om risico- en probleemspelers te beschermen tegen kansspelverslaving. Met een inschrijving kunnen spelers voldoende afstand behouden tot zulke risicovolle kansspelen en hun daadwerkelijke speelgedrag onder controle houden. Alleen als een vergunninghouder bij iedere aanmelding van een speler het register raadpleegt en aanmeldingen slechts toestaat als die speler niet in het register is ingeschreven, kan voorkomen worden dat een ingeschreven speler deelneemt en kan het belang van kansspelverslavingspreventie worden gewaarborgd. Bingoal heeft dat belang ondermijnd door aanmeldingen van spelers toe te staan zonder het register te kunnen raadplegen. Financiële compensatie kan daar niets aan afdoen.

Medewerking

45. Bingoal voert aan dat aan het rapport enkel feiten ten grondslag zijn gelegd die door haar zelf zijn gemeld bij de raad van bestuur. Zij stelt dat zij zich vrijwillig heeft onderworpen aan eventueel sanctionerend handelen van de raad van bestuur.

46. Volgens de raad van bestuur treft het argument geen doel. Bingoal is op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, van het Bkoa verplicht om de raad van bestuur onverwijld te informeren over gedragingen en gebeurtenissen die een ernstig gevaar kunnen vormen voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen of het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen kunnen schaden. Bingoal stelt dat zij een correcte incidentmelding heeft gedaan. De raad van bestuur wijst erop dat Bingoal niet meer doet dan waar de wet haar toe verplicht. Van een professionele vergunninghouder zoals Bingoal mag worden verwacht dat die de regels en voorwaarden naleeft. Het niet overtreden van regelgeving kan zij niet als een verzachtende omstandigheid opwerpen.

[17] *Kamerstukken II*, 2013/14, 33996, nr. 3 (*MvT*), p. 6-7, 12.

Aanvullend onderzoek

47. Bingoal meent uit de aanvullende vragen aan de toezichthouders te kunnen afleiden dat extra bewijs moest worden geleverd. Bingoal stelt dat zij expliciet een bewijsaanbod heeft gedaan en dat de hoorcommissie dat zonder enige motivering heeft gepasseerd. In dat kader werpt Bingoal de vraag op of de hoorcommissie een inschatting over het resultaat had of sturing wilde blijven geven aan de uitkomst van het onderzoek. Bingoal acht het passeren van het bewijsaanbod ontoelaatbaar en acht zich in haar verdediging geschaad.

48. Zoals Bingoal in haar zienswijze opmerkt, heeft zij inderdaad betoogd dat zij spelers heeft laten aanmelden zonder raadpleging van het register, maar desondanks al hetgeen zou hebben gedaan wat van haar verwacht mocht worden. De raad van bestuur stelt dan ook vast dat het niet in geschil is dat Bingoal de aanmeldingen van spelers heeft toegestaan zonder raadpleging van het register. De conclusies in het rapport worden daarmee ondersteund.

49. Dat neemt niet weg dat voor de zorgvuldige besluitvorming op het rapport aanvullende vragen aan toezichthouders gesteld kunnen worden. In dit geval is gevraagd of de toezichthouders (eventueel met stukken onderbouwd) kunnen toelichten of ook op basis van andere (constateringen van) feiten en omstandigheden al dan niet blijkt dat spelers zich (konden) aanmelden bij Bingoal in de periode dat zij het register niet kon raadplegen. Met die vraag is niet op (specifiek) onderzoek gestuurd. Uit de antwoorden van een toezichthouder blijkt dat hij de gegevens uit de controledatabank ten aanzien van Bingoal heeft geraadpleegd. Hij heeft de resultaten en conclusies daaruit bijgevoegd.

50. De stelling van Bingoal dat zij in haar verdediging geschaad zou zijn, kan niet slagen. Of Bingoal over dit punt een expliciet bewijsaanbod heeft gedaan, is niet relevant. Er hoefde namelijk niets aangeleverd te worden. Het aanleveren van gegevens door een vergunninghouder aan de Kansspelautoriteit via de controledatabank betreft immers een rapportageverplichting. De gegevens uit de controledatabank die de toezichthouder heeft geraadpleegd, waren al bij de Kansspelautoriteit aanwezig. Voorts heeft Bingoal de gelegenheid gekregen om over die gegevens een zienswijze te geven en zij heeft die ook benut.

51. Verder deelt Bingoal mee dat zij heeft vastgesteld dat de tijdregistraties in de controledatabank onjuist zijn. Ten eerste komen die niet overeen met de gecoördineerde wereldtijd (UTC), maar met de Nederlandse tijdzone (UTC+2). Ten tweede zouden sommige handelingen, waaronder inschrijvingen door spelers, dubbel in de controledatabank geregistreerd zijn. De conclusie dat spelers zich

zouden hebben ingeschreven via de website in de periode dat Bingoal het register niet kon raadplegen, klopt daarom niet. Ook het aantal geconstateerde inschrijvingen klopt niet.

52. Het is niet in geschil dat Bingoal de aanmeldingen van spelers heeft toegestaan zonder dat zij het register heeft geraadpleegd. De raad van bestuur merkt op dat dat onder andere blijkt uit de gegevens uit de controledatabank, ook als rekening wordt gehouden met de juiste tijden en als de inschrijvingen van spelers in kwestie buiten beschouwing blijven. De raad van bestuur acht de opmerkingen van Bingoal mede daarom niet van belang.

5.2.2 Proportionaliteit

53. Primair stelt Bingoal dat handhavend optreden door de raad van bestuur niet opportuun zou zijn. Subsidiair wijst Bingoal erop dat een eventuele sanctie proportioneel moet zijn ten opzichte van de begane overtreding. Bingoal vindt een aanwijzing of door de raad van bestuur te stellen condities aan Bingoal proportioneler dan een boete. Als een boete wordt opgelegd, zou die laag moeten zijn.

54. Bingoal voert aan dat de overtreding relatief kort heeft geduurd, nu het PKI-certificaat binnen anderhalve werkdag na het constateren van het incident was verlengd. Zij meent dat zij conform de wet heeft gehandeld en wijst op de maatregelen die zij zou hebben getroffen na ontdekking van het incident. Zij voert ook aan dat de markt in Nederland nieuw is. Verder zouden er volgens Bingoal geen vergelijkbare feiten en omstandigheden uit eerdere zaken of vergelijkbare overtredingen bekend zijn. Zij typeert het incident als een feitelijke onmogelijkheid voor een buitenlandse vennootschap om het PKI-certificaat aan te vragen. Bingoal heeft nadelige gevolgen ondervonden door het vertrek van een aandeelhouder en ervaart dat als een straf.

55. De typering van het incident door Bingoal als een feitelijke onmogelijkheid voor een buitenlandse vennootschap om een PKI-certificaat aan te vragen, is evident onjuist. Bingoal had als Belgische vennootschap al een PKI-certificaat gekregen en heeft die (uiteindelijk) ook kunnen verlengen.

56. Het verlengen van het PKI-certificaat binnen anderhalve werkdag na het constateren van incident doet er niet aan af dat Bingoal (weloverwogen) de aanmeldingen van spelers heeft toegestaan zonder het register te kunnen raadplegen. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het op tijd te (laten)

verlengen van een PKI-certificaat en de maatregelen die hij neemt als dat niet is gelukt.

57. De raad van bestuur merkt voor alle duidelijkheid op dat in totaal meer tijd was verstreken tussen het incident en het verlengen van het PKI-certificaat dan anderhalve werkdag, namelijk ongeveer drie dagen. Bingoal heeft gemeld dat het incident op zaterdag 25 juni 2022 om 18:09 uur is ontdekt. Op dinsdag 12:07 uur is het PKI-certificaat pas weer geactiveerd. Vanaf dat moment kon Bingoal weer aansluiten op het register.

58. Het argument dat er geen vergelijkbare feiten en omstandigheden uit andere zaken bekend zouden zijn, is niet relevant. Hetzelfde geldt voor het argument dat de legale markt in Nederland voor kansspelen op afstand relatief nieuw is. De toepasselijke regels en de ratio daarachter zijn tenslotte duidelijk. Het is de verantwoordelijkheid van een professionele vergunninghouder om de wet- en regelgeving te kennen en na te leven.

59. Het vertrek van een aandeelhouder en hoe Bingoal dat ervaart, staat volledig los van deze zaak en is niet relevant voor het besluit door de raad van bestuur.

5.3 Conclusie overtreding

60. De raad van bestuur stelt vast dat Bingoal van 25 juni 2022 16:32:10 uur tot 28 juni 2022 12:07 uur niet bij iedere aanmelding van een speler op de website www.bingoal.nl het register heeft geraadpleegd en dat Bingoal de aanmelding van spelers heeft toegestaan terwijl niet was vastgesteld dat die spelers niet waren ingeschreven in het register. Bingoal heeft dit ook bevestigd. Dit is niet in geschil.

6 Overtreder

61. De raad van bestuur heeft aan Bingoal Nederland B.V. een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. Bingoal is de aanbieder van en vergunninghouder voor de kansspelen op afstand op de website www.bingoal.nl. Bingoal was in de periode verantwoordelijk voor de raadpleging van het register bij iedere aanmelding van een speler en het niet toestaan van een aanmelding als niet is vastgesteld dat die speler niet is ingeschreven in het register. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat Bingoal artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa heeft overtreden.

7 Boete

7.1 Algemeen

62. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

63. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

64. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur 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).

65. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of een en, zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

7.2 Ernst van de overtreding

66. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door Bingoal acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.

67. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de raad van bestuur toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan online kansspelen. Het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel en van groot belang. Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is het register. Het register stelt personen in staat zichzelf of

anderen van deelname van de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en speelhallen, uit te (laten) sluiten. Het register stelt ingeschreven personen in staat om voldoende afstand tot het spel te behouden, hun daadwerkelijke speelgedrag onder controle te krijgen, verandering in hun speelgedrag bewerkstelligen en ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling te scheppen. Met de uitsluiting van deelname aan risicovolle kansspelen kan onder meer het risico op een snelle terugval voorkomen worden.

68. Het register is effectief wanneer vergunninghouders de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen van risicovolle kansspelen op de juiste wijze uitvoeren. Van vergunninghouders wordt en mag worden verwacht dat zij zich aan de voorschriften en voorwaarden houden. Het negeren daarvan ondermijnt het belang het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving. Immers, als een vergunninghouder de aanmeldingen van spelers toestaat ondanks dat hij het register niet kan raadplegen, krijgen spelers niet de bescherming van het register teneinde voldoende afstand tot het spel te behouden, verandering in hun speelgedrag te bewerkstelligen en ruimte voor eventuele verslavingszorg te nemen, met alle mogelijke gevolgen van dien.

69. 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 short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra rol van betekenis.

70. De raad van bestuur 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).*'

71. Door de aanmeldingen van spelers toe te staan zonder raadpleging van het register, kunnen de spelers worden blootgesteld aan kansspelen op afstand met

een hoog tot zeer hoog risico, zonder de bescherming die de inschrijving in het register biedt, met alle mogelijke gevolgen voor de speler van dien.

72. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Spelers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Vergunninghouders moeten daarom waarborgen dat hun aanbod van online kansspelen verantwoordelijk, betrouwbaar en controleerbaar is. Een overtreding door een vergunninghouder van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa kan afbreuk doen aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen.

73. Gelet op het bovenstaande, kwalificeert de raad van bestuur het niet-raadplegen van het register bij iedere aanmelding van een speler en het toestaan van de aanmeldingen van spelers terwijl niet is vastgesteld dat die spelers niet zijn ingeschreven in het register, als ernstig.

7.3 Verwijtbaarheid

74. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Bingoal had met het toestaan van de aanmeldingen van spelers op de website zonder dat zij het register kon raadplegen, er redelijkerwijs van op de hoogte kunnen en moeten zijn dat daarmee artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa werd overtreden.

75. Overigens hecht de raad van bestuur eraan daarbij het volgende op te merken. Bingoal heeft de aanmeldingen van spelers zonder raadpleging van het register kennelijk weloverwogen toegestaan. Daargelaten dat Bingoal daarin geen afweging toekomt, vindt de raad van bestuur de afweging onbegrijpelijk. Bingoal had evident doorslaggevend gewicht moeten geven aan het naleven van de wet en het daarbij zwaarwegende belang van de bescherming van de speler. Zij kan er niet zomaar voor kiezen om wettelijke bepalingen naast zich neer te leggen wanneer zij meent dat haar eigen maatregelen geschikter zouden zijn.

7.4 Boetevaststelling

76. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Bingoal.

77. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals die hiervoor zijn toegelicht. Hij verwijst

daarbij naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit. Gelet daarop legt hij een basisbedrag op van € 350.000,-.

78. De raad van bestuur ziet in dit geval geen aanleiding om op basis van andere omstandigheden het basisbedrag te verhogen of te verlagen.

79. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de boete vast op een totaalbedrag van € 350.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

De raad van bestuur van de raad van bestuur:

a. stelt vast dat Bingoal Nederland B.V. artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand heeft overtreden door niet bij iedere aanmelding van een speler het register te raadplegen en aanmeldingen van spelers toe te staan terwijl niet kon worden vastgesteld dat die spelers niet waren ingeschreven in het register;
b. legt aan Bingoal Nederland B.V. een boete op van € 350.000,-.

’s-Gravenhage, 8 november 2022,

De raad van bestuur van de raad van bestuur,

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 raad van bestuur, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Let wel: het instellen van bezwaar/beroep schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift/beroepschrift 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 raad van bestuur, 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.