



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 Hillside New Media Malta Plc (hierna: Hillside)

Zaak: 14929.008

Kenmerk: 15402 / 01.285.941

Openbaarmaking onder kenmerk: 15402 / 01.287.121

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de 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. Hillside heeft in de periode van 26 oktober 2021 tot en met 1 februari 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 Hillside toegerekend. Er wordt een boete opgelegd van 400.000,-.
4. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Reclame

5. Op 22 januari 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouders) een uitzending gezien van het BNNVARA-programma 'Kassa'. In



deze uitzending kwam aan de orde dat een 18-jarige speler diverse e-mails van een andere aanbieder heeft ontvangen sinds hij daar een geregistreerde speler is. Deze e-mails bevatten volgens deze speler reclame, waaronder bonussen.

6. De toezichthouders zijn naar aanleiding hiervan een onderzoek gestart naar de wervings- en reclameactiviteiten van – onder andere – Hillside. Op 22 april 2022 hebben de toezichthouders een informatieverzoek gestuurd naar Hillside.
7. De toezichthouders hebben Hillside gevraagd om de volgende gegevens aan te leveren:
 - a. Alle verstuurde e-mails aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 over de gehele periode dat zij een account hadden bij Hillside.
 - b. Alle verstuurde e-mails aan 18 voormalige spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 en enkel over de periode dat zij geen account meer hadden bij Hillside.
 - c. Alle verstuurde berichten/notificaties via de online app aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 december 2021 tot 1 april 2022.

De toezichthouders hebben in het informatieverzoek de wijze van selectie van de spelersdossiers aangegeven, om op deze manier een representatieve weergave te ontvangen.
8. Op 10 mei 2022 heeft Hillside schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.

2.2 De betrokkene

9. Hillside is gevestigd te 75 Abate Rigord Street, Level G, Quantum House, Office 1/2373, XBX 1120 Ta'Xbiex op Malta. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wok. Op 29 september 2021 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een vergunning verleend aan Hillside onder kenmerk 1690/01.247.818. Deze vergunning geldt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026. Hillside exploiteert de website www.bet365.nl.

3 Rapport

10. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 20 oktober 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Hillside ten minste in de periode van 26 oktober 2021 tot en met 1 februari 2022, artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.



11. Hillside heeft gedurende deze periode per e-mail meerdere bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten gestuurd, in de vorm van e-mails waarin het aanbod van Hillside werd aangeprezen, waaronder bonussen. Uit het rapport blijkt dat het sterk uiteen loopt hoeveel reclameberichten Hillside heeft gestuurd. Bij één speler liep dit op tot [aantal 1] e-mails in 3,5 maand.
12. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres en het e-mailadres van Hillside.

4 Zienswijze

13. Bij brief van 2 december 2022 heeft Hillside een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.
14. Op 15 december 2022 hebben [advocaat 1], [advocaat 2], [advocaat 3], allen advocaten, en [persoon 1], [persoon 2], [persoon 3] en [persoon 4] namens Hillside de zienswijze mondeling toegelicht. Op 18 januari 2023 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar Hillside verzonden. Op 25 januari 2023 heeft Hillside haar opmerkingen over het verslag naar de Kansspelautoriteit gezonden.

4.1 Inhoud zienswijze

15. Namens Hillside is aangevoerd dat van handhavend optreden door de Kansspelautoriteit moet worden afgezien.
16. Samengevat voert Hillside aan dat de Kansspelautoriteit artikel 4a, tweede lid, van de Wok, gelezen in verbinding met artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, verkeerd interpreteert. In laatstgenoemd artikel is geen totaalverbod op het sturen van wervings- en reclameactiviteiten aan jongvolwassenen opgenomen, alleen op het sturen van wervings- en reclameactiviteiten die zich inhoudelijk richten op deze doelgroep. De wervings- en reclameboodschappen die Hillside heeft gestuurd, zijn algemene boodschappen en niet gericht op deze doelgroep. Daarom is er geen sprake van een overtreding, aldus Hillside. Daarnaast is sprake van strijd met het lex certa-beginsel en zou een boete in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel en het verbod op willekeur.
17. De Kansspelautoriteit zal de zienswijze in paragraaf 5.2 uitgebreider weergeven en beoordelen.



5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. In artikel 1, aanhef en sub f van het Bwrvk is 'bonus' gedefinieerd als: een goed of een dienst, waaronder gratis speelgoed, aangeboden om spelers voor de vergunde kansspelen te werven of te behouden of om reclame voor die kansspelen te maken.
22. 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.

5.2 Beoordeling van de zienswijze

5.2.1 De reikwijdte van de norm

Schriftelijke zienswijze

23. Volgens Hillside heeft zij e-mails gestuurd aan alle bij Hillside geregistreerde spelers, met inbegrip van jongvolwassenen. Deze e-mails bevatten (ook) wervings- en reclameboodschappen en in een gedeelte van de gevallen ook bonussen.



24. Volgens Hillside bevat de Nederlandse kansspelwet- en regelgeving geen algeheel verbod op het sturen van reclameberichten aan jongvolwassenen. Zij heeft de norm in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk zodanig uitgelegd dat alleen op jongvolwassenen gerichte wervings- en reclameactiviteiten verboden zijn. De verbodsbepaling spreekt niet over het in zijn geheel niet sturen van reclameberichten, maar is duidelijk beperkt tot gerichte wervings- en reclameactiviteiten. Volgens Hillside kan er geen sprake zijn van reclame "gericht op" jongvolwassenen wanneer sprake is van generieke communicatie aan alle ingeschreven, gecontroleerde en in aanmerking komende spelers. "Richten op" suggereert een focus qua inhoud op specifieke groepen spelers.
25. Voor zover werd bedoeld dat jongvolwassenen geheel dienden te worden uitgesloten van iedere vorm van communicatie, had het op de weg van de wetgever of de Kansspelautoriteit gelegen om dit te expliciteren. Noch in de kansspelwet- en regelgeving, noch in de toelichting daarop, is een dergelijk totaalverbod te vinden. Daarbij wijst Hillside op de tekst van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, zoals deze luidde vóór de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand (hierna: Wet KOA): die komt overeen met de nu geldende tekst.¹ Ook voorheen werd noch in deze bepaling, noch in de toelichting daarop, een algemeen verbod op het aanbieden van kortingen aan jongvolwassenen gelezen.
26. Het zou ook niet logisch zijn wanneer de wetgever een totaalverbod op het sturen van reclameberichten naar jongvolwassenen in de kansspelwet- en regelgeving had opgenomen. Jongvolwassenen kunnen immers legaal deelnemen aan vergunde kansspelen op afstand. Zij dienen gekanaliseerd te worden naar het legale aanbod en wervings- en reclameactiviteiten zijn noodzakelijk bij deze kanalisatie.
27. De Kansspelautoriteit heeft hier evenmin op gewezen tijdens het vergunningentraject, waarbij het reclamebeleid van Hillside is beoordeeld. Er zijn wel opmerkingen gemaakt over de passages omtrent [onderdeel van het reclamebeleid], maar niet over andere passages. Daarnaast werd pas na 26 januari 2022 op de website van de Kansspelautoriteit vermeld dat bepaalde groepen moeten worden gevrijwaard van reclame. De sector, gedreven door overeenstemming tussen de leden van de twee brancheverenigingen, heeft daarop op 1 februari 2022 de Reclamecode voor Online Kansspelen (hierna: ROK) aangepast.
28. Het voorgaande betekent dat pas vanaf 1 februari 2022 duidelijk was dat de Kansspelautoriteit artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, uitlegt als een totaalverbod op het sturen van wervings- en reclameactiviteiten aan

¹ *Stb.* 2013, 175, p. 11-12 en *Stb.* 2021, 37, p. 47, 175-176.



jongvolwassenen. Op 25 april 2022 kondigde de Kansspelautoriteit aan een onderzoek te starten naar reclame gericht op jongvolwassenen. Hillside was op dat moment al gestopt met deze activiteiten. In de periode tussen 26 oktober 2021 tot en met 1 februari 2022 kon en mocht Hillside, gezien het voorgaande, uitgaan van haar eigen lezing van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Van een overtreding is dan ook geen sprake, aldus Hillside.

Mondelinge zienswijze

29. Tijdens de hoorzitting heeft Hillside, in aanvulling op haar schriftelijke zienswijze, gesteld dat slechts een beperkt aantal groepen spelers categorisch is uitgesloten van het ontvangen van reclame. Dit betreft de groep die zichzelf heeft uitgesloten van deelname aan door een vergunninghouder georganiseerde kansspelen, hetgeen is vastgelegd in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder b, van het Bwrvk, en de groep die risicovol speelgedrag vertoont. Jongvolwassenen zijn niet in de wet- en regelgeving, noch in de toelichting daarop, genoemd als een groep die categorisch moet worden uitgesloten van wervings- en reclameactiviteiten.
30. Daarnaast heeft Hillside gesteld dat de interpretatie van de Kansspelautoriteit niet kan kloppen, omdat jongvolwassenen in het licht van de kanalisatiedoelstellingen geen andere spelbeleving mogen ervaren dan reguliere spelers. Ook dit valt niet te rijmen met een totaalverbod op wervings- en reclameactiviteiten voor jongvolwassenen.
31. Tevens heeft Hillside kennis genomen van het op 25 november 2022 bekend gemaakte boetebesluit aan een andere aanbieder van online kansspelen in een soortgelijk geval. Naar aanleiding daarvan heeft Hillside enkele aanvullende opmerkingen, die relevant zijn voor de beoordeling van haar situatie:
 - in het boetebesluit van 25 november 2022 is opgemerkt dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder b, van Bwrvk, tot gevolg heeft dat personen die in Cruks, het Centraal register uitsluiting kansspelen, zijn geregistreerd, moeten worden uitgesloten van wervings- en reclameactiviteiten. Dit is naar het oordeel van Hillside onjuist. Cruks mag alleen worden geraadpleegd bij deelname van spelers aan kansspelen;
 - de redenering van de Kansspelautoriteit dat volgens de argumentatie van de desbetreffende aanbieder (die op dit punt gelijkenissen vertoont met die van Hillside) ook reclame- en wervingsactiviteiten aan kinderen mogen worden gericht, is onjuist, nu volstrekt helder is dat kinderen zijn uitgesloten van deelname aan kansspelen;
 - in het boetebesluit is de wetgever onvolledig geciteerd.
32. Tijdens de hoorzitting heeft Hillside gesteld dat een andere (offline) aanbieder van kansspelen eerder ook wervings- en reclameactiviteiten in de vorm van reclame in e-mailberichten en een loyaliteitsprogramma heeft gericht op jongvolwassenen,



zonder dat de Kansspelautoriteit daarop handhaafde. Hillside wijst in dat verband verder op correspondentie tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Kansspelautoriteit. Hieruit blijkt volgens Hillside dat het ook voor het ministerie niet duidelijk was dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, een totaalverbod bevat.

Beoordeling

33. De Kansspelautoriteit stelt vast dat niet in geschil is dat Hillside 'wervings- en reclameactiviteiten' in de vorm van e-mails heeft gestuurd aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers.
34. Volgens de Kansspelautoriteit is het evident dat Hillside daarmee artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden. Daarbij wijst de Kansspelautoriteit op het volgende.
35. In het vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk worden twee doelgroepen genoemd: jongvolwassenen en personen die staan ingeschreven in Cruks. In de toelichting bij artikel 2 van het Bwrvk staat over personen die staan ingeschreven in Cruks dat de vergunninghouder "deze personen [kan, red.] 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 niet expliciet genoemd. Tijdens de hoorzitting heeft Hillside desgevraagd niet aannemelijk kunnen maken dat deze toelichting wel zou gelden voor personen die staan ingeschreven in Cruks, maar niet voor jongvolwassenen.
36. Ook op andere manieren blijkt wat de bedoeling van de wetgever is geweest. Zo is in het derde lid van artikel 2 bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten niet mogen worden gericht op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. De uitleg van Hillside, zoals weergegeven onder randnummer 31, volgend, zou deze bepaling betekenen dat het niet is toegestaan om reclame voor online kansspelen te maken *gericht op* kinderen, maar dat het wel toegestaan zou zijn om algemene reclameberichten *aan* kinderen te sturen, ongeacht of zij mogen deelnemen aan kansspelen. Het spreekt voor zich dat de Kansspelautoriteit deze uitleg niet volgt.
37. De Kansspelautoriteit wijst erop dat in het Bwrvk is "geregeld dat vergunninghouders in het algemeen hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar" (onderstreping Kansspelautoriteit).² Volgens de Kansspelautoriteit gaat het daarbij om een verbod

² Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6 (p. 45).



van reclame gericht op jongvolwassenen.

38. In artikel 12 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op afstand (hierna: Rwrvk) is bepaald wat er in ieder geval 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”.

39. In de Toelichting³ 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, voor zover de vergunninghouder bij hen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd.” (onderstrepingen van de Kansspelautoriteit). Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever met “richten op” tevens heeft bedoeld “richten aan” en dat dit niet is beperkt tot de groep die zichzelf heeft uitgesloten van deelname aan door een vergunninghouder georganiseerde kansspelen. Ook uit de Toelichting op artikel 12 van de Rwrvk volgt derhalve dat het verboden is wervings- en reclameactiviteiten aan jongvolwassenen te richten.

40. Ook het standpunt van Hillside dat het ook voor wat betreft bonussen lange tijd onduidelijk was of jongvolwassenen hier gebruik van mochten maken, volgt de Kansspelautoriteit niet. Dat de Kansspelautoriteit via haar website informatie over dit onderwerp heeft gegeven betekent niet dat Hillside niet al had kunnen en moeten weten dat bonussen als reclame beschouwd worden. Dit staat namelijk in de memorie van toelichting bij de Wet Kansspelen op afstand⁴ en in de nota van toelichting bij het Bwrvk.⁵

41. Als en voor zover andere aanbieders voor de inwerkingtreding van de Wet KOA dezelfde norm hebben overtreden, maakt dat evenmin dat de norm onduidelijk zou zijn. Dat die norm duidelijk is, blijkt immers uit het voorgaande.

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

⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, nr. 3 (p. 28).

⁵ *Stb.* 2021, 37 (p. 175).



42. Het beroep op een e-mail tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Kansspelautoriteit baat Hillside ook niet.⁶ Het betreft een vraag van een medewerker van het ministerie over de uitleg van wet- en regelgeving in het kader van het voorbereiden van commissiedebatten. Het is niet ongebruikelijk dat het kerndepartement ter controle navraag doet bij een uitvoerder, ook bij duidelijke bepalingen. De medewerker had overigens zelf reeds het antwoord gegeven. Hieruit valt geenszins af te leiden dat de wet- en regelgeving onduidelijk zou zijn. Zoals hiervoor uiteengezet is de wet- en regelgeving duidelijk en altijd al duidelijk geweest.
43. De opmerkingen van Hillside over het vergunningentraject kunnen haar evenmin baten. De Kansspelautoriteit heeft bij de vergunningverlening alleen beoordeeld en moeten beoordelen of de documenten aanleiding vormen tot afwijzing van de aanvraag of aanvullende voorschriften. Met de verleende vergunning is dus geen oordeel gegeven over de juistheid van de gekozen invulling van beleidsdocumenten. De praktijk na vergunningverlening en de uitwerking van de keuzes van Hillside in de praktijk horen bij het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving na vergunningverlening. In de vergunning is hier zelfs expliciet op gewezen.
44. Ook het beroep op het kanalisatiebelang en het argument dat de norm van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk alleen zou zien op de inhoud van wervings- en reclameactiviteiten kunnen niet slagen. De wetgever achtte het kanalisatiebelang één van de doelstellingen van de Wet KOA en vond het in dat kader nodig dat vergunninghouders reclameactiviteiten kunnen ontplooiën. Daarom is ongerichte reclame op bijvoorbeeld billboards of websites in beginsel toegestaan. Het is echter niet uitgesloten en het valt ook niet uit te sluiten dat reclame-uitingen die voor iedereen zichtbaar zijn ook jongvolwassenen bereiken. Vergunninghouders mogen mede daarom niet onbegrensd reclame maken; ze moeten zich aan strenge regels houden. Reclame mag niet zodanig zijn (in)gericht dat juist (kwetsbare) groepen, zoals minderjarigen en jongvolwassenen worden geattendeerd op risicovolle kansspelen. Op die manier worden maatschappelijk kwetsbare doelgroepen beschermd. In het belang van het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van consumenten moet de vergunninghouder ervoor zorgen dat zulke ongerichte reclame- wervingsactiviteiten door de inhoud, het medium of anderszins niet alsnog worden gericht op onder andere minderjarigen en jongvolwassenen. Daarom mogen aanbieders bijvoorbeeld geen “studentenbonus” aanbieden, reclame nabij een school maken of online reclame laten plaatsvinden rond vlogs of YouTubekanalen die zijn gericht op minderjarigen.

⁶ Openbaar gemaakt bij besluit van 5 december 2022 op de website van de Kansspelautoriteit, zie in het bijzonder bijlage 7 van deel II.



45. Het gaat in dit geval duidelijk niet om ongerichte reclame op een shirt, billboard of website die voor iedereen zichtbaar is. Alleen al het feit dat e-mails met reclame specifiek waren geadresseerd aan het e-mailadres van jongvolwassen spelers waarbij zelfs de naam van de desbetreffende speler werd gebruikt, maakt dat in dit geval sprake is van wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen.
46. Ook hetgeen Hillside heeft opgemerkt ten aanzien van de spelbeleving baat haar niet. Dit staat los van de overtreden norm. Bij het sturen van reclame per e-mail gaat het immers niet om spelbeleving, maar om wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen.
47. De vergelijking met en de opmerkingen over de bij besluit van 25 november 2022 opgelegde boete aan een andere aanbieder, kunnen Hillside evenmin baten. De opmerkingen van Hillside zien immers op dat specifieke besluit en de feiten en omstandigheden in die zaak en zijn niet relevant voor het thans voorliggende besluit. Hillside is geen belanghebbende bij dat besluit. Bovendien is dit besluit onherroepelijk, nu hiertegen geen bezwaar of beroep is ingesteld. Voor zover Hillside heeft willen betogen dat haar opmerkingen ook zien op haar situatie, zijn deze meegenomen in de motivering van het thans voorliggende besluit.
48. De Kansspelautoriteit concludeert dat het standpunt van Hillside dat de overtreden norm pas na 1 februari 2022 een totaalverbod op wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen behelst, niet kan worden gevolgd. Ook voor 1 februari 2022 was duidelijk wat er in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk is bepaald. Hillside had maatregelen moeten nemen om haar wervings- en reclameactiviteiten niet te richten op jongvolwassenen. Zij had de bij haar geregistreerde jongvolwassenen moeten uitsluiten van haar wervings- en reclameactiviteiten per e-mail, bijvoorbeeld door deze personen te verwijderen van de mailinglijst, gelijk personen waarbij de vergunninghouder signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd. Dit is technisch mogelijk en uitvoerbaar, zeker nu Hillside vanaf het moment van registratie bekend is met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers.

5.2.2 Er moet geen sanctie opgelegd worden

Mondelinge zienswijze

49. Hillside heeft tijdens de hoorzitting betoogd dat, als al sprake zou zijn van een overtreding, het opleggen van een sanctie niet opportuun is. Aan dat betoog legt zij ten grondslag dat een andere (offline) aanbieder kennelijk jarenlang de wet heeft overtreden en dat dit niet is gesanctioneerd. Deze aanbieder had ook reclame in de vorm van e-mailberichten verstuurd naar jongvolwassenen. Hillside heeft kopieën van e-mails overgelegd om dat te onderbouwen. Ook konden jongvolwassenen



gebruik maken van een loyaliteitsprogramma. Hillside, een nieuwe toetreders van de markt, heeft het voorbeeld van deze (offline) aanbieder gevolgd. Het is om die reden onevenredig, willekeurig en in strijd met het lex certa-beginsel om aan Hillside een sanctie op te leggen.

50. Bovendien heeft de Kansspelautoriteit in een ander geval, dat van de Nationale Postcode Loterij, "breder levende twijfels over de invulling en afbakening" van een bepaalde norm doorslaggevend geacht bij de beslissing om géén boete op te leggen voor een geconstateerde overtreding. Nu zich dergelijke twijfels ook in het geval van Hillside voordoen, zou ook in het geval van Hillside moeten worden afgezien van het opleggen van een boete, aldus Hillside.

Beoordeling

51. 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 lex certa-beginsel of enig ander beginsel van behoorlijk bestuur is volgens de Kansspelautoriteit geen sprake. Uit wat Hillside aanvoert en heeft overgelegd, blijkt niet dat zij ervan uit mocht gaan dat zij de overtreding mocht begaan, noch dat zij daarvoor niet beboet zou worden.
52. Anders dan Hillside heeft betoogd en zoals hiervoor uitvoerig uiteengezet, was en is er geen enkele twijfel over de invulling en afbakening van de thans in het geding zijnde norm. Het gaat hier om het versturen van e-mailberichten met reclame aan jongvolwassenen hetgeen een feitelijk gegeven is, niet om het inzetten van een rolmodel, zoals het geval was bij de Nationale Postcode Loterij. Reeds daarom zou een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kunnen slagen.

5.3 Conclusie overtreding

53. Op grond van bovenstaande overwegingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat in ieder geval van 26 oktober 2021 tot en met 1 februari 2022 e-mails, die te duiden zijn als 'wervings- en reclameactiviteiten', zijn gestuurd aan jongvolwassen spelers. Dit wordt door Hillside ook niet ontkend. De Kansspelautoriteit stelt tevens vast dat daarmee de wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht op jongvolwassen spelers. Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a van het Bwrvk.

6 Overtreder

54. De Kansspelautoriteit heeft aan Hillside een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. Hillside is de aanbieder van en vergunninghouder voor kansspelen op afstand op de website www.bet365.nl. Hillside was in de periode van 26 oktober 2021 tot en met 1 februari 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 Hillside artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a van het Bwrvk heeft overtreden.

7 Bestuurlijke boete

7.1 Algemeen

55. 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.
56. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de 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.
57. 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) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
58. 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

59. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat overtreding van artikel 2 van het Bwrvk een ernstige overtreding betreft.
60. 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.⁷

⁷ Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 4 van de Rwrvk: *Stcrt.* 2021, 4507.



61. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk online sportwedenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij zulke kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra grote rol van betekenis.
62. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: *'Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).'*
63. Niet voor niets is een van de speerpunten in de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid het beschermen van jongvolwassenen binnen het legale aanbod.⁸

7.3 Verwijtbaarheid

64. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de overtreding door Hillside acht de Kansspelautoriteit de volgende omstandigheden van belang.
65. Hillside heeft zich op het standpunt gesteld dat pas op 1 februari 2022 voor de sector duidelijk is geworden dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, een verbod op het sturen van reclameberichten aan jongvolwassenen bevat. Zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.2 volgt de Kansspelautoriteit Hillside daar niet in. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Hillside 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 aan Hillside te verwijten is.
66. Ondanks het feit dat Hillside bekend was met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers en ondanks het feit dat het verwijderen van

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 191.



jongvolwassenen van de mailinglijst technisch mogelijk en uitvoerbaar was, heeft Hillside haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op een aanzienlijk deel van de bij haar geregistreerde jongvolwassenen, in de vorm van e-mails. Hillside bleef hiermee doorgaan, ook toen de Kansspelautoriteit medio december 2021 ten aanzien van bonussen nogmaals⁹ duidelijk had gemaakt dat bonussen ook een wervings- en reclameactiviteit zijn, dat de algemene regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten ook op bonussen van toepassing zijn en dat voor aanbieders van online kansspelen geldt dat bonussen niet gericht mogen worden op jongvolwassenen.

7.4 Overige omstandigheden

67. 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 Hillside aan te rekenen.
68. Hillside heeft de overtreding (naar eigen zeggen) gestaakt per 1 februari 2022. De Kansspelautoriteit acht dit echter geen omstandigheid die de overtreding minder verwijtbaar maakt. Dat de overtreding per 1 februari 2022 is gestaakt, neemt niet weg dat Hillside vanaf 26 oktober 2021 reclameberichten aan jongvolwassenen heeft gestuurd.

7.5 Boetebepaling

69. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Hillside.
70. Gelet op de ernst en de verwijtbaarheid zoals hierboven toegelicht, wordt een basisbedrag van € 350.000,- passend geacht.
71. Daar komt bij dat deze overtreding gedurende langere tijd onderdeel van de bedrijfsvoering van Hillside is geweest. Daarom wordt een verhoging van € 50.000,- passend geacht. Dat Hillside betoogt zelf gestopt te zijn in februari 2022, is in deze niet boeteverlagend. Gelet hierop kiest de Kansspelautoriteit er wel voor om het boetebedrag niet verder te verhogen.
72. 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.

⁹ Zie ook *Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr.3 (p. 28)* en de NvT bij het Bwrvk: *Stb. 2021, 37 (p. 175)*.



8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Hillside 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 Hillside een boete op van € 400.000,-.

's-Gravenhage, 21 februari 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

René J.P. Jansen
voorzitter

VERZONDEN OP 24 FEBRUARI 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.