BRONARCHIEF KANSSPELEN

Advies bezwaarcommissie (pdf)

Archiefdocument 41684

15 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.

OPENBAAR

ons kenmerk
15404.001 / 01.300.523
15404.002 / 01.300.523

Openbaarmaking onder kenmerk
15404.001 / 01.300.879
15404.002 / 01.300.879

datum
17 oktober 2023

Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake de bezwaren van Bingoal Nederland B.V. tegen het sanctiebesluit van 4 april 2023 tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 400.000,- (kenmerk 15404/01.288.553) en het openbaarmakingsbesluit van 4 april 2023 (kenmerk 15404/01.288.554).

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.

2. De Kansspelautoriteit is ambtshalve een onderzoek gestart naar de naleving van het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (hierna: jongvolwassenen).[1]

3. Op 22 april 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouders) een informatieverzoek gestuurd naar Bingoal Nederland B.V. (hierna: Bingoal).

4. Op 12 mei 2022 heeft Bingoal schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.

5. Op 20 oktober 2022 hebben de toezichthouders een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Bingoal artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan Bingoal.

6. Bij brief van 6 december 2022 is namens Bingoal een schriftelijke zienswijze op het rapport ingediend. Op 12 december 2022 heeft Bingoal haar zienswijze mondeling toegelicht tijdens een (digitale) hoorzitting. Bij brief van 20 december 2022 heeft Bingoal haar opmerkingen bij het verslag van de hoorzitting en twee bijlagen aan de Kansspelautoriteit gezonden.

7. Bij het sanctiebesluit van 4 april 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan Bingoal een bestuurlijke boete opgelegd van € 400.000,- wegens het overtreden van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk in de periode van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 2022. Daaraan ligt ten grondslag dat Bingoal in deze periode reclameberichten heeft gestuurd aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers.

[1] Artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.

8. Bij het openbaarmakingsbesluit van 4 april 2023 heeft de raad van bestuur besloten om het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit openbaar te maken.

9. Bij brief van 17 april 2023 heeft Bingoal pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Bij brief van 31 mei 2023 heeft Bingoal de bezwaargronden ingediend.

10. Bij uitspraken van 2 juni 2023 (SGR 23/2808 en SGR 23/2809) heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag de verzoeken om een voorlopige voorziening van Bingoal afgewezen.

11. Op 5 juni 2023 heeft de Kansspelautoriteit het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit openbaar gemaakt door middel van publicatie op haar website.

12. Op 15 augustus 2023 is de termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar met zes weken verdaagd.

13. Op 22 augustus 2023 heeft Bingoal haar bezwaren mondeling toegelicht tijdens een hoorzitting bij de commissie. Van het horen is een verslag gemaakt. Op 29 augustus 2023 heeft Bingoal op het verslag van de hoorzitting gereageerd.

14. Bij brief van 23 augustus 2023 is Bingoal in de gelegenheid gesteld om de gestelde beperkte draagkracht nader te onderbouwen. Daarbij is de ‘Vragenlijst rechtspersonen voor bepaling draagkracht’ (hierna: de vragenlijst) aan Bingoal toegezonden.

15. Op 7 september 2023 heeft Bingoal aangegeven dat zij geen aanleiding ziet om haar financiële draagkracht nader te onderbouwen aan de hand van de vragenlijst.

2. Bezwaargronden

16. In bezwaar heeft Bingoal – samengevat – het volgende naar voren gebracht:

    a. Volgens Bingoal is geen sprake van een overtreding. De door haar verzonden reclameberichten waren namelijk niet specifiek gericht op jongvolwassenen. Bingoal voert aan dat “richten op” niet hetzelfde is als “richten aan”.

    b. Volgens Bingoal is de boeteoplegging in strijd met het lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de rechtsnorm onduidelijk was en is.

    c. Volgens Bingoal handelt de Kansspelautoriteit in strijd met haar wettelijke taken.

d. Volgens Bingoal treedt de Kansspelautoriteit buiten haar bevoegdheden en handelt zij niet doelmatig.

e. Volgens Bingoal is de boete in strijd met het evenredigheidsbeginsel en had, als al sprake zou zijn van een overtreding, kunnen worden volstaan met een op de toekomst gerichte herstelsanctie.

f. Volgens Bingoal is de hoogte van de opgelegde boete disproportioneel. Bingoal stelt dat er een financiële noodsituatie ontstaat, waardoor de continuïteit van haar onderneming in gevaar komt.

g. Volgens Bingoal is het sanctiebesluit onrechtmatig en ontbreekt er daarom een grondslag voor het openbaarmakingsbesluit. Bovendien wordt volgens Bingoal het algemeen belang niet gediend met de publicatie van het sanctiebesluit.

3. Juridisch kader

17. Artikel 4a, tweede lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: 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.

18. 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 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 bedraagt.

19. In artikel 1, aanhef en onder 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

20. In artikel 1, aanhef en onder 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.

21. Artikel 2, vierde lid, aanhef en 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.

22. Artikel 12, aanhef en onder i, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) bepaalt dat het verslavings-preventiebeleid van de houder van een vergunning tot het organiseren van

kansspelen op afstand, in ieder geval een beschrijving bevat van de wijze waarop de implementatie van verslavingspreventieve maatregelen en voorzieningen in zijn organisatie alsmede de passende en effectieve toepassing van deze maatregelen en voorzieningen is gewaarborgd. Bij deze beschrijving wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan 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 Bwrvk en jongvolwassenen.

4. Overwegingen van de commissie

4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

23. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en aangevuld, en voldoet aan alle overige vereisten voor ontvankelijkheid.

4.2. Ten aanzien van de bezwaren

24. De commissie merkt op dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk een verbod bevat voor vergunninghouders om wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen te richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen).

25. Niet in geschil is dat Bingoal in de periode van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 2022 aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers reclameberichten heeft gestuurd, in de vorm van e-mails waarin het aanbod van Bingoal werd aangeprezen, waaronder bonussen.

26. Voordat de commissie ingaat op de door Bingoal aangevoerde bezwaargronden, merkt de commissie in algemene zin op dat Bingoal onvoldoende waarde lijkt te hechten aan de algemene eis dat een vergunninghouder bij zijn reclame- en wervingsactiviteiten moet bijdragen aan de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.[2] Dat Bingoal bekend is met deze doelstellingen, blijkt volgens de commissie uit het feit dat Bingoal in haar bezwaarschrift meerdere keren verwijst naar de kanalisatiedoelstelling van de Wet kansspelen op afstand, en stelt in lijn met de kanalisatiedoelstelling van de wetgever reclame te maken voor haar kansspelaanbod. Daarbij lijkt Bingoal een van de andere doelstellingen, te weten het beschermen van kwetsbare groepen (waartoe jongvolwassenen onmiskenbaar behoren) tegen onmatige deelname, te vergeten, althans minder belangrijk te vinden. Mede gelet op de recente maatschappelijke en politieke discussies over ongerichte reclame en de zorgplicht van aanbieders van online kansspelen, waarbij deskundigen geregeld hun zorgen uiten over het verhoogde risico van kansspelverslaving bij jongvolwassenen, vindt de commissie dat Bingoal hierin ernstig tekort is geschoten.

[2] Staatsblad 2021, 37, p. 47.

27. De commissie gaat hieronder nader in op de door Bingoal aangevoerde bezwaargronden.

4.2.1. Ten aanzien van gronden a en b

28. Bingoal betoogt dat er geen sprake is van een overtreding, omdat de door haar verstuurde reclameberichten niet gericht waren op jongvolwassenen. Zij meent dat de raad van bestuur artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk ten onrechte uitlegt als een totaalverbod op het versturen van reclameberichten aan jongvolwassenen. Daarbij komt volgens Bingoal dat de rechtsnorm onduidelijk en daarom in strijd met het lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel is.

29. Bingoal stelt in dit kader dat de overtreden rechtsnorm alleen ziet op de inhoud en vorm van de wervings- en reclameactiviteiten, en niet op het bereik daarvan. Bingoal verwijst in dit kader enerzijds naar de wetshistorische uitleg en toelichting van de wetgever, en anderzijds naar de taalkundige uitleg van de term “richten aan”. Volgens Bingoal hanteert de raad van bestuur ten onrechte een ruimere uitleg van de norm. Dit zou volgens Bingoal onder meer blijken uit het feit dat boetes zijn opgelegd aan vier andere vergunninghouders voor vergelijkbare overtredingen. Volgens Bingoal zouden ook deze vergunninghouders de rechtsnorm onduidelijk vinden en anders uitleggen dan de raad van bestuur. Daaruit leidt Bingoal af dat er “binnen de gehele markt” onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.

30. Anders dan Bingoal betoogt is volgens de commissie geen sprake van een onduidelijke rechtsnorm. De commissie is van oordeel dat de wet- en regelgeving op dit punt duidelijk is en dat de raad van bestuur terecht heeft vastgesteld dat de wetgever met “richten op” ook “richten aan” heeft bedoeld.

31. Volgens de commissie is er een duidelijk verschil tussen ongerichte en gerichte reclame. Ten tijde van de overtreding was ongerichte reclame op bijvoorbeeld billboards of websites (nog) toegestaan. Bij ongerichte reclame is het niet uitgesloten en valt het ook niet uit te sluiten dat reclame-uitingen die voor iedereen zichtbaar zijn, ook worden gezien door jongvolwassenen (of andere kwetsbare groepen). Mede daarom was het vergunninghouders niet toegestaan om onbegrensd reclame te maken. In het belang van het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van consumenten moest een vergunninghouder ervoor zorgen dat ongerichte reclame- en wervingsactiviteiten door de inhoud, het medium of anderszins niet (alsnog) werden gericht op onder andere minderjarigen en maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder jongvolwassenen. Om die reden mochten vergunninghouders bijvoorbeeld geen “studentenbonus” aanbieden, reclame maken nabij een school of online reclame plaatsen rond bepaalde YouTube-kanalen.

32. Het argument van Bingoal dat de rechtsnorm van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk alleen zou zien op de inhoud en vorm van wervings- en reclameactiviteiten, heeft betrekking op ongerichte reclame. Volgens de commissie

gaat het in dit geval echter niet om ongerichte reclame die voor iedereen zichtbaar is, maar om gerichte reclame. Dit volgt uit het feit dat de betreffende e-mails met reclame specifiek waren geadresseerd aan het e-mailadres van jongvolwassen spelers, waarbij zelfs de (gebruikers)naam van de desbetreffende spelers werd gebruikt. Dat maakt dat in dit geval geen sprake was van ongerichte reclame, maar van gerichte reclame: wervings- en reclameactiviteiten gericht op spelers waarvan bekend was dat het ging om personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar. Een nadere beoordeling, zoals die bij ongerichte reclame kan plaatsvinden, is dan niet aan de orde. In dit kader wijst de commissie er nog op dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag bij dit standpunt is aangesloten in de uitspraak van 2 juni 2023 (SGR 23/2808, r.o. 7). Het betoog van Bingoal dat de overtreden rechtsnorm alleen ziet op de inhoud van de wervings- en reclameactiviteiten en niet op het bereik daarvan, slaagt dan ook niet.

33. De verwijzing van Bingoal naar de toelichting van de wetgever bij artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk maakt het voorgaande niet anders. De commissie overweegt dat in het sanctiebesluit uitvoerig is gemotiveerd dat op grond van de wet- en regelgeving en de bijbehorende toelichting, duidelijk is wat de rechtsnorm inhoudt en dat dit ook voor Bingoal duidelijk had moeten zijn. Zo heeft de wetgever reeds in 2013 toegelicht dat bij werving en reclame voor kansspelen bepaalde maatschappelijke kwetsbare groepen “dienen te worden ontzien”; deze toelichting heeft eveneens betrekking op de term “richten op”.[3] De door Bingoal aangehaalde voorbeelden uit deze toelichting moeten worden bezien in het licht van het hiervoor beschreven onderscheid tussen gerichte en ongerichte reclame.[4] Daaruit kan dus niet worden afgeleid dat de norm uitsluitend ziet op de inhoud van de reclameactiviteit. Dit is zoals toegelicht enkel relevant indien sprake is van ongerichte reclame, die zich vanwege bijvoorbeeld haar inhoud alsnog kan kwalificeren als gerichte reclame. Verder merkt de commissie op dat in het sanctiebesluit reeds is overwogen dat uit de toelichting van de wetgever uit 2021[5] juist uitdrukkelijk volgt dat de vergunninghouder de in artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk genoemde groepen van personen dient “uit te sluiten” van zijn wervings- en reclameactiviteiten.[6]

34. Ten aanzien van het standpunt van Bingoal dat uit de toelichting bij artikel 12 van de Rwrvk niet blijkt dat de wetgever met “richten op” tevens heeft bedoeld “richten aan”, overweegt de commissie het volgende. De commissie stelt vast dat in dit artikel is bepaald wat er in het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder moet zijn opgenomen, en dat daaruit volgt dat in dit beleid “in ieder geval aandacht moet worden geschonken aan de wijze waarop de vergunninghouder voorkomt dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen

[3] Staatsblad 2013, 175, p. 11.
[4] Deze toelichting ziet bovendien op de landbased markt, aangezien de Wet kansspelen op afstand toen nog niet in werking was getreden.
[5] Staatsblad 2021, 37, p. 175.
[6] Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in randnummer 32 van het sanctiebesluit ten onrechte wordt gewezen op “personen die in Cruks staan ingeschreven”. In artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk worden twee groepen personen genoemd, namelijk “jongvolwassenen” en “spelers die zich hebben uitgesloten van deelname aan door de betreffende vergunninghouder georganiseerde kansspelen”.

van personen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Bwrvk én jongvolwassenen". Voor zover Bingoal betoogt dat hier sprake is van "geheel andere regelgeving dan de overtreden norm", kan de commissie haar dan ook niet volgen. In artikel 12 van de Rwrvk wordt immers verwezen naar artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.

35. In de toelichting[7] op artikel 12 van de Rwrvk staat het volgende (onderstreping commissie):
"De vergunninghouder die kansspelen organiseert op afstand mag wervings- en reclameactiviteiten niet <u>richten op</u> maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen, <u>en ook niet op jongvolwassenen</u>. De vergunninghouder dient in zijn beleid te beschrijven welke maatregelen hij neemt om zijn wervings- en reclameactiviteiten niet te <u>richten aan</u> hen. Hierbij valt te denken aan het verwijderen van personen van de mailinglijst, voor zover de vergunninghouder bij hen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd."

36. Uit deze toelichting op artikel 12 van de Rwrvk blijkt volgens de commissie dat de wetgever met "richten op" tevens heeft bedoeld "richten aan". Dit is niet beperkt tot de groep personen die signalen van risicovol speelgedrag vertonen. Uit artikel 2, derde lid, van het Bwrvk en de eerste zin van voornoemd citaat uit de toelichting blijkt dat onder maatschappelijk kwetsbare groepen ook worden verstaan personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen. In de laatste zin van het citaat uit de toelichting heeft de wetgever een voorbeeld gegeven dat gaat over deze specifieke groep. Het standpunt van Bingoal dat het sanctiebesluit in zoverre gebrekkig is gemotiveerd omdat de laatste bijzin uit de toelichting daarin niet is aangehaald, kan de commissie dan ook niet volgen.

37. Als de wetgever bedoeld zou hebben dat personen alleen van de mailinglijst verwijderd moeten worden wanneer bij hen signalen van risicovol speelgedrag zijn geconstateerd, dan zou het derde lid van artikel 2 van het Bwrvk hebben volstaan. Bovendien leidt die lezing volgens de commissie tot een onwenselijke situatie. Gelet op artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk, en de toelichting op artikel 12 van de Rwrvk, zou in dat geval reclame voor online kansspelen ook mogen worden gericht aan minderjarigen, voor zover de vergunninghouder bij hen geen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd. Volgens de commissie is dat in strijd met het uitgangspunt van de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid op grond waarvan kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen juist beschermd moeten worden binnen het legale aanbod.[8] Ook uit de toelichting op artikel 12 van de Rwrvk volgt derhalve dat het verboden is wervings- en reclameactiviteiten aan jongvolwassenen te richten.

38. De lezing van Bingoal dat het verwijderen van personen uit de malinglijst "dus alleen moet, voor zover bij hen signalen van risicovol speelgedrag zijn geconstateerd" en

[7] Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt*. 2021, 4507.
[8] Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 191.

dat dit ook betekent dat “jongvolwassenen hier niet onder vallen, voor zover zij geen signalen van risicovol speelgedrag vertonen” kan de commissie niet volgen. In artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk is immers bepaald dat de vergunninghouder zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richt op personen a) in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar, dan wel b) die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen. Uit artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk volgt volgens de commissie niet dat het richten van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op deze groepen personen zou zijn toegestaan, voor zover de vergunninghouder bij hen geen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd.

39. Ten aanzien van het standpunt van Bingoal dat er “binnen de gehele markt” onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, overweegt de commissie het volgende. De commissie constateert dat bij in totaal vijf vergunninghouders een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, is vastgesteld. Ten tijde van de overtreding (voorjaar 2022) waren er meer dan 10 vergunninghouders.[9] Dat vijf vergunninghouders een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan, betekent volgens de commissie nog niet dat er “binnen de gehele markt” onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Het betekent hoogstens dat vijf vergunninghouders een op zichzelf duidelijke rechtsnorm verkeerd hebben geïnterpreteerd. De overige vergunninghouders hebben de rechtsnorm destijds op de juiste manier geïnterpreteerd, althans geen wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen. Dat vier andere vergunninghouders dezelfde rechtsnorm op een verkeerde manier hebben geïnterpreteerd en daarmee een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan als Bingoal, betekent volgens de commissie evenmin dat de overtreden rechtsnorm onduidelijk is. Zodra een bepaalde rechtsnorm onduidelijk moet worden geacht, omdat andere vergunninghouders dezelfde overtreding (hebben) begaan of de rechtsnorm (ook) verkeerd interpreteren, zou het opleggen van een sanctie door de raad van bestuur de facto niet meer mogelijk zijn. Marktpartijen zouden dan eenvoudig afspraken kunnen maken om een bepaalde regel die hen niet bevalt anders uit te leggen en zodoende rechtmatig tot stand gekomen wet- en regelgeving stelselmatig kunnen omzeilen, dan wel naast zich neer kunnen leggen.

40. In het licht van het recente verbod op ongerichte reclame[10] waarmee wordt beoogd het risico op kansspelverslaving onder jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen terug te dringen, zou een dergelijke uitleg bovendien een volstrekt verkeerd signaal zijn. Het spreekt voor zich dat de commissie dit standpunt dan ook niet volgt.

41. Verder overweegt de commissie dat uit de door Bingoal op 11 augustus 2023 overgelegde stukken niet kan worden afgeleid dat sprake is van een onduidelijke rechtsnorm. Uit de e-mailcorrespondentie tussen de [stichting] en de

[9] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/
[10] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/mei/verbod-ongerichte-reclame-per-1-juli/

Kansspelautoriteit inzake de totstandkoming van de Reclamecode Online Kansspelen (hierna: ROK), blijkt dat de concept ROK in 2021 aan de Kansspelautoriteit is voorgelegd. De Kansspelautoriteit heeft in juli 2021 aangegeven dat zij als toezichthouder geen rol heeft bij zelfregulering en dat zij de code daarom niet controleert of accordeert. Wel heeft de Kansspelautoriteit daarbij benadrukt dat het verbod om reclame voor kansspelen te richten op jongvolwassenen, een absoluut karakter heeft. In de reactie die hierop is gegeven door de [stichting] wordt vervolgens ingegaan op (in beginsel) ongerichte reclame. Nu in de onderhavige zaak juist sprake is van gerichte (specifiek geadresseerde) reclame, kan het standpunt van Bingoal reeds niet slagen. Dit geldt eveneens voor de door haar overgelegde e-mailcorrespondentie tussen de Kansspelautoriteit en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook die correspondentie gaat over ongerichte reclame- en wervingsactiviteiten en de vraag op grond van welke omstandigheden deze reclameactiviteiten alsnog als gerichte reclame moeten worden aangemerkt. Daarvan is in de onderhavige zaak echter geen sprake. Zoals hiervoor overwogen is het volgens de commissie evident dat de door Bingoal aan jongvolwassen spelers geadresseerde reclameberichten, vallen onder de reikwijdte van het verbod van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.

42. Op grond van bovenstaande overwegingen is de commissie van oordeel dat de raad van bestuur de overtreden rechtsnorm, zoals vastgelegd in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, op de juiste manier heeft geïnterpreteerd. Nu niet in geschil is dat Bingoal in de periode van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 2022 aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers per e-mail reclameberichten heeft gestuurd, is daarmee de overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk gegeven. De betreffende reclameberichten waren immers specifiek gericht aan en daarmee “gericht op” jongvolwassen spelers. Volgens de commissie is er geen sprake van strijd met het lex certa-beginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en/of artikel 5:4 van de Awb.

4.2.2. Ten aanzien van grond c

43. Volgens Bingoal handelt de Kansspelautoriteit in strijd met haar wettelijke taken. Zo heeft de Kansspelautoriteit volgens Bingoal ten onrechte nagelaten om de kansspelmarkt te informeren over haar interpretatie van de onduidelijke norm, terwijl het geven van voorlichting en informatie aan vergunninghouders tot het takenpakket van de Kansspelautoriteit behoort.

44. De commissie overweegt dat de taken van de Kansspelautoriteit zijn omschreven in artikel 33b van de Wok. Op grond van dit artikel heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het geven van voorlichting en informatie. Anders dan Bingoal betoogt overweegt de commissie dat de raad van bestuur niet in strijd met haar wettelijke taken heeft gehandeld. Zoals overwogen onder paragraaf 4.2.1 van dit advies, is immers geen sprake van een onduidelijke norm en is het evident dat de door Bingoal aan jongvolwassen spelers per e-mail geadresseerde reclameberichten, vallen onder de reikwijdte van het verbod van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het

Bwrvk. Bovendien stelt de commissie vast dat de Kansspelautoriteit op haar website juist veelvuldig informatie (heeft) verstrekt ten behoeve van vergunninghouders; ook over reclame gericht op kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen.

45. Voorts overweegt de commissie dat het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan, eveneens tot de wettelijke taken van de Kansspelautoriteit behoort. In het kader van de uitoefening van deze wettelijke taak heeft de Kansspelautoriteit zorgvuldig en afdoende gemotiveerd vastgesteld dat Bingoal artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door haar wervings- en reclameactiviteiten te richten op jongvolwassenen. Op grond van artikel 35a van de Wok heeft de raad van bestuur vervolgens een boete opgelegd aan Bingoal. De commissie ziet niet in op welke manier de Kansspelautoriteit in strijd zou hebben gehandeld met haar wettelijke taken, dan wel met de haar toekomende wettelijke bevoegdheden.

4.2.3. Ten aanzien van grond d

46. Volgens Bingoal treedt de Kansspelautoriteit buiten haar bevoegdheden en handelt zij niet doelmatig, omdat haar handhavingsbeleid er de facto toe leidt dat de legale aanbieders uit de markt worden gedreven en dat andere marktpartijen hun reeds verkregen vergunning niet durven te exploiteren. Dit heeft volgens haar een negatief effect op de kanalisatiedoelstelling en de bescherming van de speler.

47. Anders dan Bingoal betoogt overweegt de commissie dat de kanalisatiedoelstelling niet in gevaar komt doordat aan vergunninghouders, zoals Bingoal, boetes worden opgelegd wegens ernstige overtredingen als hier aan de orde en dat deze ook worden gepubliceerd. De commissie wijst op het feit dat uit de “Monitoringsrapportage online kansspelen” volgt dat er in september 2022 reeds 22 vergunningen voor online kansspelen zijn verleend door de Kansspelautoriteit, waarvan er destijds 16 werden geëxploiteerd.[11] Inmiddels zijn er zelfs 27 vergunninghouders voor online kansspelen.[12] In tegenstelling tot het door Bingoal geschetste beeld, worden (ook in 2023 en 2024) waarschijnlijk nieuwe vergunningen voor online kansspelen aangevraagd en verleend. Bovendien is de beoogde kanalisatiegraad inmiddels ruim behaald: thans speelt circa 90% van de online spelers via websites van legale aanbieders.[13] Dat betekent dat de legale markt vooralsnog gestaag blijft groeien, in plaats van dat aanbieders zich terugtrekken van de legale markt, ondanks de boetes die de raad van bestuur aan diverse vergunninghouders heeft opgelegd. Op een gegeven moment zullen er ook aanbieders verdwijnen, om uiteenlopende redenen. Dat is inherent aan de door de wetgever beoogde legale marktwerking. De stelling van Bingoal dat de bescherming van spelers in het gedrang komt, omdat spelers naar illegale aanbieders zullen overstappen, kan de commissie gelet op het voorgaande niet volgen.

[11] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/
[12] https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/veilig-online-gokken/kansspelwijzer-online-gokken/
[13] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/oktober/groei-kansspelmarkt-zet-lager-tempo/

48. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit van alle vergunde aanbieders mag verwachten dat zij op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving rond het aanbieden van (online) kansspelen. Als dat niet het geval is, dan treedt de Kansspelautoriteit op. Onder andere vergunninghouders die wel voldoen aan de wet- en regelgeving, en ook spelers, mogen er namelijk op vertrouwen dat de Kansspelautoriteit handhavend optreedt tegen aanbieders die de toepasselijke wet- en regelgeving overtreden. Dat de raad van bestuur daarbij buiten de hem toegekende bevoegdheden zou treden, kan de commissie niet volgen.

49. Ten aanzien van Bingoal is een ernstige overtreding geconstateerd. Deze overtreding (en de gevolgen daarvan) zijn te wijten aan de gedragingen van Bingoal zelf en niet aan het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit.

4.2.4. Ten aanzien van grond e

50. Volgens Bingoal is het sanctiebesluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel en had, als al sprake zou zijn van een overtreding, kunnen worden volstaan met een alternatieve sanctie zoals een op de toekomst gerichte herstelsanctie. Bingoal stelt dat zij bovendien onevenredig wordt benadeeld, aangezien de Kansspelautoriteit niet in haar beoordeling heeft betrokken dat de “gehele markt” er een andere interpretatie van de betreffende norm op nahoudt. Daarbij komt dat Bingoal de norm niet bewust heeft overtreden en dat er geen sprake is van opzet.

51. De commissie stelt voorop dat de raad van bestuur beleidsruimte heeft bij het opleggen van een boete. Het enkele feit dat de raad van bestuur ook een andere maatregel kon opleggen, betekent niet dat een boete onrechtmatig is. De commissie stelt vast dat in paragraaf 7 van het sanctiebesluit uitvoerig is gemotiveerd dat sprake is van een ernstige en verwijtbare overtreding, en dat het daarom passend en geboden is om Bingoal hiervoor een boete op te leggen. In paragraaf 5.2.2 van het sanctiebesluit is bovendien reeds ingegaan op het standpunt van Bingoal dat met een alternatieve sanctie had kunnen worden volstaan. De commissie herhaalt dat het opleggen van een punitieve sanctie als doel heeft generale en specifieke preventie van de overtreding. Een punitieve sanctie heeft een afschrikwekkende werking. Het enkel opleggen van een herstelsanctie zou tot gevolg hebben dat een vergunde aanbieder ongestraft wervings- en reclameactiviteiten kan (blijven) richten aan jongvolwassenen, totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd. Een herstelsanctie heeft immers geen, of in veel mindere mate, afschrikwekkende werking. Op grond hiervan is de commissie van oordeel dat het opleggen van een boete evenredig is aan de geconstateerde overtreding. Bovendien is dit in lijn met andere sanctiebesluiten bij vergelijkbare overtredingen.

52. In paragraaf 4.2.1. is de commissie reeds ingegaan op de stelling van Bingoal dat de “gehele markt” er een andere interpretatie van de betreffende norm op na zou houden. De commissie verwijst in zoverre naar die paragraaf en overweegt dat deze

stelling er niet toe leidt dat sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel.

53. Verder overweegt de commissie dat, anders dan waar Bingoal kennelijk vanuit gaat, opzet geen bestanddeel is van de overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Het door Bingoal gestelde ontbreken van opzet kan dan ook niet bij de beoordeling van de evenredigheid van de boete worden betrokken. Wel dient de raad van bestuur de hoogte van de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan Bingoal kan worden verweten. Zoals hiervoor overwogen is de commissie van oordeel dat in paragraaf 7 van het sanctiebesluit uitvoerig en afdoende is gemotiveerd dat sprake is van een ernstige en verwijtbare overtreding, en dat het daarom passend en geboden is om Bingoal hiervoor een boete op te leggen.

54. Voorts acht de commissie de hoogte van de boete redelijk en voldoende gemotiveerd. Daarbij wijst de commissie erop dat de raad van bestuur in paragraaf 7.5 van het sanctiebesluit heeft bepaald dat een basisbedrag van € 350.000,- wordt opgelegd. De commissie wijst er daarbij op dat een basisbedrag een bedrag is dat in beginsel standaard wordt opgelegd voor dit soort overtredingen. Het opleggen van een basisbedrag is bij de raad van bestuur al jarenlang gebruikelijk bij het opleggen van een boete.[14] Ook merkt de commissie op dat het basisbedrag voor Bingoal fors lager is dan de basisbedragen die gelden voor de zeer ernstige overtreding van illegaal online kansspelaanbod, waarvoor het basisbedrag € 600.000,- of vier procent van de omzet is.

55. De commissie stelt vast dat in het sanctiebesluit verder afdoende is gemotiveerd dat een verhoging van het basisbedrag passend is, omdat de overtreding gedurende vijf maanden onderdeel is geweest van de bedrijfsvoering van Bingoal. Het feit dat Bingoal uiteindelijk zelf is gestopt met het sturen van e-mails met reclame- en wervingsuitingen aan jongvolwassenen, doet daar niets aan af.

4.2.5. Ten aanzien van grond f

56. Volgens Bingoal is de hoogte van de opgelegde boete disproportioneel. Bingoal stelt dat er een financiële noodsituatie ontstaat, waardoor de continuïteit van haar onderneming in gevaar komt. Daarbij wijst zij erop dat de raad van bestuur haar op 8 november 2022 ook al een boete van € 350.000,- heeft opgelegd, die zij eveneens dient te voldoen aan de hand van een overeengekomen betalingsregeling. Als gevolg van deze boete [xxx]. Ter ondersteuning van haar standpunt heeft Bingoal haar balans per 31 maart 2023 overgelegd.

[14] Zie bijvoorbeeld eerdere boetebesluiten van de raad van bestuur op de website van de Kansspelautoriteit, de jurisprudentie over die boetebesluiten, en de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, Kansspelautoriteit, *Stcrt*. 2021, 41413, alsmede alle voorgaande versies daarvan.

57. De commissie overweegt dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[15] reden bestaat tot matiging van een opgelegde boete als op grond van de door de betrokkene overgelegde financiële gegevens moet worden geoordeeld dat zij door de opgelegde boete onevenredig wordt getroffen. Het ligt dan ook op de weg van Bingoal om met financiële gegevens aannemelijk te maken dat zij onevenredig wordt getroffen door de opgelegde boete.[16]

58. Naar aanleiding van de hoorzitting op 22 augustus 2023 heeft de commissie Bingoal bij brief van 23 augustus 2023 zorgvuldigheidshalve in de gelegenheid gesteld om de door haar gestelde beperkte financiële draagkracht nader te onderbouwen. Daarbij is de 'Vragenlijst rechtspersonen voor bepaling draagkracht' aan Bingoal toegezonden, waarmee inzichtelijk is gemaakt met welke gegevens Bingoal haar standpunt inzake haar draagkracht nader zou kunnen onderbouwen.

59. Bij brief van 7 september 2023 heeft Bingoal aangegeven dat zij geen aanleiding ziet om haar financiële draagkracht (nader) te onderbouwen aan de hand van het vragenformulier. Bingoal verwijst naar de door haar eerder overgelegde balans en stelt dat zij hiermee voldoende informatie heeft overgelegd om haar draagkracht te kunnen vaststellen.

60. De commissie overweegt dat Bingoal met de overgelegde balans per 31 maart 2023 niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij onevenredig wordt getroffen door de bij het sanctiebesluit opgelegde boete. Het overgelegde document betreft een uitdraai uit de financiële administratie van Bingoal met daarin de standen en stromen van het eerste kwartaal van 2023. Hieruit blijkt niet, of in ieder geval onvoldoende, of zij een volledige en juiste weergave vormt van de financiële situatie van Bingoal. De balans is niet opgesteld of gecontroleerd door een onafhankelijke accountant, zodat de betrouwbaarheid niet, of in ieder geval onvoldoende is gewaarborgd. Ook is niet of in ieder geval onvoldoende duidelijk hoe de gegevens zijn opgesteld, welke bronnen daarbij zijn geraadpleegd en of de gegevens een volledig en juist financieel beeld geven. Bovendien is er geen duidelijkheid over de positie van Bingoal binnen het (internationale) concern waarvan zij deel uitmaakt en wat die betekent voor haar financiële situatie. Verder acht de commissie de kale stelling van Bingoal dat [xxx], ontoereikend. Aan de hand van de uitdraai kan ook niet geverifieerd worden of sprake is [xxx]. De door Bingoal overgelegde gegevens zijn dan ook niet toereikend om betrouwbare uitspraken te doen over de draagkracht van Bingoal en de toekomstige vooruitzichten als gevolg van [xxx].

61. Verder merkt de commissie – wellicht ten overvloede – op dat Bingoal de boete kan afbetalen binnen 12 maanden middels de reeds met de raad van bestuur overeengekomen betalingsregeling. Met inachtneming van de in het voorgaande randnummer gegeven motivering, merkt de commissie op dat uit de door Bingoal

[15] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2500 (r.o. 10.5), en 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2479 (r.o. 12.1).
[16] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2311 (r.o. 3.1), en 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:170 (r.o. 5.5).

overgelegde uitdraai kan worden afgeleid dat [xxx]. [xxx]. Daarbij merkt de commissie op dat Bingoal [xxx]. De maandelijkse betaling aan de hand van de betalingsregeling[17] is [xxx].

62. De commissie concludeert dat de hoogte van de boete deugdelijk en toereikend is gemotiveerd, en dat er geen reden is voor matiging van de boete. Van onevenredigheid van de boetehoogte is de commissie niet gebleken.

4.2.6. Ten aanzien van grond g

63. Volgens Bingoal is het sanctiebesluit onrechtmatig en ontbreekt er daarom een grondslag voor het openbaarmakingsbesluit. Volgens Bingoal wordt bovendien het algemeen belang niet (meer) gediend met de publicatie van het sanctiebesluit, omdat in andere vergelijkbare zaken reeds openbaarmaking heeft plaatsgevonden.

64. De commissie overweegt dat het door Bingoal aangevoerde standpunt ten aanzien van de rechtmatigheid van het sanctiebesluit hierboven reeds uitgebreid aan de orde is gekomen. In zoverre verwijst de commissie daarnaar. De commissie volgt Bingoal dan ook niet in haar stelling dat er geen grondslag is voor openbaarmaking.

65. De commissie overweegt dat de raad van bestuur het beleid voert om sanctiebesluiten en openbaarmakingsbesluiten te publiceren op haar website.[18] Openbaarmaking dient diverse algemene belangen van groot gewicht. Het gaat daarbij om het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde praktijken van aanbieders van kansspelen en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast wordt met de openbaarmaking van sanctiebesluiten beoogd transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van de organisatie van de Kansspelautoriteit. Ten slotte wordt openbaarmaking van belang geacht in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. De commissie verwijst verder naar het openbaarmakingsbesluit, waarin dit volgens haar al voldoende is gemotiveerd.

66. De belangen van Bingoal wegen volgens de commissie niet op tegen de belangen die met de openbaarmaking zijn gediend. Aangezien Bingoal niet (concreet) heeft onderbouwd welk nadeel wordt ondervonden als gevolg van de openbaarmaking, is er volgens de commissie geen reden om de belangen die zijn gediend met openbaarmaking daaraan ondergeschikt te maken. De commissie verwijst in dit kader naar verschillende uitspraken van de Rechtbank Den Haag.[19] Bovendien is eventuele schade eerder het gevolg van de door Bingoal gepleegde overtreding dan door de

[17] Het gaat om maandelijkse bedragen van [xxx].
[18] https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/openbaarmakingsbeleid/
[19] Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428, r.o. 10.5 (*Electronic Arts*); (vzr.) 8 juli 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:10052, r.o. 2.3 (*N1 Interactive*); 19 april 2022 ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green*).

openbaarmaking van de als gevolg hiervan opgelegde sanctie. Bingoal is immers een professionele marktpartij en had redelijkerwijs kunnen en moeten weten dat zij een ernstige overtreding van de kansspelwetgeving beging, dat zij daarvoor beboet kon worden en dat sanctiebesluiten in beginsel openbaar worden gemaakt. De gevolgen dienen dan ook in beginsel voor haar rekening en risico te komen.

67. Wellicht ten overvloede herhaalt de commissie dat de raad van bestuur met de publicatie consumenten ervan in kennis wil stellen dat ten aanzien van Bingoal is vastgesteld dat zij in strijd heeft gehandeld met artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Daarnaast wil de raad van bestuur transparantie bieden met betrekking tot het functioneren van de eigen organisatie. In dat kader valt niet in te zien waarom publicatie in deze zaak achterwege had moeten blijven, terwijl in andere identieke zaken wel publicatie heeft plaatsgevonden. Van andere belangen of omstandigheden op grond waarvan had moeten worden afgezien van openbaarmaking, is de commissie niet gebleken.

5. Conclusie

68. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren van Bingoal tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren en deze besluiten, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten. De commissie ziet geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

69. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 17 oktober 2023, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A. Koppe (voorzitter), de heer mr. P. Thiemann en mevrouw mr. E. Özdemir.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften Kansspelautoriteit
de voorzitter,

w.g.

mr. A. Koppe