



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 5:37, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht tot invordering van een verbeurde dwangsom.

Datum: 25 oktober 2021

Kenmerk: 01.249.245

Openbaar onder kenmerk: 01.249.821

Besluit

Samenvatting

Bij besluit van 19 oktober 2017 (kenmerk 01.017.611) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een last onder dwangsom opgelegd aan Lotto B.V. (hierna: Lotto). De raad van bestuur stelt vast dat Lotto niet aan de opgelegde last heeft doordat Lotto, als houder van de vergunning voor sportwedenschappen, zich met een advertentie voor de TOTO heeft gericht op minderjarigen. De raad van bestuur besluit over te gaan tot gedeeltelijke invordering, te weten € 5.000,-, en voor het overige af te zien van invordering van de verbeurde dwangsom.

Juridisch Kader

1. Artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.
2. Artikel 5:37, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom beslist.

3. Artikel 4a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) luidt, voor zover hier relevant:
1. [...]
 2. *De houders van vergunningen op grond van deze wet geven op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming. [...]*
(...)
 5. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.*
 6. *De in het vijfde lid bedoelde regels kunnen onder meer betrekking hebben op:*
 - a. [...];
 - b. *de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht;*
 - c. *de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, en*
 - d. *de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclame-uitingen worden gedaan.*
4. Artikel 2, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Besluit) luidt:
Vergunninghouders richten hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.

Besluit last onder dwangsom

5. Op 19 oktober 2017 heeft de raad van bestuur aan Lotto de volgende last onder dwangsom opgelegd (hierna: de last)¹:
- a) Lotto dient uiterlijk 27 oktober 2017 overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit - bestaande uit het richten van online wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op minderjarigen - beëindigd te hebben en te houden.
 - b) Lotto dient al die maatregelen te nemen om te voorkomen dat er reclame-uitingen geplaatst worden op websites die zich richten op

¹ Zie besluit van 19 oktober 2017 met kenmerk 01.017.611 en besluit van 15 mei 2018 kenmerk 01.031.063 (beslissing op bezwaar).

minderjarigen. Het kan daarbij gaan om het consistent, onverkort en voortdurend toepassen van 'whitelisting', waarbij de gehanteerde 'whitelist' bovendien doorlopend wordt beheerd, gecontroleerd en onderhouden. Dat omvat verder het herzien, zo nodig aanpassen dan wel opzeggen van eerder gemaakte contractuele afspraken over het (doen) inkopen van reclame op websites gericht op minderjarigen te voorkomen.

- c) Voor iedere overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit, in de vorm van een reclame-uiting op een website die zich richt op minderjarigen, die na afloop van de voormelde begunstigingstermijn wordt geconstateerd, verbeurt Lotto een dwangsom van € 10.000,- tot een maximum van € 100.000,-.
6. De begunstigingstermijn waarbinnen Lotto moest voldoen aan bovengenoemde last is geëindigd op 27 oktober 2017.
7. Bij besluit van 12 december 2018² heeft de Kansspelautoriteit van rechtswege verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 30.000,- ingevorderd en geïnd, omdat Lotto niet voldeed aan de aan haar opgelegde last. Lotto heeft zich met online reclame-uitingen voor de Lotto en EuroJackpot³ gericht op minderjarigen. Hiermee is in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid van het Besluit.
8. Bij besluit van 15 juli 2021⁴ heeft de Kansspelautoriteit wederom een van rechtswege verbeurde dwangsom ter hoogte van € 10.000,- ingevorderd en geïnd, omdat Lotto niet voldeed aan de haar opgelegde last. Lotto heeft zich met een online reclame-uiting voor de EuroJackpot gericht op minderjarigen. Hiermee is in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid van het Besluit.
9. De last is nog steeds van kracht. Dit houdt in dat Lotto nog steeds moet voldoen aan de last en dat op de naleving daarvan wordt gecontroleerd.

² Zie besluit van 12 december 2018 met kenmerk 01.046.119 (openbare versie kenmerk 01.047.588).

³ Vergunning Lotto 2017-2021, kenmerk 10509, is verstrekt aan Lotto B.V. Onder deze vergunning worden de kansspelen Lotto en EuroJackpot

⁴ Zie besluit 15 juli 2021 met kenmerk 01.243.813 (openbare versie kenmerk 01.243.854).

Plaatsing advertentie

10. Per e-mail van 16 juni 2021 heeft Lotto de Kansspelautoriteit met een memo geïnformeerd over de plaatsing van een advertentie op GirlsScene.nl.
11. Uit de door Lotto verstrekte informatie blijkt dat in de avond van 15 juni 2021 een advertentie, in de vorm van een banner, voor de TOTO is geplaatst op GirlsScene.nl. Volgens Lotto heeft de advertentie tot circa 3.000 impressies geleid. Lotto heeft de Kansspelautoriteit een afbeelding verstrekt van de advertentie. Daarbij gaat het om een afbeelding van Koning TOTO (in de persoon van [vertrouwelijk]) met de tekst: *'Ben jij de nieuwe meestervoorspeller?'*
12. Lotto stelt dat de advertentie is geplaatst door de onderaannemer van het door de Nederlandse Loterij ingeschakelde mediabureau (de leverancier). Voorts beschrijft Lotto dat de onderaannemer bij het plaatsen van advertentie niet het standaardproces van *'whitelisting'* heeft gevolgd.
13. Lotto geeft aan dat zij op 16 juni 2021, direct nadat zij op de hoogte was van de desbetreffende advertentie, opdracht heeft gegeven de campagne, inclusief de advertentie, te onderbreken en bestaande processen opnieuw te beoordelen met de publisher. Lotto vermeldt eveneens dat de Nederlandse Loterij stappen overweegt tegen de leverancier en onderaannemer. Tot slot geeft Lotto aan dat zij onderzoekt hoe op korte termijn aanvullende *tooling* de monitoring van gemaakte afspraken met derden kan ondersteunen.

Overtreding

14. Van het richten van wervings- en reclameactiviteiten op minderjarigen is sprake bij het tonen van advertenties op websites gericht op minderjarigen. Het tonen op deze websites levert een overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de

Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit op, ongeacht wie de advertentie heeft gezien of heeft kunnen zien en wat de inhoud en de vorm van de advertentie is.

15. In de verslagen van ambtshandelingen van 2017, die ten grondslag liggen aan de aan Lotto opgelegde last onder dwangsom, zijn de websites benoemd die zijn gekwalificeerd als gericht op minderjarigen. Eén hiervan betreft de website Girlsene.nl. Lotto is derhalve ermee bekend dat Girlsene.nl is gericht op minderjarigen.
16. Dat Lotto, zoals zij in haar memo van 16 juni 2021 stelt, geen opdracht heeft gegeven voor het testen en plaatsen van de desbetreffende advertentie, laat onverlet dat Lotto verantwoordelijk is voor alle reclame-uitingen voor haar kansspelen. Lotto kan haar verantwoordelijkheid niet afwentelen op door haar ingeschakelde derde partijen.
17. Gelet op bovenstaande stelt de raad van bestuur vast dat Lotto in ieder geval op 15 juni 2021 een advertentie heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) voor de TOTO op de website Girlsene.nl. Hiermee heeft Lotto artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit overtreden.

Zienswijze en beoordeling

18. Lotto is op 28 september 2021 per brief op de hoogte gesteld van de bevindingen van de Kansspelautoriteiten die tot dit besluit hebben geleid. Daarbij is een conceptversie van het besluit als voornemen toegestuurd. De Kansspelautoriteit verzocht Lotto om in het geval er sprake is van omstandigheden, dit naar voren te brengen.⁵
19. Op 12 oktober 2021 heeft de Nederlandse Loterij namens Lotto een schriftelijk zienswijze ingediend bij de Kansspelautoriteit. Als reactie op schriftelijke zienswijze heeft de Kansspelautoriteit Lotto verzocht een onderdeel van de zienswijze nader toe te lichten. Lotto heeft op 15 oktober 2021 een nadere

⁵ Zie conceptbesluit 28 september 2021 met kenmerk 01.247.86.

toelichting ingediend dat ziet op het nemo tenetur-beginsel. De verweren en verzoeken uit de schriftelijke zienswijze en de daaropvolgende nadere toelichting zijn hieronder kort uiteengezet. De raad van bestuur geeft per verweer of verzoek een reactie.

20. Lotto stelt dat de Kansspelautoriteit een (te) ruime uitleg geeft aan de last. Volgens Lotto zag de last uit 2017 op het beëindigen van de overtreding destijds en geldt deze niet als automatische sanctie voor overtredingen in de toekomst.
21. De raad van bestuur benadrukt, onder verwijzing naar randnummer 9 van dit besluit, dat de last steeds rechtskracht heeft. Dit betekent dat Lotto nog steeds moet voldoen aan de voorwaarden uit deze last en de overtredingen niet enkel moet beëindigen en maar ook beëindigd moet houden. Er geldt geen verplichting voor de Kansspelautoriteit op grond van de wet, noch op grond van jurisprudentie, om de last ambtshalve op te heffen. De Kansspelautoriteit heeft dit ook niet gedaan.
22. Lotto vraagt de Kansspelautoriteit om op korte termijn helderheid te verschaffen over haar sanctiebeleid en de rol die het delen van signalen tussen toezichthouder en de onder toezicht gestelde, in dit geval een incidentmelding door Lotto, daarin vervult. In de nader verstrekte toelichting stelt Lotto dat in deze casus sprake is van het nemo tenetur-beginsel, aangezien Lotto het incident zelf heeft gemeld. Lotto dit deed naar haar oordeel naar aanleiding van een wettelijke verplichting. Het vervolgens innen van een dwangsom staat op gespannen voet met het nemo tenetur-beginsel.
23. Allereerst merkt de raad van bestuur op dat het nemo tenetur-beginsel niet in het geding is. Er is in dit geval namelijk geen sprake van een verplicht te melden incident als bedoeld in de aan TOTO verleende vergunning.⁶ De aldaar geformuleerde incidenten betreffen immers andere aspecten dan mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving. Daarbij komt dat de overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit direct

⁶ Voorschrift F2 van de vergunning sportprijsvragen 2017 – 2021.

onder de reeds in 2017 aan Lotto opgelegde last valt. Bovendien benadrukt de raad van bestuur dat bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom evenwel rekening is gehouden met het feit dat Lotto de overtreding van de last zelf heeft gemeld. De raad van bestuur is namelijk overgegaan tot het invorderen van slechts een gedeelte van de verbeurde dwangsom en verwijst hierbij voor verdere toelichting naar randnummer 29 van dit besluit.

24. Tot slot verzoekt Lotto de Kansspelautoriteit te reageren op de eerder verzochte opheffing van de last conform artikel 5:34 Awb.
25. Het verzoek tot het opheffen van de last, d.d. 29 juni 2021, maakt geen onderdeel uit van onderhavig besluit. De Kansspelautoriteit heeft dit verzoek separaat in behandeling genomen.

Overwegingen

26. Lotto heeft zich op 15 juni 2021 met een advertentie voor de TOTO op de website Girlscene.nl gericht op minderjarigen. Hiermee heeft Lotto, als houder van de vergunning voor sportwedenschappen, waaronder de TOTO valt, in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit.
27. De raad van bestuur concludeert dat Lotto met voornoemde advertentie voldoet aan de aan haar opgelegde last. Door niet aan de last te voldoen, verbeurt Lotto van rechtswege een dwangsom.
28. Gelet op het bovenstaande heeft Lotto, onder verwijzing naar het besluit van 19 oktober 2017, een dwangsom verbeurd ter hoogte van € 10.000,-.
29. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In het onderhavige geval acht de raad van bestuur het volgende van belang. Namens Lotto is daags na het plaatsen van de advertentie, de campagne, inclusief de desbetreffende advertentie, onderbroken en zijn

processen opnieuw beoordeeld. Tot slot heeft Lotto vrijwel direct na het plaatsen van de advertentie dit, weliswaar naar aanleiding van een voornemen van de raad van bestuur tot invordering van een dwangsom wegens eenzelfde overtreding, uit eigen beweging aan de Kansspelautoriteit gemeld. De raad van bestuur ziet in deze omstandigheden reden om gedeeltelijk, te weten voor de helft van de verbeurde dwangsom, van invordering af te zien.

Vaststelling en invordering verbeurde dwangsommen

30. De raad van bestuur gaat grond van artikel 5:37 van de Awb over tot het invorderen van de verbeurde dwangsom.
31. Het bedrag van € 5.000,- dient binnen 6 weken na dagtekening van dit besluit te zijn overgemaakt op het rekeningnummer [vertrouwelijk], ABN-AMRO ten name van Kansspelautoriteit onder vermelding van het relatienummer [vertrouwelijk] en kenmerk [vertrouwelijk].
32. Tot slot wijst de raad van bestuur Lotto er op dat de last nog steeds van kracht is. Dit houdt in dat Lotto nog steeds moet voldoen aan de genoemde last en dat op de naleving daarvan wordt toegezien door de Kansspelautoriteit. Indien wordt geconstateerd dat dit niet het geval is, kan voor deze last nog maximaal € 55.000,- aan dwangsommen worden verbeurd.

's-Gravenhage, 25 oktober 2021.

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Renske E. Heijungs
Hoofd afdeling Toezicht & Consument

Bezwaar maken

U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

*Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling
Postbus 298
2501 CG Den Haag*

U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.

Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- uw naam en adres;
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;
- een kopie van de beslissing;
- de gronden van uw bezwaar;
- uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde