BRONARCHIEF KANSSPELEN

Sanctie- of boetebesluit (pdf)

Archiefdocument 41685

13 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: 15404
Kenmerk: 15404 / 01.288.553
Openbaarmaking onder kenmerk: 15404/01.288.556

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: 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. Bingoal Nederland B.V. (hierna: Bingoal) heeft in de periode van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 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 Bingoal toegerekend.

4. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000, -.

5. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Reclame

6. De Kansspelautoriteit is ambtshalve een onderzoek gestart naar de naleving van het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen.[1] Uit signalen uit de media[2] en diverse meldingen die de Kansspelautoriteit ontving, leek te volgen dat vergunninghouders deze regels niet altijd nakomen. Alle houders van een vergunning voor het organiseren van online kansspelen die in de periode 1 oktober 2021 tot en met 1 april 2022 actief waren in Nederland zijn tijdens dit onderzoek onderzocht.

7. Op 22 april 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een informatieverzoek gestuurd naar Bingoal.

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

   a. Alle door Bingoal verstuurde e-mails aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 en enkel over de periode dat zij een actief account hadden bij Bingoal.

   b. Alle door Bingoal verstuurde e-mails aan 18 voormalige spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 en enkel in de periode dat deze spelers geen account bij Bingoal meer hadden.

   c. Alle door Bingoal verstuurde berichten/notificaties via de online app aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022.

   d. Het totaal aantal spelers in de leeftijd van 18 tot 24 jaar dat in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 bij Bingoal geregistreerd stond.

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

2.2 De betrokkene

10. Bingoal is gevestigd aan de Laneaustraat 119-133, 1020 te Brussel, België. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wok. Op 29 september 2021 heeft de Kansspelautoriteit een

[1] Artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.
[2] https://www.bnnvara.nl/kassa/videos/576539.

vergunning verleend onder kenmerk 1701/01.247.169. Deze vergunning geldt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026.

11. Bingoal biedt online kansspelen aan via de website www.bingoal.nl.

3 Rapport

12. De toezichthouders hebben op grond van de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek op 20 oktober 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Bingoal in de periode van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 2022, artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.

13. Bingoal heeft gedurende deze periode per e-mail aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten gestuurd, waarin het aanbod van Bingoal werd aangeprezen, waaronder bonussen.

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

4 Zienswijze

15. Bij brief van 8 november 2022 is Bingoal uitgenodigd om, voordat de Kansspelautoriteit een besluit op het rapport neemt, een zienswijze naar voren te brengen.

16. Bij brief van 6 december 2022 heeft Bingoal een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.

17. Op 12 december 2022 hebben [persoon 1] en [persoon 2], [advocaat 1] en [advocaat 2], namens Bingoal de zienswijze mondeling toegelicht. Op 15 december 2022 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar Bingoal verzonden. Op 20 december 2022 heeft Bingoal haar opmerkingen over het verslag naar de Kansspelautoriteit gezonden met twee bijlagen.

4.1 Inhoud zienswijze

18. Bingoal ontkent niet dat zij van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 2022 e-mails met reclame aan jongvolwassenen heeft gestuurd.

19. Bingoal betwist evenwel dat haar e-mails specifiek waren gericht op jongvolwassenen en dus tot overtreding van de norm hebben geleid. Het betreft

algemene reclame-uitingen richting spelers. Dat Bingoal met haar e-mails jongvolwassenen heeft bereikt betekent niet dat Bingoal de norm uit artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden. In deze bepaling wordt gesproken over “richten op” en niet over “richten aan”. Deze norm is op meerdere wijzen uitlegbaar en is daarom in strijd met het lex certa beginsel. Het verbod dat is opgenomen in het artikel ziet op de inhoud van de reclame-uiting en niet op de reikwijdte. In dit kader wijst Bingoal enerzijds op de taalkundige uitleg van “richten aan” en anderzijds op de wetshistorische uitleg van het artikel. Bingoal stelt dan ook dat zij haar wervings- en reclameactiviteiten niet heeft gericht op jongvolwassenen en dat zij artikel 4a, tweede lid, van de Wok en artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk niet heeft overtreden.

20. Bingoal stelt voorts dat de Kansspelautoriteit de markt had moeten wijzen op de interpretatie van het wetsartikel. Via de brancheorganisatie heeft Bingoal begrepen dat er in de hele markt onduidelijkheid was over wat er bedoeld werd met “richten op”. Bingoal stelt dat het niet opportuun en evenredig is om een sanctie op te leggen; indien toch een sanctie wordt opgelegd zou dat hooguit een op de toekomst gerichte herstelsanctie moeten zijn.

21. Bingoal stelt dat bij de hoogte van een eventuele boete rekening gehouden moet worden met het onderscheid tussen vergund en onvergund kansspelaanbod en de kanalisatiegedachte. Illegale kansspelaanbieders houden zich aan geen enkele regelgeving, terwijl Bingoal zich aan de wetgeving met betrekking tot het aanbieden van kansspelen houdt. Er is nooit de intentie geweest om de regelgeving te overtreden. Bingoal vindt dat het opleggen van een boete tussen de EUR 100.000,- en 500.000,- leidt tot een effectief voordeel van onvergunde aanbieders ten opzichte van vergunde aanbieders. Bingoal stelt dat een eventuele boete daarom lager zou moeten zijn dan voornoemde bedragen die zijn opgelegd aan illegale kansspelaanbieders.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

22. 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.

23. 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 bedraagt.

24. 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

25. 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.

26. 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.

27. Artikel 12, aanhef, onder i, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen[3] (hierna: de Rwrvk) bepaalt dat het verslavingspreventiebeleid van de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal, of 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 besluit en jongvolwassenen.

[3] Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, Stcrt. 2021, 4507.

5.2 Beoordeling van de zienswijze

5.2.1 De reikwijdte van de norm was onduidelijk

28. Volgens Bingoal is artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk onduidelijk. Bingoal heeft de bepaling zo gelezen dat de inhoud van de reclame-uiting niet gericht mag zijn op jongvolwassenen. De Kansspelautoriteit legt de bepaling anders uit en meent dat de wetgever met “gericht op” ook zou hebben bedoeld “gericht aan”, of dat die begrippen dezelfde betekenis zouden hebben, aldus Bingoal.

29. Volgens Bingoal heeft “gericht op” taalkundig een andere betekenis. De wetgever had “richten aan” specifiek op moeten nemen in de wetsbepaling als dit de bedoeling zou zijn van de wetgever. De toelichting bij artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk heeft het over de inhoud van een reclame-uiting en niet over het bereik van een reclame-uiting.

30. De toelichting bij het Besluit kansspelen op afstand, waarbij het artikel in het Bwrvk ook is gewijzigd, zegt volgens Bingoal niets over een wijziging over de interpretatie van de term “richten op”. De tekst voor “jongvolwassenen” is ongewijzigd in stand gelaten. De Kansspelautoriteit hanteert ten onrechte een ruimere uitleg en had de markt hierop moeten wijzen.

Beoordeling

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

32. Zo worden in het vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk 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 hier niet expliciet genoemd.

33. Ook op andere manieren blijkt dat de bedoeling van de wetgever is geweest dat wervings- en reclameactiviteiten niet gericht mogen worden op jongvolwassenen en dat daaronder ook valt het sturen van reclameberichten aan jongvolwassenen.

34. Zo is in het derde lid van artikel 2 van het Bwrvk bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten niet gericht mogen worden op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. De uitleg van Bingoal volgend, zou deze bepaling betekenen dat het niet is toegestaan om reclame voor online kansspelen te maken *gericht op* minderjarigen, maar dat het wel toegestaan zou zijn om algemene reclameberichten *aan* minderjarigen te sturen, ongeacht of zij mogen deelnemen aan kansspelen. Het spreekt voor zich dat de Kansspelautoriteit deze uitleg niet volgt.

35. In artikel 12 van de Rwrvk is daarnaast 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”.

36. In de Toelichting[4] 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”.

37. Bingoal heeft zich bij de aanvraag van de vergunning ook aan deze bepaling gebonden. Als vergunninghouder geldt voorgenoemde bepaling ook voor Bingoal. Bingoal moet er dan ook van op de hoogte geacht worden te zijn dat “richten aan” volgens de wetgever hetzelfde is als ‘richten op’. Van haar mag dan ook verwacht worden dat zij geen reclame-uitingen stuurt naar jongvolwassenen.

38. De Kansspelautoriteit concludeert dan ook dat het standpunt van Bingoal dat de overtreden norm niet duidelijk was (en is) geen stand houdt. Bingoal had maatregelen moeten (en kunnen) nemen om geen wervings- en reclameactiviteiten

[4] Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.

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 Bingoal vanaf het moment van registratie bekend is met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers.

5.2.2 Geen sanctie of hooguit een op de toekomst gerichte herstelsanctie opleggen

39. Bingoal stelt dat het niet opportuun en evenredig is om een boete op te leggen. Uit het besluit strekkende tot het opleggen van een boete aan Toto Online, gepubliceerd op 25 november 2022, volgt dat ook deze aanbieder van kansspelen de norm anders interpreteert. Een eventuele sanctie kan volgens Bingoal hoogstens een herstelsanctie (gericht op het voorkomen van herhaling) zijn.

40. Bingoal is van mening dat de tekstuele uitleg van “richten op” ziet op de inhoud van een reclameactiviteit en niet over “richten aan”. Deze norm is op meerdere wijzen uitlegbaar en was ook in de markt niet duidelijk. Het is aan de Kansspelautoriteit om duidelijkheid te verschaffen. Het legaliteitsbeginsel bepaalt dat wetgeving duidelijk moet zijn en nu de norm onduidelijk is, is er geen basis voor een handhavingsbesluit volgens Bingoal. Bingoal verzoek om met het voorgaande rekening te houden bij het gewicht van een handhavingsmiddel.

Beoordeling

41. 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 legaliteitsbeginsel en het lex certa beginsel is volgens de Kansspelautoriteit dan ook geen sprake. Het opleggen van een boete heeft ook als doel generale en specifieke preventie van een overtreding. Een (voornemen) last onder dwangsom is een herstelsanctie. Het doel hiervan is om de overtreding te doen beëindigen. De boete is een punitieve sanctie. Daarbij is het doel om (ook) leed toe te voegen, als straf voor de overtreding (speciale preventie). Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking (generale preventie). Het enkel opleggen van een (voornemen) last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd. Een last onder dwangsom heeft immers geen, of in veel mindere mate, een afschrikwekkende werking. De Kansspelautoriteit deelt dan ook de zienswijze van Bingoal niet.

5.2.3 (on)vergund aanbod en kanalisatiegedachte

42. Bingoal wijst erop dat de Kansspelautoriteit in het verleden boetes heeft opgelegd aan illegale aanbieders van kansspelen die zich aan geen enkele regelgeving hielden. Bingoal acht het van belang dat zij nooit de intentie heeft gehad om

regelgeving niet na te leven. Bij de hoogte van een eventuele boete moet volgens Bingoal dan ook rekening worden gehouden met het onderscheid tussen vergund en onvergund kansspelaanbod. Bingoal stelt dat de eventuele boete lager zal moeten zijn dan de eerder aan de illegale aanbieders opgelegde boetes die variëren tussen de € 100.000, - en € 500.000, -. Dit zou volgens Bingoal ook in lijn zijn met de kanalisatiedoelstelling, omdat anders sprake is van een bevoordeling van onvergunde aanbieders ten opzichte van vergunde aanbieders. Het opleggen van een boete aan vergunde kansspelaanbieders die zich conformeren aan de wetgeving met betrekking tot kansspelen brengt de vergunde kansspelaanbieders in een oneerlijke positie ten opzichte van de illegale aanbieders van kansspelen.

43. Bingoal stelt voorts dat er in de markt ook onduidelijkheid over de regelgeving blijkt te bestaan. Was er duidelijkheid geweest over deze wetsbepaling dan had Bingoal deze bepaling niet overtreden. Bingoal meent dat dit moet worden betrokken bij de vraag of het opportuun is om een boete op te leggen. Bingoal verzoekt om hiermee rekening te houden bij het bepalen van de zwaarte van de sanctie.

Oordeel

44. 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 legaliteitsbeginsel is volgens de Kansspelautoriteit dan ook geen sprake. Elke overtreding moet op zichzelf beoordeeld worden. Het kanalisatieargument speelt hier geen rol bij. Wat betreft de op te leggen sanctie en de hoogte van de boete wordt hier in paragraaf 7 op in gegaan.

5.3 Conclusie overtreding

45. Op grond van bovenstaande overwegingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat Bingoal van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 2022 e-mails, die te duiden zijn als ‘wervings- en reclameactiviteiten’, heeft gestuurd aan jongvolwassen spelers. Dit wordt door Bingoal ook niet ontkend. De Kansspelautoriteit stelt tevens vast dat daarmee wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen). Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.

6 Overtreder

46. De Kansspelautoriteit heeft aan Bingoal Nederland B.V. een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. Bingoal biedt kansspelen op afstand aan via de website www.bingoal.nl. Bingoal was in de periode van 12 oktober 2021 tot en met 15 maart 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 Bingoal artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.

7 Bestuurlijke boete

7.1 Algemeen

47. 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.

48. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit 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 Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

49. 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).

50. 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

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

52. 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]

53. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk online sportweddenschappen en online casinospelen. Uit de

[5] Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 4 van de Rwrvk: *Stcrt.* 2021, 4507.

(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.

54. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:484, Raad van State, 201604097/1/A3), 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).*'

55. 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

56. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de overtreding door Bingoal acht de Kansspelautoriteit de volgende omstandigheden van belang.

57. Bingoal heeft zich op het standpunt gesteld dat de regels voor online kansspelen onvoldoende helder waren. Zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.2 volgt de Kansspelautoriteit Bingoal daar niet in. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Bingoal 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. Dit maakt dat de overtreding niet alleen ernstig is, maar ook zeker aan Bingoal te verwijten is.

58. Ondanks het feit dat Bingoal 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 Bingoal haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op de bij haar geregistreerde jongvolwassen, in de vorm van e-mails. Bingoal bleef hiermee doorgaan, ook toen

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

de Kansspelautoriteit in december 2021 extra guidance op het gebied van reclame had gegeven.

7.4 Overige omstandigheden

59. 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 te rekenen aan Bingoal.

60. Bingoal heeft de overtreding (naar eigen zeggen) gestaakt per 15 maart 2022. De Kansspelautoriteit acht dit echter geen omstandigheid die de overtreding minder verwijtbaar maakt. Dat de overtreding per 15 maart 2022 is gestaakt, neemt niet weg dat Bingoal vanaf 12 oktober 2021 vijf maanden lang commerciële berichten aan jongvolwassen heeft gestuurd als onderdeel van haar reguliere bedrijfsvoering.

7.5 Boetebepaling

61. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Bingoal.

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

63. Daar komt bij dat deze overtreding gedurende langere tijd onderdeel van de bedrijfsvoering van Bingoal is geweest. Daarom wordt een verhoging van € 50.000, - passend geacht. Dat Bingoal betoogt zelf gestopt te zijn op 15 maart 2022, is in deze niet boeteverlagend. Zij heeft immers haar op jongvolwassenen gerichte wervings- en reclameactiviteiten geruime tijd gehandhaafd. Gelet hierop kiest de Kansspelautoriteit er wel voor om het boetebedrag niet verder te verhogen.

64. 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 Bingoal Nederland B.V. artikel 2, vierde lid, aanhef en 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 Bingoal Nederland B.V. een boete op van € 400.000, -.

's-Gravenhage, 4 april 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
Voorzitter

VERZONDEN OP 5 april 2023

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. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.
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

Betaling boete
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.