



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Kenmerk: 01.290.898

Openbaar onder kenmerk: 01.291.294

Besluit

Samenvatting

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) heeft vastgesteld dat de VriendenLoterij N.V. (hierna: VL) met de Spellen Loterij, waarvan de (online) spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* een onderdeel zijn, een online kansspel aanbiedt, zonder daartoe over de vereiste vergunning te beschikken. Hiermee handelt VL in strijd met artikel 1, aanheft en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). De Kansspelautoriteit legt VL een last onder dwangsom op om het onvergunde online kansspel te staken en gestaakt te houden.
2. In aanvulling hierop valt, ongeacht of het door VL aangeboden kansspel een loterij is, het aangeboden kansspel niet onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok. Deze uitzondering heeft betrekking op het online mogen aanbieden van deelnamebewijzen, zonder daartoe beschikking te hebben over een vergunning voor kansspelen op afstand. VL biedt met dit kansspel op afstand online meer aan dan enkel deelnamebewijzen.

Betrokken partij

3. Dit besluit betreft het handelen van de VriendenLoterij N.V. gevestigd aan de Beethovenstraat 200, 1077 JZ te Amsterdam.

4. VL is houder van een vergunning voor het organiseren van niet-incidentele loterijen, verstrekt op basis van artikel 3 van de Wok. Onder deze vergunning mogen loterijen georganiseerd worden ten behoeve van het algemeen belang. De vergunning van VL, geldig van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026, is op 21 oktober 2021 verleend door de raad van bestuur, onder kenmerk 300027/14481.¹ VL is onderdeel van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.

Juridisch kader

Bevoegdheid Kansspelautoriteit

5. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.
6. Artikel 35 van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een last onder bestuursdwang kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok, met uitzondering van titel VA., paragraaf 2 van de Wok.
7. Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

Kansspelen

8. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
9. Artikel 3, eerste lid, van de Wok bepaalt dat tenzij deze wet anders bepaalt, voor een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, onder a, een vergunning kan worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met

¹ Aan VL is op 23 december 2016 een vergunning verleend onder kenmerk 10234 door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit en gold van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021.

de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. De vergunning wordt verleend door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, bedoeld in artikel 33a van de Wok.

Kansspelen op afstand

10. Artikel 31, eerste lid, van de Wok bepaalt dat onder een kansspel op afstand wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a van deze wet, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.
11. Artikel 31a, eerste lid van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een vergunning kan verlenen tot het organiseren van kansspelen op afstand.

Onderscheid loterijen en kansspelen op afstand

12. Artikel 31, tweede lid, van de Wok bepaalt dat, met uitzondering van het aanbieden van deelnamebewijzen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen waarvoor op grond van een andere dan titel Vb vergunning is verleend, uitsluitend een vergunning wordt verleend voor het organiseren van kansspelen op afstand overeenkomstig de bepalingen van titel Vb. De in de algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen zijn genoemd in artikel 1.2 van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Besluit KOA). Hieronder vallen onder andere de kansspelen die krachtens een vergunning op grond van artikel 3 van de Wok worden georganiseerd.
13. In de toelichting bij artikel 1.2 van het Besluit KOA heeft de wetgever vermeld dat voor de verkoop van deelnamebewijzen via het internet geen vergunning voor kansspelen op afstand is vereist, omdat dit onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok valt. De wetgever vervolgt dat hiermee de voorheen gangbare praktijk wordt bestendigd waarbij de speler thuis vanachter zijn computer via het internet een lot kan kopen.²
14. Artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit KOA bepaalt dat geen vergunning verleend kan worden voor het op afstand organiseren van loterijen.

² Toelichting op het besluit Kansspelen op afstand (Stb-2021, 37), p. 87 en 88

15. In de toelichting bij artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit KOA heeft de wetgever benadrukt dat "hiermee een onderscheid is aangebracht tussen loterij-producten en andere kansspelen als sportweddenschappen, weddenschappen op de uitslagen van paardenrennen en harddraverijen, en casinospelen."³

Vergunning

16. In de vergunning is opgenomen dat deze is verstrekt aan VL voor het organiseren van niet-incidentele loterijen als bedoeld in artikel 3 van de Wok. VL beschikt niet over een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de Wok.

Procedure

Aanleiding

17. Het is in Nederland verboden kansspelen aan te bieden zonder daartoe over de vereiste vergunning te beschikken. Van illegaal aanbod is ook sprake wanneer een partij een kansspel aanbiedt dat niet onder de aan haar verstrekte vergunning georganiseerd mag worden.
18. In de Wok heeft de wetgever voorzieningen getroffen om specifieke vormen van kansspelen te reguleren. Naast de in de Wok bij naam genoemde kansspelen - de Staatsloterij, de Lotto, de Instantloterij, de landgebonden sportweddenschappen en de Totalisator - kan de Kansspelautoriteit op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wok, vergunningen verstrekken voor een gelegenheid waarbij de opbrengst ten goede komt aan het algemeen belang. In de praktijk verstrekt de Kansspelautoriteit op grond artikel 3, eerste lid, van de Wok enkel de zogeheten 'incidentele artikel 3 loterijvergunningen' en 'niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen'. In aanvulling op bovenstaande voorzieningen kan de Kansspelautoriteit sinds 1 april 2021, met de invoering van de Wet Kansspelen op afstand, vergunningen verstrekken voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Uit de gemaakte indeling van kansspelen in de Wok blijkt duidelijk dat er geen vermenging van kansspelen plaats moet vinden. Dat voor de onderscheiden categorieën kansspelen verschillende beschermingsregimes voor consumenten gelden onderstreept die opvatting.

³ Toelichting op het Besluit Kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 87

19. Op 28 februari 2022 heeft VL de Kansspelautoriteit geïnformeerd over een uitbreiding van haar spelaanbod. VL is dit verplicht op basis van voorschrift 24 aanhef en onder a uit haar vergunning. De Kansspelautoriteit toetst de aanpassing van het aanbod aan hetgeen is toegestaan onder de verleende artikel 3 vergunning. Dit heeft geleid tot een onderzoek naar de spellen *Vriendenloterij Miljonairs*, *Club-Man* en *Bingo Crush*.

Proces

20. Op 28 februari 2022 heeft VL de Kansspelautoriteit per mail geïnformeerd over het verder uitbreiden van haar spelaanbod.⁴ Het gaat om de volgende spellen die in 2022 georganiseerd zullen worden onder de volgende vergunningen:

VriendenLoterij Miljonairs	(vergunning VL)
HOGER-LAGER	(vergunning VL)
WAAR IS DE BAL	(vergunning VL)

In de mail werd door VL erop gewezen dat spelconcepten van bovenstaande spellen vergelijkbaar zijn met die van een door de Nationale Postcode Loterij N.V. (hierna: NPL) aangeboden spel *Deal or no Deal*. NPL heeft eveneens een vergunning op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wok voor het organiseren van niet-incidentele loterijen. NPL en VL maken deel uit van dezelfde groep van ondernemingen, waarbij Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna: de Holding) de moedermaatschappij betreft.

21. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouders) hadden eerder in oktober 2021 kennis genomen van dit door de Nationale Postcode Loterij aangeboden spel *Deal or no Deal*. Dit spel *Deal or no Deal* kan op de website⁵ van de NPL gespeeld worden en betreft een online boxenspel, vergelijkbaar met het gelijknamige televisieprogramma *Deal or no Deal*. Op de website is te lezen dat consumenten bij het spelen van het boxenspel 'fictieve bedragen' kunnen winnen, maar bij de daaraan gekoppelde loterij automatisch meedingen naar 'echte' prijzen.

22. Als reactie op de e-mail van 28 februari 2022 heeft de Kansspelautoriteit op 21 maart 2022 VL per e-mail geïnformeerd dat zij de desbetreffende mail en de inhoud daarvan gaat bekijken.⁶ De Kansspelautoriteit heeft aangegeven VL zo

⁴ 01.259.420 E-mail d.d. 28 februari 2022

⁵ <https://spellen.vriendenloterij.nl/>

⁶ 01.261.200 E-mail d.d. 21 maart 2022

spoedig mogelijk te laten weten of zij nadere vragen heeft ten aanzien van de inhoud van de mail.

Onderzoek

23. Toezichthouders startten op 16 mei 2022 een onderzoek naar het in de mail van 28 februari 2022 aangekondigde spelaanbod van VL.⁷ Ten tijde van het starten van het onderzoek waren de per email aangekondigde spellen van VL nog niet online.
24. Op 23 mei 2022 heeft VL gereageerd op de e-mail van de Kansspelautoriteit van 16 mei 2022 betreffende de aankondiging van het onderzoek.⁸ VL heeft middels deze mail gevraagd waar het onderzoek van de Kansspelautoriteit zich specifiek op richt. VL stelde hierbij dat zij altijd transparant is geweest over hoe de spellen eruit zouden komen te zien. In de slotalinea van de mail kondigde VL aan ondertussen door te blijven gaan met de ontwikkeling van de spellen.
25. De Kansspelautoriteit heeft op 7 juni 2022 gereageerd op de e-mail van VL van 23 mei 2022.⁹ De Kansspelautoriteit heeft hierbij een reactie gegeven dat het onderzoek zich richt op specifieke kansspelelementen in enkele spellen van VL en dat het verder ontwikkelen van de spellen een eigen keuze is van VL.
26. Op 27 juli 2022 heeft de Kansspelautoriteit een brief gestuurd aan VL met daarin het verzoek om vóór 1 oktober 2022 het aanbieden van de spellen, en alle toekomstig geplande spellen, te staken en gestaakt te houden.¹⁰ In het kort komt het erop neer dat de Kansspelautoriteit vindt dat VL een online kansspel aanbiedt, waarvoor ze geen vergunning heeft. Met het online aanbieden van de loterij, waaraan spellen en/of spelelementen zijn toegevoegd, wordt online meer aangeboden dan enkel deelnamebewijzen, waardoor deze loterij niet kan worden aangeboden op grond van de vergunning waarover VL wel beschikt. De Kansspelautoriteit heeft in deze brief aangegeven dat het van groot belang is, en zo heeft de wetgever het ook bedoeld, juist met de regulering van de kansspelen op afstand, dat het aanbieden van kansspelen op afstand en het loterij-aanbod strikt gescheiden blijven en dat er geen vermenging plaatsvindt tussen deze

⁷ 01.265.788 E-mail d.d. 16 mei 2022

⁸ 01.266.394 E-mail d.d. 23 mei 2022

⁹ 01.267.310 E-mail d.d. 7 juni 2022

¹⁰ 01.270.693 Brief d.d. 27 juli 2022

vormen van kansspelen. Voor kansspelen op afstand, die geen loterijen mogen betreffen, gelden namelijk specifieke voorschriften vanwege het risicovolle karakter ervan. Het is niet de bedoeling dat aan loterijen (risicovollere) spelelementen worden toegevoegd of in de loterijen worden verwerkt, al helemaal niet als het gaat om online spelvormen.

27. Op 15 augustus 2022 heeft VL een mail gestuurd aan de Kansspelautoriteit met daarin een verzoek om in een overleg een toelichting te ontvangen op de brief van de Kansspelautoriteit van 27 juli 2022.¹¹
28. Op 22 augustus 2022 heeft de Kansspelautoriteit aan VL via mail laten weten dat de Kansspelautoriteit graag eerst hoort waarover precies onduidelijkheid bestaat, gezien de uitgebreide toelichting in de brief van 27 juli 2022.¹²
29. VL heeft op deze mail gereageerd op 24 augustus 2022 en heeft vragen gesteld aan de Kansspelautoriteit.¹³ Deze vragen hadden betrekking op:
- de criteria die de Kansspelautoriteit hanteert om te beoordelen of de spellen kansspelen zijn;
 - het spelelement dat maakt dat de genoemde spellen meer zijn dan enkel het verstrekken van deelnamebewijzen;
 - of de spellen in de huidige vorm nooit legaal kunnen worden aangeboden.
30. Op 8 september 2022 heeft VL een herinnering gestuurd aan de Kansspelautoriteit over de door haar gestelde vragen.¹⁴
31. Op 9 september 2022 heeft de Kansspelautoriteit de vragen van VL per mail beantwoord.¹⁵ De Kansspelautoriteit heeft bij de beantwoording van de vragen met name verwezen naar de inhoud van de brief van 27 juli 2022 en heeft hier de criteria ter beoordeling van een kansspel, aan toegevoegd.

¹¹ 01.272.403 E-mail d.d. 15 augustus 2022

¹² 01.272.673 E-mail d.d. 22 augustus 2022

¹³ 01.272.753 E-mail d.d. 24 augustus 2022

¹⁴ 01.273.961 E-mail d.d. 8 september 2022

¹⁵ 01.273.962 E-mail d.d. 9 september 2022

32. Op 30 september 2022 heeft VL inhoudelijk gereageerd op de brief van de Kansspelautoriteit van 27 juli 2022.¹⁶ VL heeft aangegeven dat ze de spellen heeft aangepast, maar het aanbod van de spellen niet staakt. De aanpassing ziet op het element waarmee spelers bij het halen van het vooraf vastgestelde resultaat kans maken op extra prijzen. Dit element is komen te vervallen. In deze brief werd voor het eerste gesproken over de inmiddels actief aangeboden spellen van VL: *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush*.
33. Op 6 oktober 2022 heeft VL aangepaste deelnemersreglementen voor de spellen aan de Kansspelautoriteit gestuurd.¹⁷
37. Naar aanleiding van bovenstaande aanpassingen hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit op 27 oktober, 16 en 29 november 2022 onderzoek gedaan naar het spelconcept van de Spellen Loterij en de online spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* gespeeld. Zie voor feiten en bevindingen van het onderzoek de verslagen van ambtshandelingen van 2 november en 29 november 2022.¹⁸
34. Per brief van 20 februari 2023¹⁹ maakte de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar aan VL. Met deze brief is aan VL de mogelijkheid geboden om een zienswijze, mondeling en/of schriftelijk, te geven op het voorgenomen besluit.
35. VL heeft per e-mail van 6 maart 2023²⁰ te kennen gegeven een mondelinge zienswijze te willen geven en heeft uitstel gevraagd.
36. Op 13 maart 2023²¹ diende VL een schriftelijke zienswijze in.
37. Op 6 april 2023 heeft VL mondeling haar zienswijze naar voren gebracht ten kantore van Kansspelautoriteit. Deze mondelinge zienswijze diende als aanvulling op de reeds ingediende schriftelijke zienswijze. Een afschrift van de

¹⁶ 01.275.612 E-mail d.d. 30 september 2022

¹⁷ 01.276.011 E-mail d.d. 6 oktober 2022

¹⁸ Verslag met betrekking tot de spellen van Vrienden Loterij N.V., met kenmerk 01.277.654 en Verslag met betrekking tot aanvullend onderzoek naar de spellen van Postcode Loterij N.V., met kenmerk 01.279.772

¹⁹ Met kenmerk 01.285.630

²⁰ Met kenmerk 01.285.929

²¹ Met kenmerk 01.287.522

door VL op opgestelde spreeknotities zijn tijdens de hoorzitting gedeeld met de Kansspelautoriteit.²²

38. Op 7 april 2023²³ heeft de Kansspelautoriteit een aangepast deelnemersreglement van de Spellen Loterij van de Postcode Loterij ontvangen. Daarbij is melding gedaan dat het deelnemersreglementen van de Spellen Loterij van de Vrienden Loterij dezelfde wijzigingen kent.
39. De Kansspelautoriteit heeft verslag gemaakt van de hoorzitting van 6 april 2023. Dit verslag is op 19 april 2023 aan VL toegestuurd. VL had tot 26 april 2023 om op het verslag te reageren.²⁴ VL heeft laten weten geen aanvullingen of ander commentaar te hebben op het verslag.²⁵

Bevindingen

Aanpassingen spellen

38. VL heeft naar aanleiding van de brief van de Kansspelautoriteit van 27 juli 2022 haar spellenaanbod aangepast. Het element dat deelnemers aan de spellen door het halen van een vooraf vastgesteld resultaat kans maken op extra prijzen is komen te vervallen. Daarnaast is aangepast dat iedere deelnemer die zich aanmeldt voor de spellen en daarvoor een account aanmaakt, enkel en alleen door het starten van een van de spellen deelneemt aan de trekking van die betreffende week. Dit was voor de aanpassingen na het uitspelen van het spel. Spelers ontvangen, na het starten van het spel, automatisch een lotnummer en komen op trekking ongeacht de uitslag van het spel. Het is daarbij evenmin nodig dat ze het spel uitspelen.
39. Tijdens de hoorzitting van 6 april 2023 heeft VL aan de Kansspelautoriteit gemeld dat zij recent wederom aanpassingen heeft verricht aan het deelnemersreglement. Deze aanpassingen zien er onder andere op dat alléén deelnemers van de Vrienden Loterij kunnen deelnemen aan de Spellen Loterij. Niet-deelnemers aan de Vrienden Loterij kunnen niet meer meedoen met de Spellen Loterij en kunnen de (online) spellen ook niet meer spelen. Dit komt

²² Met kenmerk 01.289.240

²³ Met kenmerk 01.285.929

²⁴ 01.289.240 E-mail d.d. 19 april 2023

²⁵ 01.289.240 E-mail d.d. 28 april 2023

doordat de optie tot credits kopen is komen te vervallen, alsook de wallet. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat VL in het gewijzigde deelnemersreglement aangeeft dat het vrij is om acties, dan wel campagnes te organiseren waarbij deelnemers op andere wijze credits kunnen verkrijgen. Onvoldoende duidelijk is of dit er niet toe kan leiden dat deelnemers, ondanks de wijziging, (toch) credits kunnen verwerven.

40. In dit besluit zijn deze aanpassingen in het deelnemersreglement, voor zover die tot nieuwe inzichten met betrekking tot de onderzoeksresultaten hebben geleid, meegenomen. Voornoemde aanpassingen zagen niet op inhoud van de (online) spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush*, waardoor de onderzoeksverslagen van november 2022, voor zover deze betrekking hebben op de inhoud van de spellen, actueel zijn. Allereerst worden overkoepelende spelconcepten besproken. Hierna volgt een bespreking van de spellen, per spel.

Spelconcepten

40. Op de website van VL is een specifieke pagina²⁶ ingericht waar de spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* aangeboden worden. Op de pagina worden de spellen aangeduid als 'VriendenLoterij Spellen' (hierna: de Spellen Loterij). Hierbij wordt vermeld dat deelnemers van de Vrienden Loterij per deelnemend lot (aan de Vrienden Loterij) dagelijks een vijf gratis credits krijgen om op deze pagina de spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* te spelen en daarmee kans te maken op geldprijzen.
41. Het spelconcept van de Spellen Loterij is onderverdeeld in een eerste deel, een online spel (*VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush*), en een tweede deel waarbij sprake is van een loterij. De online spellen bestaan uit een quiz bij *Weekend Miljonairs*, een arcade game bij *Club-man* en een puzzelspel bij *Bingo Crush*. Alle spelers van de online spellen nemen automatisch deel aan de daaraan gekoppelde loterij. Spelers van alle drie de spellen nemen uiteindelijk deel aan dezelfde loterijtrekking.
42. Na de meeste recente wijziging van het deelnemersreglement kunnen alléén deelnemers van de Vrienden Loterij deelnemen aan de Spellen Loterij. Niet-deelnemers aan de Vrienden Loterij kunnen geen account aanmaken op de website van de Spellen Loterij, waardoor zij niet kunnen deelnemen aan de

²⁶ <https://spellen.vriendenloterij.nl/>

Spellen Loterij, noch de spellen kunnen spelen. Dit komt doordat de optie tot credits kopen is komen te vervallen, alsook de wallet. Deelnemers van de Vrienden Loterij die het daarvoor noodzakelijke account aanmaken op de website van de Spellen Loterij, en enkel en alleen een spel spelen, doen mee met de trekking van die desbetreffende week. Spelers ontvangen, na het starten van het spel, automatisch een lotnummer en komen op de trekking ongeacht de uitslag van het spel.

VriendenLoterij Miljonairs

43. Het spel VriendenLoterij Miljonairs is een quiz (afbeelding 1). Het spel bestaat uit 15 meerkeuzevragen die een speler moet beantwoorden. Als de vraag goed is beantwoord gaat de speler door naar de volgende vraag. Hoe meer vragen goed beantwoordt, hoe verder een speler komt in het spel. Bij een foutief antwoord, is de speler direct af. De speler kan tijdens het spelen van het spel hulplijnen invoeren.

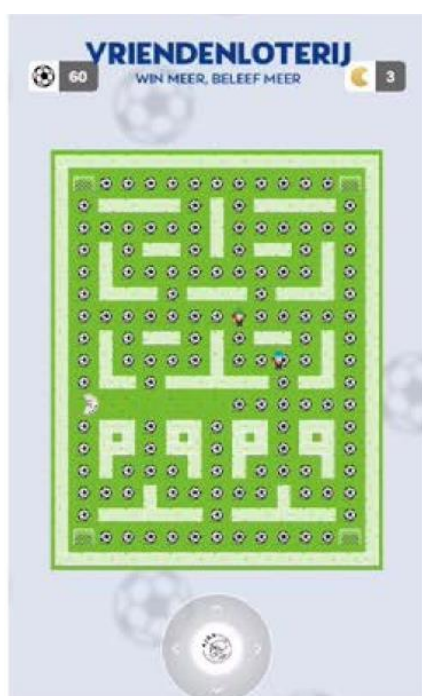


Afbeelding 1: Vrienden Loterij Miljonairs

44. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 16 november 2022²⁷ blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan de spellen. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat de speler de eerste vraag heeft gekozen en het spel daadwerkelijk aan het spelen is.

Club-Man

45. Het spel *Club-Man* is een arcade game (afbeelding 2). Het doel van het spel is zoveel mogelijk ballen verzamelen. Voordat een spel start, moet de speler een voetbalclub kiezen waarvoor hij speelt. Dit zijn voetbalclubs uit de Eredivisie. Door het gebruiken van een joystick (of pijltjestoetsen) kan de speler zich door het veld heen bewegen, en moet hierbij de scheidsrechters ontwijken. Door middel van het pakken van een doel, scoort de speler en hebben de scheidsrechters alleen nog maar geel op zak.



Afbeelding 2: Club-Man

²⁷ Verslag met betrekking tot extra onderzoek naar de spellen van Vrienden Loterij N.V., met kenmerk 01.279.772

46. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 16 november 2022²⁸ blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan de spellen. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat het bewegingsveld in beeld is gekomen en de speler het spel daadwerkelijk aan het spelen is.

Bingo Crush

47. Het spel *Bingo Crush* is een puzzelspel (afbeelding 3). Dit spel draait om het combineren van bingoballen. Door het swipen van de ballen moet een speler drie balletjes van dezelfde kleur en op een rij krijgen. Dit kan een horizontale of verticale rij zijn. Met het scoren van een ster, kan een speler een hele rij wegspeken. Hierbij moet een speler zoveel mogelijk punten scoren om een level te halen. Er zijn 10 levels. Hoe verder een speler komt, hoe moeilijker de level.



Afbeelding 3: Bingo Crush

²⁸ Verslag met betrekking tot extra onderzoek naar de spellen van Vrienden Loterij N.V., met kenmerk 01.279.772

48. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 29 november 2022²⁹ blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan de spellen. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat het puzzelveld in beeld is gekomen en de speler het spel daadwerkelijk aan het spelen is.

Loterij

49. De Spellen Loterij omvat zowel de (online) spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* als een trekking. De Spellen Loterij bestaat uit een wekelijkse trekking. Op de website van VL staat vermeld dat de loterij één prijzenpakket betreft, ongeacht welk spel de speler speelt of de score van de speler, en dat de speler door spellen te starten kans maakt op de prijzen.³⁰
50. In het deelnemersreglement behorende bij de spellen aangeboden door VL, te raadplegen op de website van de Spellen Loterij, staat in artikel 3 dat deelnemers die een spel starten automatisch een lotnummer ontvangen bestaande uit een combinatie van 2 cijfers, gevolgd door 8 cijfers, gevolgd door 2 letters, bijvoorbeeld 91-12345678-AA. Met het lotnummer speelt de deelnemer automatisch mee in de weektrekking van de Spellen Loterij.³¹
51. De Spellen Loterij bestaat volgens artikel 3 van het deelnemersreglement uit het volgende element: de persoon die een spel start, doet met zijn lotnummer(s) automatisch mee in de eerstkomende trekking van de Spellen Loterij waarvoor dit mogelijk is. Het al dan niet uitspelen van het spel is daarbij niet relevant. De uitslag van het spel heeft geen invloed op de uitkomst van de trekking.³²
52. In artikel 5 van het deelnemersreglement staat vermeld dat de speler deelname aan een spel per keer dat hij of zij het spel speelt, een uniek lotnummer ontvangt waarmee hij of zij automatisch meedoet in de eerstvolgende weektrekking van de Spellen Loterij waarvoor dit mogelijk is.

Website

53. De spellen worden op de website van VL aangeboden onder de knop 'spellen'.³³

²⁹ Verslag met betrekking tot extra onderzoek naar de spellen van Postcode Loterij N.V., met kenmerk 01.278.580

³⁰ <https://spellen.vriendenloterij.nl/prijzen>

³¹ 01.276.011 E-mail d.d. 6 oktober 2022

³² 01.276.011 E-mail d.d. 6 oktober 2022

³³ <https://spellen.vriendenloterij.nl/>

54. Als men via de kop 'spellen' klikt op 'VriendenLoterij Miljonairs' wordt men naar de webpagina van het spel *VriendenLoterij Miljonairs* geleid. Op deze pagina is de tekst '*Speel VriendenLoterij Miljonairs en maak kans op geldprijzen tot wel €10.000,-!*³⁴ te lezen. Ook staat er de tekst '*Hoeveel kennis heb jij? Test het nu met VriendenLoterij Miljonairs!*'. Ook staat op de webpagina de tekst '*Door het spel te starten maak je automatisch kans op mooie geldprijzen! Als je een credit inzet en een spel speelt, maak je kans op geldprijzen tot wel € 25.000,-. Hoe ver kom jij?*'. Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst '*speel Vriendenloterij Miljonairs*'.
55. Als men via de kop 'spellen' klikt op 'Club-Man' wordt men naar de webpagina van het spel *Club-Man* geleid. Op deze pagina is de tekst '*Speel Club-Man en maak kans op geldprijzen tot wel €10.000,-!*' te lezen. Ook staat er de tekst '*Hoe behendig ga jij door het veld?*'. Ook staat op de webpagina de tekst '*door spellen te starten maak je kans op mooie prijzen! Als je een credit inzet en het spel speelt, maak je kans op geldprijzen tot wel € 25.000,-*'. Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst '*speel Club-Man*'.
56. Als men via de knop 'spellen' klikt op 'Bingo Crush' wordt men naar de webpagina van het spel *Bingo Crush* geleid. Op deze pagina is de tekst '*Speel Bingo Crush en maak kans op geldprijzen tot wel €25.000,-!*' te lezen. Ook staat er de tekst '*Combineer de Bingoballen! Scoor zoveel mogelijk punten!*'. Ook staat op de webpagina de tekst '*Door spellen te starten maak je kans op mooie prijzen! Als je een credit inzet en het spel speelt, maak je kans op geldprijzen tot wel €25.000,-.*' Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst '*speel Bingo Crush*'.

Beoordeling kansspel

57. De website van de Spellen Loterij is zo ingericht dat de consument wordt geleid naar het spelen van de spellen. Op de website staan groene buttons met de teksten 'Naar de spellen of speel een spel'. De consument wordt uitgenodigd de spellen te spelen. Op de website is bijvoorbeeld de volgende tekst opgenomen: 'Als deelnemer van de VriendenLoterij krijg je per lot elke dag VIJF CREDITS om bij de VriendenLoterij Spellen jouw favoriete spel te spelen. Hiermee maak je kans op alle mooie wekelijkse geldprijzen..'. Ook staat er 'Door een spel te starten maakt u automatisch kans op geldprijzen tot wel €25.000,-!. Tijdens het

³⁴ Op de website wordt wisselend gesproken over de te winnen geldprijzen (tot wel € 10.000,- of tot wel € 25.000,-).

spelen van de spellen is er geen mogelijkheid opgenomen in beeld om het spelen van het spel te stoppen. Enkel door het op de 'terugknop' van de webbrowser te klikken kan het spel gestopt worden.

58. Het deelnemersreglement voor de Spellen Loterij ziet op de voorwaarden en het concept van zowel de (online) spellen als de daaraan gekoppelde trekking. Verder is op de webpagina's met het aanbod van de spellen geen mogelijkheid opgenomen om direct loten voor de Spellen Loterij te kopen. De online spellen maken hiermee integraal onderdeel uit van de Spellen Loterij, evenals de daaraan gekoppelde trekking.
59. Uit het deelnemersreglement, noch uit de teksten op de website, kan worden afgeleid dat de (online) spellen en de trekking als afzonderlijke spellen moeten worden gezien. In tegendeel. Zoals uit hetgeen hiervoor is weergegeven blijkt duidelijk dat de spelelementen tezamen met de loterij-elementen van de Spellen Loterij één integraal geheel vormen en als een geheel beoordeeld moeten worden om vast te stellen of de gelegenheid een kansspel is in de zin van de Wok.
60. Met de Spellen Loterij kunnen deelnemers van de Postcode Loterij dagelijks, door een (online) spel te starten, meedingen met prijzen en premies. De aanwijzing van de winnaar geschiedt door enige kansbepaling, namelijk de wekelijkse trekking, waarbij de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. De gelegenheid als de Spellen Loterij voldoet daarmee aan de definitie van een kansspel zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
61. Het door VL aangeboden kansspel met daarbij de spelvarianten wordt, via de website van VL, op afstand aangeboden. Het spelen van de spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* van begin tot eind van de spellen, het bekijken van de uitslag van de spellen en de loterij speelt zich volledig online af, waarbij geen fysiek contact tot stand komt of mogelijk is tussen speler en aanbieder.
62. Hiermee voldoet het kansspel de Spellen Loterij aan de definitie van kansspelen op afstand, zoals opgenomen in artikel 31, eerste lid, van de Wok.
63. In aanvulling op bovenstaande stelt de Kansspelautoriteit vast dat, ongeacht of het door VL aangeboden kansspel een loterij is, het aangeboden kansspel niet

onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok valt. Deze uitzondering heeft betrekking op het online aanbieden van deelnamebewijzen, zonder daartoe te beschikken over een vergunning voor kansspelen op afstand. VL biedt met het kansspel op afstand online meer aan dan enkel deelnamebewijzen.

Overtreding

64. Op grond van voorgaande bevindingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat VL een kansspel op afstand aanbiedt, terwijl zij niet over de daarvoor vereiste vergunning beschikt. VL overtreedt hiermee artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. VL heeft geen vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand zoals bedoeld in artikel 31a van de Wok.

Zienswijze VL

41. Samenvattend heeft VL als zienswijze naar voren gebracht dat haar (online) spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man* en *Bingo Crush* geen kansspelen zijn zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok, zodat voor het aanbieden ervan geen vergunning vereist is. Ook is het VL onduidelijk welke specifieke elementen in de opzetten van deze spellen strijdig zouden zijn met toepasselijke wet- en regelgeving. VL stelt dat het voorgenomen besluit ongegrond is en verzoekt de Ksa haar standpunt ter zake te heroverwegen. Hieronder wordt nader ingegaan op de onderdelen van de zienswijze.

Innovatie

42. Allereerste benadrukt VL dat zij een maatschappelijke organisatie is. Met de opbrengsten van haar loterijen worden tal van maatschappelijke doelen in binnen- en buitenland gesteund. Om dit te realiseren is innovatie nodig. Een spelletjesplatform wordt gezien als een manier om de deelnemers iets extra's te bieden ('fun') en zo betrokken te behouden bij de loterijen en de goede doelen, aldus VL. VL stelt dat zij met onderhavige spellen in feite niets nieuws doet, omdat VL al ruime tijd online spellen aanbiedt (zie overzicht afbeeldingen spellen bij verslag van de hoorzitting).

Aanpassingen

43. Verder stelt VL dat zij te allen tijde transparant heeft willen handelen. VL heeft de opzet van haar spellen voorgelegd aan de Kansspelautoriteit [zie randnummer 20]. Ook verwijst VL naar de aanpassingen die zij in een eerder stadium heeft verricht naar aanleiding van een brief van de Kansspelautoriteit [zie randnummers 26 en 32].
44. VL merkt op dat zij door het uitblijven van een reactie op bovenstaande aanpassingen een bevestiging zag dat zij juist had gehandeld. Desalniettemin ontving zij op 20 februari 2023 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom, waaruit bleek dat Kansspelautoriteit van oordeel was dat ook deze aangepaste spellen niet georganiseerd mogen worden onder een loterijvergunning.
45. In aanvulling op bovenstaande voert VL aan dat zij ook recent aanpassingen heeft doorgevoerd ten aanzien van de spelconcepten. Zoals tijdens de hoorzitting toegelicht, zien deze aanpassingen er op dat voor niet-deelnemers van VL de spellen niet beschikbaar zijn om te spelen. De optie om credits (bij) te kopen bestaat niet meer. VL voegt hier aan toe dat zij afscheid heeft genomen van de wallet (zogenaamde online portemonnee). Daarbij licht VL toe dat voor het in aanmerking komen voor de trekking van de Spellen Loterij deelnemers een separaat account dienen aan te maken op de website van de Spellen Loterij en zij enkel een (online) spel hoeven te starten. VL benadrukt dat het spel niet uitgespeeld hoeft te worden en de uitslag van het spel niet relevant is voor de trekking.

Aanbod

46. Naast de reguliere Vrienden Loterij trekkingen organiseert VL de in onderhavig besluit ter discussie staande Spellen Loterij. Hierbij meldt VL dat naar haar oordeel zowel de Vrienden Loterij (reguliere trekkingen) als de Spellen loterij onder de reikwijdte van haar loterijvergunning vallen en daarmee niet in strijd zijn met de Wok. Mocht dit naar oordeel van de Kansspelautoriteit niet zo zijn, dan verzoekt VL de Kansspelautoriteit dit te verduidelijken.
47. VL vervolgt dat in het kader van de Spellen Loterij alleen deelnemers van de Vrienden Loterij (reguliere trekking) gratis kunnen deelnemen en hiertoe een of

twee credits verkrijgen. Niet-deelnemers aan de Postcode Loterij kunnen dus niet meer meedoen aan de Spellen Loterij.

48. Hierbij merkt VL op dat in de praktijk de meeste deelnamebewijzen voor de Vrienden Loterij online worden verkocht en dat dit past binnen het wettelijke kader. Hierbij wijst VL op artikel 31, tweede lid, van de Wok, waaruit volgt dat voor (online) verkopen van deelnamebewijzen voor een loterij geen vergunning voor kansspelen op afstand vereist is.
49. VL stelt vervolgens dat met het inzetten van online credits – waarmee deelnemers kunnen deelnemen aan de Spellen Loterij - geen inbreuk volgt op enige bepaling van de Wok.
50. Ten aanzien van de (online) spellen merkt VL op dat deze alle kenmerken hebben van een behendigheidsspel, in de zin dat voor succesvol spelen een zekere mate van behendigheid geboden is, bijvoorbeeld in de vorm van algemene kennis en/of ruimtelijk inzicht. Verder staat vast, aldus VL, dat met de (online) spellen geen prijzen of premies te winnen zijn. Bovendien kunnen deelnemers geen overwegende invloed uitoefenen op het spelresultaat. VL geeft aan *"de spelletjes waar we het over hebben, zijn spelletjes, niet meer dan dat. De Spellen zijn geen online kansspelen, zodat van vermenging tussen het loterijaanbod en online kansspelen geen sprake kan zijn."*
51. Op basis van bovenstaande stelt VL dat de spellen – *VriendenLoterij Miljonairs, Club-man en Bingo Crush*, geen kansspelen zijn zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok en betwist de stelling van de Kansspelautoriteit dat zij onvergunde kansspelen aanbiedt.

Onvoldoende gemotiveerd

52. Verder stelt VL dat het voorgenomen besluit onvoldoende is gemotiveerd. Hierbij verwijst VL naar het bericht van de Kansspelautoriteit van 28 juli 2022 op haar website [zie hiervoor randnummer 72]. De Kansspelautoriteit is volgens VL blijkbaar van mening dat VL geen enkel spelletje mag aanbieden, ongeacht of dat spelletje een kansspel is of niet. Hierbij merkt VL op dat enige onderbouwing die de Kansspelautoriteit hiervoor geeft is dat het 'simpelweg' niet is toegestaan.

Verdere onderbouwing of juridische basis ontbreekt, naar oordeel van VL kan dit tot willekeur leiden.

Reactie op zienswijze

53. De Kansspelautoriteit ziet in de door VL aangevoerde punten geen aanleiding om anders te concluderen dan dat zij in haar voorgenomen besluit heeft gedaan. De geboden gelegenheid moet in zijn geheel – integraal - beoordeeld worden en voldoet aan de definitie van een kansspel zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Meer specifiek voldoet het aan de definitie van een kansspel op afstand, zoals bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de Wok. VL beschikt niet over de vereiste vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. Hieronder wordt door de Kansspelautoriteit per onderdeel ingegaan op de zienswijze van VL. Voor zover niet apart op de door VL aangevoerde punten in wordt gegaan, wordt verwezen naar de bovenstaande motivering in dit besluit.

Innovatie loterijen

54. De Kansspelautoriteit merkt allereerst op dat het voor rekening en risico van VL is om innovaties door te voeren. VL is hierbij te allen tijde gebonden aan toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede aan de voorschriften uit haar vergunning. Het is de wetgever die met de introductie van de Wet kansspelen op afstand een duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen loterij-producten en overige kansspelen die op afstand gespeeld worden. In het kader daarvan is het van belang dat in de markt geen vermenging ontstaat tussen de verschillende soorten kansspelen [zie randnummer 18].

55. Dat VL, naar eigen zeggen, met onderhavige spellen in feite niets nieuws aanbiedt, is niet nader onderbouwd. Het is de Kansspelautoriteit onbekend dat VL in het verleden dergelijke vergelijkbare kansspelen heeft aangeboden gekoppeld aan een loterij of dat de Kansspelautoriteit hiervoor goedkeuring heeft verleend.

Aanpassingen

56. Verder stelt VL dat zij haar aanbod heeft aangepast naar aanleiding van de brief van 27 juli 2022 van de Kansspelautoriteit. VL geeft aan dat zij, door het

uitblijven van een reactie van de Kansspelautoriteit op de aanpassingen, met deze aanpassingen juist had gehandeld. De Kansspelautoriteit merkt hierbij op dat zij in de brief van 27 juli 2022 uitvoerig haar standpunt ten aanzien van het betreffende kansspel heeft uiteengezet. De aanpassingen die VL vervolgens heeft verricht ten aanzien van dat spel hebben niet tot een beëindiging van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok geleid. Dit laatste heeft tot het voornemen tot het opleggen van een dwangsom geleid, die VL op 14 februari 2023 heeft ontvangen. In dit voornemen is wederom uitvoerig uiteengezet waarom het kansspel nog steeds in strijd is met toepasselijke wet- en regelgeving.

57. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit zijn de recent doorgevoerde aanpassingen, onder andere toegelicht op de hoorzitting, niet relevant voor de beoordeling of de gelegenheid een kansspel is en welk type kansspel dit betreft. Dat VL de Spellen Loterij enkel beschikbaar stelt aan deelnemers van de Postcode Loterij beperkt enkel het bereik van het kansspel. Daarbij dient vermeld te worden dat VL ruim 3 miljoen³⁵ deelnemers kent, wat een aanzienlijk groep consumenten is die blootgesteld wordt aan een illegaal kansspel. Verder is het eveneens niet relevant dat het kansspel gratis gespeeld wordt, aangezien een betaling of andere vorm van een vergoeding geen voorwaarde is voor een kansspel. Terzijde wordt daarbij nog opgemerkt dat VL het verwerven van extra credits met de wijziging van het deelnemersreglement niet heeft uitgesloten.

Aanbod

58. Uit hetgeen tijdens de zienswijze naar voren is gekomen, begrijpt de Kansspelautoriteit dat VL de (online) spellen en de daaraan gekoppelde loterijtrekking als twee losstaande elementen beschouwd, die eveneens apart van elkaar beoordeeld zouden moeten worden. De Kansspelautoriteit deelt dit standpunt niet.
59. Bij de beoordeling of een gelegenheid voldoet aan de definitie van een kansspel zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder sub a, van de Wok dient het spel in zijn geheel beoordeeld te worden.³⁶ In casu betreft dit de

³⁵ <https://publicaties.postcodeloterij.nl/jaarverslag-2021-postcode-loterij-en-vriendenloterij/page/12-13>

³⁶ ECLI:NL:GHSGR:2011:BU3534 r.o. 14.

Spellen Loterij, vanaf het moment van het starten van het spel, door middel van het klikken op de startbutton, tot aan de trekking.

60. Daaraan voegt de Kansspelautoriteit toe dat bij deze beoordeling geen onderdelen geïsoleerd mogen worden om vast te stellen dat er sprake is van apart of afzonderlijk spel.³⁷ De spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-man en Bingo Crush* betreffen dus niet afzonderlijke spellen, die los van de trekking beoordeeld moeten worden. Hierbij is eveneens relevant dat VL niet of onvoldoende heeft gemotiveerd en onderbouwd dat die (online) spellen als een op zichzelf staand spel gezien moeten worden. Integendeel. VL heeft tijdens de zienswijze naar voren gebracht dat deelnemers een spel moeten starten willen zij meedingen naar prijzen of premies.³⁸
61. Het geheel bezien, en zoals ook is uiteengezet bij de randnummers 57 tot en met 60, moet geconcludeerd worden dat onderhavige gelegenheid, de Spellen Loterij, voldoet aan de definitie van een kansspel, zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
62. Voor het mogen aanbieden van een kansspel is een vergunning vereist. Kijkend naar welke vergunning in onderhavige geval vereist is komt de Kansspelautoriteit tot de conclusie dat het door VL aangeboden geheel van de Spellen Loterij, waaronder de spellen en de wekelijkse trekking, voldoet aan de definitie van een kansspel op afstand zoals bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de Wok (zie randnummers 61 en 62). Het is een gelegenheid die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.
63. Verder wijst de Kansspelautoriteit er op dat onderhavig kansspel, in tegenstelling tot wat VL stelt, niet onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok valt. Er wordt met de Spellen Loterij meer online aangeboden dan enkel deelnamebewijzen (zie randnummer 63). Hierbij wijst de Kansspelautoriteit VL er op dat het kansspel de Spellen Loterij niet onder de reikwijdte van haar loterijvergunning valt.

³⁷ ECLI:NL:RVS:2022:690, r.o. 8.5.

³⁸ Zie ook deelnemersreglement.

Onvoldoende gemotiveerd

64. Daar waar VL zich op het standpunt heeft gesteld dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd, verwijst de Kansspelautoriteit voor nadere motivering naar bovenstaande, in het bijzonder naar de randnummers 57 tot en met 63. Hierbij heeft de Kansspelautoriteit ten aanzien van de beoordeling of onderhavige gelegenheid een kansspel is, en zo ja, welk kansspel, extra toelichting opgenomen.

Overwegingen tot oplegging last

65. Met betrekking tot het opleggen van een last onder dwangsom, overweegt de Kansspelautoriteit het volgende.
66. De Kansspelautoriteit heeft als doelstellingen: consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van illegaliteit en criminaliteit. De kanspelsector is geen gewone economische sector, maar is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Kansspelen kunnen een negatief effect hebben op de samenleving. Juist daarom is het belangrijk dat voor het organiseren van kansspelen regels gelden en dat een vergunninghouder zich aan de regels houdt.
67. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en handhaaft de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij bevoegd is.
68. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Van het uitgangspunt dat bij overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden, kan slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Hiervan is in dit geval niet gebleken.
69. Het opleggen van een last onder dwangsom door de Kansspelautoriteit ten aanzien van de door VL aangeboden spellen is gericht op het (doen) staken van de overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding en/of een herhaling van de overtreding.

70. De Kansspelautoriteit heeft VL in haar brief van 27 juli 2022 gewaarschuwd dat ze na 1 oktober 2022 handhavend zal optreden mochten er spellen aangetroffen worden waarbij meer wordt aangeboden dan enkel het verstrekken van deelnamebewijzen. De Kansspelautoriteit heeft daarbij gezegd dat daar in ieder geval sprake van is wanneer aan of in de loterij (online) spelelementen toegevoegd of verwerkt zijn. VL heeft ondanks de brief van 27 juli 2022 besloten haar nog niet operationele aanbod te gaan exploiteren. Na de wijzigingen die zijn doorgevoerd door VL aan de spellen hoeft een consument het spel niet uit te spelen. De consument moet het spel wel starten om een lot voor de loterijtrekking te ontvangen. Dit betekent dat de speler een actieve handeling moet verrichten om de (aangekochte) credits om te zetten in een deelnamebewijs. Deze actieve handeling betreft het spelen, of in ieder geval het starten, van een spel. De spellen zijn hiermee een toegevoegd spelelement aan de loterij. De wijzigingen die VL heeft doorgevoerd nemen niet weg dat VL nog steeds online spelelementen toevoegt aan een loterij en daarmee met het aanbod van de spellen meer aanbiedt dan enkel deelnamebewijzen.
71. In de toelichting op artikel 31, tweede lid, van de Wok staat dat de definitie van 'kansspelen op afstand' met zich meebrengt dat voor het online aanbieden van deelnamebewijzen van fysieke kansspelen, een vergunning voor kansspelen op afstand vereist is. Deze kansspelen mogen in de fysieke wereld al krachtens een vergunning worden georganiseerd en telecommunicatiemiddelen mogen daarbij in het algemeen worden gebruikt als verkoopkanaal voor deelnamebewijzen. De wetgever vervolgt dat loterijproducten kansspelen zijn met een betrekkelijk laag speeltempo. Met het maken van een uitzondering in artikel 31, tweede lid, van de Wok voor het online uitgeven van deelnamebewijzen voor loterijen, wordt de bestaande praktijk bestendigd waarin de speler een lot kan kopen via het internet vanachter zijn computer thuis of via de terminal in een tabakswinkel of een kiosk.³⁹
72. De Kansspelautoriteit heeft op 28 juli op haar website een nieuwsbericht⁴⁰ gepubliceerd waarin staat dat de Kansspelautoriteit ziet dat aanbieders van loterijen in toenemende mate ook online spelelementen toevoegen aan hun aanbod, dat loterijen niet online mogen worden aangeboden, dat het alleen is toegestaan deelnamebewijzen ('loten') via internet verkopen. Daarnaast staat

³⁹ Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 996, nr. 3.

⁴⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/juli/ksa-steeds-vaker-vermenging-loterij/>

vermeld dat het online aanbieden van een spel dat gekoppeld is aan een loterij, is verboden, een loterijvergunning staat dit simpelweg niet toe. In het nieuwsbericht is tevens vermeld dat de Kansspelautoriteit handhavend zal optreden als de wet of vergunningsvoorwaarden worden overtreden. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit op haar website⁴¹ vermeld staan dat loterijen niet online mogen worden aangeboden en dat het alleen is toegestaan deelnamebewijzen ('loten') via internet te verkopen. Hierbij is vermeld dat het online aanbieden van een spel dat gekoppeld is aan een loterij, verboden is.

73. VL is meermaals gewezen op het feit dat het niet is toegestaan om online meer aan te bieden dan deelnamebewijzen, en het niet is toegestaan spelelementen toe te voegen aan een loterij, zowel schriftelijk per brief en e-mail als via de website van de Kansspelautoriteit.
74. Het aanbieden van het loterijen en van kansspelen op afstand moet daarnaast strikt gescheiden blijven, er mag geen vermenging plaatsvinden tussen deze vormen van kansspelen. Immers, voor kansspelen op afstand heeft de wetgever een andere voorziening geregeld in de wet, waarbij meer en strengere voorwaarden gelden om dit te mogen aanbieden. Doordat VL aan haar loterij online spelelementen toevoegt ontstaat er vermenging tussen het loterijaanbod en online kansspelen.
75. De Kansspelautoriteit acht het opleggen van een last onder dwangsom in dit concrete geval een noodzakelijke, passende en evenredige maatregel om de overtreding daadwerkelijk te beëindigen. Er is sprake van een kansspel dat niet aangeboden mag worden op grond van de verleende artikel 3-vergunning. Ondanks het verzoek van de Kansspelautoriteit en waarschuwingen dat de Kansspelautoriteit over zal gaan tot handhaving heeft VL haar aanbod van de spellen, waarmee zij meer aanbiedt dan enkel deelnamebewijzen, niet gestaakt. Daarbij moet bijzonder belang worden toegekend dat voor de aangeboden online spellen een andere voorziening is getroffen in de Wok om deze te mogen aanbieden.
76. De last onder dwangsom heeft voldoende (financiële) prikkel om de overtreding te doen beëindigen. VL heeft gedurende de begunstigingstermijn de gelegenheid de overtreding te beëindigen voordat dwangsommen worden verbeurd.

⁴¹ <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/meerjarige-loterij/>

77. In het licht van de genoemde feiten en omstandigheden is er geen sprake van omstandigheden die nopen tot het afzien van het opleggen van de last onder dwangsom.

Begunstigingstermijn en hoogte van de dwangsom

78. De raad van bestuur houdt bij de vaststelling van de begunstigingstermijn rekening met het feit dat:

- a) VL op de hoogte is dat onder een loterijvergunning op grond van artikel 3 Wok alleen het online aanbieden van deelnamebewijzen is toegestaan, alsmede van het standpunt daaromtrent van de Kansspelautoriteit;
- b) gezien het wettelijk regime vermenging van verschillende kansspelen voorkomen moet worden;
- c) VL expliciet op de hoogte is gebracht van de overtreding op 27 juli 2022 jongstleden;
- d) de overtreding binnen de gestelde begunstigingstermijn kan worden beëindigd.

79. Gelet op artikel 5:32a, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht dient de Kansspelautoriteit een redelijke termijn te stellen om de last te kunnen uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Deze termijn dient echter zo kort mogelijk te zijn, maar wel lang genoeg om aan de last te kunnen voldoen. De Kansspelautoriteit acht een begunstigingstermijn van 28 dagen na dagtekening van dit besluit, te weten op 13 juni 2023, 12 uur, redelijk.

80. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

81. Handhaving van de regels in de kansspelsector is noodzakelijk, gelet op de bescherming van consumenten, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Daarbij kent de Kansspelautoriteit gewicht toe aan het specifieke karakter van normen die er op zijn gericht consumenten te beschermen. Het zijn deze te beschermen – en in beginsel geschonden – belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de

vaststelling van de hoogte van de dwangsom.

82. De Kansspelautoriteit houdt bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom rekening met de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Op grond daarvan bepaalt de Kansspelautoriteit de dwangsom op € 250.000 voor iedere week of deel daarvan dat VL de overtreding in stand houdt na afloop van de begunstigingstermijn, tot een maximum van € 1.000.000.
83. Ten aanzien van de nauwkeurigheid van de te omschrijven maatregelen merkt de Kansspelautoriteit op dat de norm van artikel 5:24, eerste lid van de Awb, er niet toe strekt tot in detail voor te schrijven welke maatregelen precies dienen te worden genomen. Het is aan de overtreder een keuze te maken welke maatregelen getroffen dienen te worden om de overtreding te beëindigen.⁴²

Besluit

84. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit legt VL de volgende last onder dwangsom op:

- VL moet uiterlijk 13 juni 2023, 12 uur, de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok – bestaande uit het aanbieden van een kansspel op afstand, de Spellen Loterij, zonder over de daarvoor vereiste vergunning te beschikken - staken en gestaakt houden. Dit betekent onder andere dat VL geen (online) spellen of spelelementen mag verbinden aan het aanbieden van een loterij, zoals het geval is bij de Spellen Loterij met de online spellen *VriendenLoterij Miljonairs*, *Club-Man* en *Bingo Crush*. VL biedt met de Spellen Loterij online meer aan dan enkel deelnamebewijzen en dat is niet toegestaan onder een loterijvergunning;
- Voor iedere week of deel daarvan na het verstrijken van de hiervoor genoemde begunstigingstermijn waarop VL de overtreding van het bepaalde in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok van de Wok niet heeft gestaakt, verbeurt VL een dwangsom van € 250.000 per week, tot een maximum van € 1.000.000.

⁴² Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1247.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

15 mei 2023

01.291.294

Den Haag, 15 mei 2023

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Renske E. Heijungs
Hoofd afdeling Toezicht

Bezwaar maken

U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze 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 digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

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.*

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.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

15 mei 2023

01.291.294