ECLI:NL:RBDHA:2024:20001

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	27-11-2024
Datum publicatie	11-12-2024
Zaaknummer	23/8265
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verbod wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen is overtreden. Mails van eiseres waren gericht op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar. De rechtsnorm is voldoende duidelijk. De boete is evenredig, niet willekeurig opgelegd en levert geen strijd op met het gelijkheidsbeginsel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 23/8265

uitspraak van de meervoudige kamer van 27 november 2024 in de zaak tussen

Bingoal Nederland B.V., gevestigd in Brussel, België, eiseres

(gemachtigden: mr. G. Billet, mr. J.L. Vissers en mr. S.H. van der Veldt),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigden: mr. E. Özdemir en mr. M. van Dalen).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de oplegging van een boete en openbaarmaking daarvan op grond van de Wet op de Kansspelen (Wok).

1.1. Met het bestreden besluit van 31 oktober 2023 op het bezwaar van eiseres is verweerder bij het opleggen van de boete en de openbaarmaking daarvan gebleven.

1.2. Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 16 oktober 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben de gemachtigden van eiseres en verweerder deelgenomen. Ter zitting verscheen ook mr. T. Callebaut, bedrijfsjurist bij eiseres.

Beoordeling door de rechtbank

2. Eiseres houdt een vergunning op grond van de Wok tot het organiseren van kansspelen op afstand.

3. Verweerder heeft een onderzoek ingesteld naar de naleving van het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen, zoals neergelegd in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (de Bwrvk).

4. Op basis van zijn onderzoeksbevindingen heeft verweerder vastgesteld dat eiseres het verbod heeft overtreden, door tussen 12 oktober 2021 en 15 maart 2022 e-mails aan jongvolwassenen te sturen met informatie over haar aanbod aan kansspelen. Verweerder heeft een boete opgelegd1 en besloten tot openbaarmaking van de boete.2

Wat stelt eiseres in beroep?

5. Eiseres betoogt dat het boetebesluit in strijd is met het lex-certa-beginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, waarmee ook de openbaarmaking onrechtmatig is.

5.1 Het sturen van e-mails aan jongvolwassenen waarvan de inhoud niet specifiek op hen is gericht, is niet strijdig met het verbod. Richten op is niet hetzelfde als richten aan. Het verbod mag alleen worden gehandhaafd vanwege de inhoudelijke gerichtheid van wervings- en reclameactiviteiten op een kwetsbare groep. Verweerders benadering strookt niet met artikel 12 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Rwrvk), de Beleidsregels verantwoord spelen en ook niet met een taalkundige uitleg. Ook druist verweerders uitleg in tegen de interpretatie die sinds 2013 leidend is, zoals blijkt uit de Leidraad reclame voor kansspelen uit 2016 en het feit dat verweerder voorheen niet handhavend heeft opgetreden. Als de uitleg van verweerder klopt, zou de wetgever het verbod hebben verduidelijkt.

5.2 Op zijn minst is het begrip voor tweeërlei uitleg vatbaar en onvoldoende duidelijk. Dit blijkt uit de verwarring over de uitleg bij vergunninghouders, verweerder, andere publieke instanties en marktpartijen. Omdat de norm niet voldoet aan eisen van leesbaarheid, toepasbaarheid en doeltreffendheid, had verweerder niet tot handhaving mogen overgaan. In elk geval had verweerder

eerst kenbaar moeten maken dat zij voornemens was het verbod uitgebreider te interpreteren dan de tekst daarvan doet vermoeden.

5.3 Het opleggen van de boete, althans de hoogte daarvan, is onevenredig en niet behoorlijk gemotiveerd. Verweerder hanteert een onnavolgbaar handhandhavingsbeleid. Verweerder heeft de belangen van eiseres niet in de afweging betrokken, miskend dat de vermeende overtreding het gevolg is van een onduidelijke rechtsnorm en niet meegewogen dat eiseres achteraf maatregelen heeft getroffen. Hij had een minder ingrijpende sanctie kunnen toepassen, wat ook zou overeenstemmen met zijn handhavingspraktijk.

5.4 Bovendien handhaaft verweerder willekeurig en in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Aan andere vergunninghouders is in vergelijkbare gevallen geen boete opgelegd en volstaan met minder verstrekkende handhaving, of zelfs van handhaving afgezien.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

Is sprake van een overtreding?

6. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, mag zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.3 Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiseres dit verbod overtreden.

6.1 Vast staat, dat eiseres e-mails aan jongvolwassenen heeft verstuurd over haar aanbod aan kansspelen. Hiermee is gegeven dat deze wervings- en reclameactiviteiten op jongvolwassenen waren gericht. De gerichtheid op jongvolwassenen hoeft niet verder te worden beoordeeld naar de specifieke inhoud van de e-mails, omdat hier al sprake was van gerichte reclame; alleen bij ongerichte reclame speelt de vraag of de uitingen naar hun inhoud genomen op een kwetsbare groep zijn gericht.4

Is de rechtsnorm onduidelijk?

7. De strekking van het overtreden verbod is voldoende duidelijk en niet voor meerdere interpretaties vatbaar.5

7.1 Het had eiseres op basis van de bewoordingen van de verbodsbepaling helder moeten zijn, dat het versturen van e-mails over haar aanbod aan jongvolwassen, neerkomt op het richten van reclameactiviteiten op deze groep. Het verbod is voldoende nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig omschreven. Verweerder hoefde dan ook geen reden te zien om de strekking van het verbod nader uit te leggen. Schending van het legaliteitsbeginsel doet zich niet voor. De bezwaarcommissie heeft dit goed uitgelegd; een verzwaarde motiveringsplicht is niet aan de orde.

7.2 Daarbij is ook van belang, dat een wezenlijk uitgangspunt van de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid erin bestaat, dat maatschappelijk kwetsbare groepen als jongvolwassenen moeten worden beschermd.6 Dit is ingegeven door de verslavingsrisicos en het belang die risicos te beperken. De wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders moeten daaraan bijdragen. Dit uitgangspunt verhoudt zich niet met de interpretatie die eiseres voorstaat en laat geen andere uitleg toe, dan dat richten op ook richten aan omvat.

7.3 Artikel 12 van de Rwrvk, de toelichting op die bepaling, de Leidraad reclame voor kansspelen uit 2016 en de Beleidsregels verantwoord spelen, geven geen aanwijzingen voor de door eiseres voorgestane uitleg.

7.4 Dat ook andere vergunninghouders het verbod hebben overtreden door mails aan jongvolwassenen te sturen, is geen reden om het verbod onduidelijk te achten. Eiseres verwijzing naar het optreden tegen het aangehaalde loyaliteitsprogramma van Holland Casino doet daarbij niet ter zake; in die zaak ging

het om andere feiten en het hier door eiseres opgeworpen geschilpunt stond daarin niet centraal. Verder is niet gebleken dat eerder van handhaving tegen vergelijkbare overtredingen is afgezien.

7.5 De door eiseres benoemde twijfels van de Afdeling Advisering van de Raad van State, betroffen een ander aspect, namelijk de verhouding tussen de begrippen gericht en ongericht. Verder geven de uitlatingen van verweerder en andere instanties die door eiseres zijn aangehaald, geen aanknopingspunten om aan te nemen dat er wezenlijke twijfels bestonden over de uitleg van het begrip richten op.

Mocht verweerder een boete opleggen en is de hoogte van de boete evenredig?

8. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder op goede gronden geoordeeld dat oplegging van een boete een passende reactie op de overtreding is.

8.1 Verweerder is bij overtreding van het verbod bevoegd tot oplegging van een boete.7 Verweerder moet de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet hij rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het feit dat verweerder geen boetebeleidsregels heeft voor vergunde kansspelen, staat niet in de weg aan de bevoegdheid tot het opleggen van een boete.

8.2 Zoals verweerder in het boetebesluit heeft betrokken, was eiseres bekend met de leeftijd van de bij haar geregistreerde spelers. Hoewel het schrappen van jongvolwassenen uit de mailinglijst technisch mogelijk en uitvoerbaar was, heeft eiseres dit niet gedaan en haar wervings- en reclamemails gericht op de bij haar geregistreerde jongvolwassenen. Het ging daarbij om maar liefst 3.264 jongvolwassenen. Met haar handelwijze heeft eiseres de bijzondere verslavingsrisicos van een kwetsbare groep in de hand gewerkt. Gelet op deze omstandigheden valt de overtreding eiseres zwaar aan te rekenen.

8.3 Dat verweerder ook bevoegd is tot oplegging van een andere maatregel, betekent niet dat van boeteoplegging moest worden afgezien. Verweerder stelt zich terecht op het standpunt dat de overtreding een sanctie rechtvaardigt waarvan een afschrikkende werking uitgaat. Herstelsancties hebben die in veel mindere mate. Daarbij kan het enkel opleggen van een herstelsanctie, zoals verweerder terecht opmerkt, tot gevolg hebben dat een vergunninghouder wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen met een hoog verslavingsrisico kan richten op jongvolwassenen, zolang er niet wordt gehandhaafd.

9. Ook is de boetehoogte voldoende afgestemd op de ernst en verwijtbaarheid.

9.1 Verweerder mocht allereerst uitgaan van een basisbedrag van 350.000,-. Dat bedrag ligt onder het toegestane wettelijke maximum, terwijl de overtreding ernstig is en de verwijtbaarheid van eiseres zwaar. Het hanteren van een basisbedrag strookt daarbij met een vaste gedragslijn van verweerder, zoals de bezwaarschriftencommissie in haar advies heeft uitgelegd. Een basisbedrag kan vervolgens worden verhoogd op basis van omstandigheden, bijvoorbeeld de recidive, duur, omvang van een overtreding of als de overtreding een standaard onderdeel van de bedrijfsvoering was. In het boetebesluit is afdoende gemotiveerd dat een verhoging van het basisbedrag redelijk is, omdat de overtreding gedurende vijf maanden onderdeel is geweest van de bedrijfsvoering.

9.2 Verweerder heeft de belangen van eiseres daarbij voldoende onderkend; zij heeft geen omstandigheden naar voren gebracht die verweerder aanleiding hadden moeten geven om de boetehoogte te matigen. Zoals hiervoor is overwogen en anders dan eiseres meent, was de overtreden rechtsnorm duidelijk. Dat eiseres achteraf maatregelen heeft genomen om reclame aan kwetsbare groepen te voorkomen, vermindert de ernst en de verwijtbaarheid van de begane overtreding niet. Daarbij heeft verweerder mogen meewegen dat eiseres in het eerste kwartaal van 2023 een omzet behaalde van ruim 79.000.000; de maandelijkse betalingslasten volgens de afgesproken

betalingsregeling vormen daarvan een fractie.

Heeft verweerder het gelijkheidsbeginsel geschonden?

10. Het gelijkheidsbeginsel vergt een consistent en doordacht bestuursbeleid en veronderstelt dat het bestuur welbewust richting geeft en een algemene gedragslijn volgt bij zijn optreden in rechtens vergelijkbare gevallen.8 Het is aan degene die zich beroept op dit beginsel, om aannemelijk te maken dat van rechtens vergelijkbare gevallen sprake is. De rechtbank is van oordeel dat eiseres daar niet in is geslaagd. Ook van willekeur is niet gebleken.

10.1 De overtreding van eiseres kwam neer op het maandenlang en rechtstreeks zenden van reclameberichten aan personen van wie bekend was dat ze vanwege hun leeftijd behoren tot een kwetsbare groep, om deze personen over te halen tot deelname aan kansspelen. Daarbij werd onder meer gebruikgemaakt van doorklikopties, waarbij direct kon worden deelgenomen aan een kansspel. De jongvolwassenen werden door eiseres beïnvloed om deel te nemen aan kansspelen op afstand met een bijzonder hoog verslavingsrisico, vanwege de kenmerkende laagdrempeligheid, het hoge speeltempo en het ontbreken van fysiek contact tussen aanbieder en de speler.

10.2 Eiseres heeft gewezen op verschillen in de manier waarop verweerder tegen reclame-uitingen door andere vergunninghouders is opgetreden. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het adverteren voor kansspelen op websites van derden die zich richten op een minderjarig publiek, waarvoor verweerder op 19 oktober 2017 lasten onder dwangsom aan enkele vergunninghouders heeft opgelegd. Daarnaast gaat het om het loyaliteitsprogrammas van Betca en Holland Casino, die op jongvolwassenen waren gericht en waarvoor geen boetes zijn opgelegd. Verder wijst eiseres op een onderzoek van de Groene Amsterdammer, over de leeftijdsinstellingen bij advertenties van Holland Casino op Facebook en Instagram.

10.3 Voor al deze gevallen stelt verweerder zich terecht op het standpunt dat deze niet vergelijkbaar zijn met het geval van eiseres, nu in de door eiseres ingeroepen situaties geen sprake was van een gericht mailbericht aan een jongvolwassene met een inhoud als onder 10.1 omschreven.

Het openbaarmakingsbesluit

11. Uit het voorgaande volgt dat de boete op goede gronden is opgelegd. Voor wat betreft de openbaarmaking van het boetebesluit, kan het beroep dus ook niet slagen, gezien de daartegen gerichte beroepsgrond.

Conclusie en gevolgen

12. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenvergoeding is geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.I.H. Kerstens-Fockens, voorzitter en mr. B. van Dokkum en mr. F. Arichi, leden en mr. D.C. van Genderen, griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 27 november 2024.

griffier	rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

1 Op grond van de Wok, artikel 35a.

2 Op grond van de Wet open overheid (Woo), artikel 3.1.

3 Bwrv, artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a.

4 Zie in vergelijkbare zin eerder de uitspraak van deze rechtbank van 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050.

5 Zie ook op dit punt de eerdere uitspraak van deze rechtbank van 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050.

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

7 Wok, artikel 35a en artikel 4a, in samenhang met Bwrv, artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a.

8 Afdeling bestuursrechtspraak, 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5552.
