



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 Merkur Casino Almere B.V.

Zaak: 15484

Kenmerk: 15484 / 01.289.328

Openbaarmaking onder kenmerk: 15484 / 01.289.330

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) en de onderliggende wet- en regelgeving.
2. De Wok en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) verplichten de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de Wok (hierna: vergunninghouder) om iedere keer voordat een persoon toegang wordt verleend tot die inrichting, die persoon te identificeren, diens identiteit te verifiëren en te onderzoeken of deze persoon staat ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: register). De vergunninghouder mag een persoon wiens gegevens zijn opgenomen in het register geen toegang bieden tot zijn inrichting.
3. In de periode van 17 februari 2022 tot en met 2 maart 2022 heeft Merkur Casino Almere B.V. (hierna: Merkur) op negen verschillende dagen aan (tenminste) één persoon toegang geboden tot een speelautomatenhal in Almere, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. Dit is een overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.
4. De raad van bestuur rekent deze overtreding toe aan Merkur en legt haar hiervoor een boete op van € 45.000,-.



5. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Melding speler, raadpleging register, bezoek inrichting

6. Op 23 maart 2022 ontving de Kansspelautoriteit een schriftelijke melding waarin één persoon (hierna: melder) verklaarde dat hij de speelautomatenhal van Merkur in Almere kon bezoeken ondanks dat hij was ingeschreven in het register.
7. Op 24 maart 2022 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) gebeld met de melder. Daarop is de toezichthouder een onderzoek gestart naar de toegangscontrole bij deze speelautomatenhal.
8. Op 23 augustus 2022 hebben toezichthouders een bezoek gebracht aan de speelautomatenhal van Merkur in Almere. Tijdens het bezoek hebben zij gesproken met de operationeel manager. Hiervan is een verklaring opgesteld die door deze persoon is ondertekend. Daarnaast is een foto gemaakt van het toegangssysteem.
9. Tijdens het onderzoek hebben de toezichthouders aanvullende informatie opgevraagd. Merkur heeft deze informatie op 24 augustus 2022 per e-mail aangeleverd. Het betreft een e-mail van 9 maart 2022 van de leverancier van de toegangssoftware met een overzicht van de logs van bevestigingen in het register betreffende de melder.
10. Uit onderzoek van de toezichthouders blijkt dat de melder zich op 16 oktober 2021 heeft ingeschreven in het register voor de periode van 1 jaar (tot en met 15 oktober 2022). Op 24 maart 2022 heeft een toezichthouder het register geraadpleegd en geconstateerd dat de melder in het register stond ingeschreven. Uit deze gegevens blijkt ook dat de melder zichzelf heeft ingeschreven met een geboortedatum die niet overeenkomt met de geboortedatum die staat vermeld op zijn rijbewijs en paspoort. Daarop staat volgens de melder als geboortedatum vermeld 00-00-1958. In het register stond echter als geboortedatum vermeld 01-07-1958.
11. Naar aanleiding hiervan heeft een toezichthouder een onderzoek uitgevoerd naar de inschrijving van de melder in het register. Daaruit bleek dat er tot 20 oktober 2021 bij inschrijving geen verbinding tot stand werd gebracht tussen het register en de Beheervoorziening burgerservicenummer (BV BSN). Daardoor moesten



spelers tot die datum zelf hun gegevens invullen bij hun inschrijving, ondanks het feit dat de inschrijving plaatsvond met een BSN. Er vond geen controle plaats van de door een speler ingevoerde gegevens in het register. Ook bleek dat het register de invoer van de geboortedatum 00-00 niet ondersteunde. Derhalve stond de melder met de door hem ingevoerde (afwijkende) geboortedatum in het register. Dit kon destijds niet worden gecorrigeerd door de Kansspelautoriteit, omdat het register tot 9 mei 2022 de geboortedatum 00-00 niet ondersteunde.

12. Tot 9 mei 2022 konden vergunninghouders personen met de geboortedatum 00-00 niet controleren in het register, in zoverre dat deze controle niet kon leiden tot de afgifte van een unieke code (hierna: Crukscode) voor deze personen. Dit is een vereiste, voordat iemand mag worden toegelaten tot een inrichting.
13. Uit door de melder overgelegde bankafschriften blijkt dat de melder in de periode van 17 februari 2022 tot en met 2 maart 2022 op meerdere dagen in totaal 63 pinbetalingen in de vestiging van Merkur heeft verricht.
14. Merkur heeft met betrekking tot de melder in de periode van 17 februari 2022 tot en met 2 maart 2022¹ op negen verschillende dagen (17 februari, 19 februari, 21 februari, 22 februari, 23 februari, 24 februari, 25 februari, 27 februari en 2 maart) het register bevraagd, waarbij telkens dezelfde respons verscheen: 'KSA resultaat 404: deze persoon is niet bekend in het BSN register'. Deze foutmelding betekent dat de combinatie van de ingevoerde gegevens geen resultaat heeft opgeleverd. In het systeem van Merkur werd dit ook als fout vermeld: 'Error: KSA resultaat 404: deze persoon is niet bekend in het BSN register. Check de invoer!'.²
15. De operationeel manager van Merkur heeft op 23 augustus 2022 verklaard dat het personeel niet wist wat een 'melding 404' betekende. Het personeel heeft deze voorvallen destijds ook niet gemeld. Merkur had nog geen schriftelijke procedures met betrekking tot controle van het register en het personeel was niet goed genoeg getraind. Bij de 'melding 404' is alleen de poging tot aanmelden geregistreerd in het systeem van Merkur. De persoon is niet geregistreerd door Merkur, want er werd geen Crukscode afgegeven vanuit het register, aldus de operationeel manager.

2.2 De betrokkene

¹ Bijlage 6 bij het rapport, kenmerk 01.277.570.

² Bijlage 5 bij het rapport, kenmerk 01.277.569.



16. Merkur is gevestigd aan de Koetsierbaan 10, 1315 SE, Almere. Zij is houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de Wok. De exploitatie- en aanwezigheidsvergunning is op 16 december 2020 verleend onder kenmerk 194674 door de burgemeester van Almere en geldt van 1 januari 2021 tot 1 januari 2036. Ten tijde van de overtreding exploiteerde Merkur de inrichting in Almere.

3 Rapport

17. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 15 november 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is het volgende geconstateerd. Merkur heeft in de periode van 17 februari 2022 tot en met 2 maart 2022 aan een persoon die was ingeschreven in het register negen keer toegang geboden tot een speelautomatenhal in Almere, te weten op 17 februari, 19 februari, 21 februari, 22 februari, 23 februari, 24 februari, 25 februari, 27 februari en 2 maart. Dat is een overtreding van 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.
18. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres en het e-mailadres van Merkur.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

19. Op 11 januari 2023 hebben [vertegenwoordiger 1], [advocaat 1] en [advocaat 2] namens Merkur een schriftelijke zienswijze gegeven op het rapport en deze zienswijze mondeling toegelicht. Op 17 januari 2023 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar de gemachtigde van Merkur verzonden. Op 18 januari 2023 is namens Merkur nadere informatie toegezonden. Op 23 januari 2023 zijn namens Merkur opmerkingen over het verslag van de hoorzitting toegezonden.

4.2 Inhoudelijk

20. Namens Merkur is gesteld dat, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden, geen sanctie zou moeten worden opgelegd door de raad van bestuur. Subsidiair, mocht de raad van bestuur toch overgaan tot het opleggen van een sanctie, dan



zou dat hooguit een waarschuwing of een bindende aanwijzing moeten zijn.

Samengevat voert Merkur daarbij aan dat:

- a. de melder een manier lijkt te hebben gevonden om vergunninghouders onder druk te zetten, aangezien de melder op de hoogte was van problemen rondom de inschrijving van personen in het register met een fictieve geboortedatum, en Merkur van deze werkwijze de dupe is geworden;
- b. het feit dat de melder de toegang tot de inrichting niet is geweigerd, ondanks dat er sprake was van een 'melding 404', het gevolg is geweest van een menselijke inschattingsfout;
- c. het register fouten bevatte, waardoor het voor vergunninghouders feitelijk onmogelijk was om te achterhalen dat de melder was ingeschreven in het register;
- d. de Kansspelautoriteit verantwoordelijk is voor het correct functioneren van het register en dat onder haar verantwoordelijkheid een situatie is ontstaan waarin personen met een fictieve geboortedatum niet gecontroleerd konden worden op een mogelijke inschrijving in het register;
- e. de Kansspelautoriteit heeft nagelaten vergunninghouders hierover te informeren, door bijvoorbeeld instructies te geven wat te doen met personen met een fictieve geboortedatum of bij een 'melding 404';
- f. er sprake is van bijzondere (verzachtende) omstandigheden, zoals het (twijfelachtige) motief van de melder, het feit dat er sprake was van een opstartfase van het register, Merkur geen Crukscode heeft ontvangen als gevolg van een fout in het register en dat Merkur, nadat zij kennis had genomen van de situatie, meteen maatregelen heeft getroffen waardoor de situatie niet langer plaats kon vinden.

21. De raad van bestuur zal hieronder op de geëigende plek ingaan op deze punten.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

22. In artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is bepaald dat de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, geen toegang biedt tot die inrichting aan een persoon wiens gegevens zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 33h.



23. In artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bwrvk is bepaald dat voordat de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal een persoon toegang verleent tot die inrichting hij onderzoekt of deze persoon is ingeschreven in het register.
24. In artikel 11, vijfde lid, van het Bwrvk is bepaald dat de raad van bestuur de vergunninghouder na raadpleging van het register een code verstrekt die op unieke wijze aan de speler is verbonden. De vergunninghouder neemt deze code op in zijn administratie.
25. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens (onder andere) artikel 30u, eerste lid, van de Wok.
26. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt 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 bedraagt of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

5.2 Beoordeling zienswijze

5.2.1 Omstandigheden

27. Merkur erkent dat zij in de periode van 17 februari 2022 tot en met 2 maart 2022 aan de melder negen keer toegang heeft geboden tot de speelautomatenhal in Almere.
28. Merkur geeft aan dat zij het belang van een goed werkend register erkent en zich bewust is van haar verantwoordelijkheden als kansspelaanbieder, waaronder de zorgplicht voor haar spelers en de op haar andere rustende wettelijke verplichtingen in het kader van verslavingspreventie.
29. Volgens Merkur heeft de melder een melding gedaan bij de Kansspelautoriteit om Merkur onder druk te zetten. De melder heeft eerst een claim bij Merkur neergelegd. Toen daar niet direct een vergoeding op volgde, heeft melder gedreigd naar de Kansspelautoriteit te stappen. Vervolgens heeft de melder de daad bij het woord gevoegd. De melder zou deze werkwijze bij meerdere vergunninghouders hebben toegepast. Volgens Merkur was de melder op de hoogte van algemene problemen met registraties in het register voor 20 oktober 2021 en specifieke



problemen rondom de inschrijving van personen met een fictieve geboortedatum in hun identiteitsbewijs.

30. Volgens Merkur identificeert en verifieert zij de identiteit van alle personen die toegang tot de speelautomatenhal willen. Merkur heeft dat ook gedaan bij de melder. Ook heeft Merkur bij alle personen die toegang tot de speelautomatenhal willen onderzocht of deze personen in het register staan. Dat heeft Merkur ook gedaan bij de melder. In dit uitzonderlijke geval ontving Merkur een 'melding 404'. Uiteindelijk is er volgens Merkur door een menselijke inschattingfout voor gekozen om de melder niet de toegang tot de speelautomatenhal te weigeren. Het personeel was onbekend met een 'melding 404'.
31. Volgens Merkur zou de melder hebben nagelaten de correcte gegevens in te vullen omdat hij wist dat Merkur niet zou kunnen achterhalen of hij in het register was ingeschreven. Volgens Merkur heeft de melder zich opzettelijk geregistreerd met onjuiste gegevens.
32. In casu acht Merkur het van groot belang dat het register fouten bevatte als gevolg waarvan het feitelijk onmogelijk was voor vergunninghouders om te achterhalen dat de melder zich in het register had ingeschreven. Volgens Merkur is de Kansspelautoriteit verantwoordelijk voor het correct functioneren van het register en is onder verantwoordelijkheid van de Kansspelautoriteit een situatie ontstaan waarin personen met een fictieve geboortedatum niet gecontroleerd konden worden op een mogelijke inschrijving in het register.
33. Merkur geeft aan dat vergunninghouders zijn opgezaald met een probleem dat geheel buiten hun schuld en invloedssfeer lag. Gevolg daarvan zou zijn dat deze groep Nederlanders altijd geweigerd had moeten worden voor elk vergund kansspelaanbod in de vorm van online kansspelen, speelcasino's en speelautomatenhallen. Deze situatie heeft bestaan van 1 oktober 2021 tot en met 9 mei 2022. Een automatische weigering voor iedereen met een fictieve geboortedatum op het identiteitsbewijs die niet in het register staat ingeschreven, is volgens Merkur in strijd met de kanalisatiegedachte.
34. Volgens Merkur zou de Kansspelautoriteit hebben nagelaten vergunninghouders adequaat te informeren (bijvoorbeeld instructies wat te doen met personen met een fictieve geboortedatum of een 'melding 404') dan wel het technische probleem met het register spoedig op te lossen. Merkur geeft aan dat het uitblijven van communicatie op dit punt vanuit de Kansspelautoriteit de uitzonderlijkheid en



onbekendheid van de situatie onderstreept en verklaart. Dat zou volgens Merkur tot coulance moeten leiden.

35. Volgens Merkur is sprake van bijzondere (verzachtende) omstandigheden. Het zou hier gaan om een uitzonderlijke situatie. De situatie betreft één speler gedurende een korte periode. Daarnaast had deze speler volgens Merkur een specifiek (twijfelachtig) motief om te proberen naar binnen te komen bij speelautomatenhallen.
36. Merkur geeft aan dat sprake was van een opstartfase waarin het register, een compleet nieuw en omvangrijk ICT-systeem, was geïntroduceerd en zowel vergunninghouders als de Kansspelautoriteit hard aan het werk waren om kinderziektes te verhelpen. Volgens Merkur is de introductie van het register niet vlekkeloos verlopen. De Kansspelautoriteit heeft te maken gehad met meerdere problemen met het register. Daar komt nog bij dat het probleem met de fictieve geboortedata pas is verholpen in mei 2022.
37. In het specifieke geval van melder ontving Merkur geen Crukscode als gevolg van een fout in het register. Zodoende kon er in die situatie geen Crukscode in de administratie worden opgenomen. Dit is volgens Merkur een uitzonderlijk en zeer specifiek geval.
38. Merkur geeft aan dat zij, nadat zij kennis had genomen van de situatie, meteen maatregelen heeft getroffen waardoor de situatie niet langer plaats kon vinden. De interne instructies zijn aangepast, waarna iedereen met een 'melding 404' de toegang is geweigerd.
39. Tenslotte geeft Merkur aan dat zij omzetverlies heeft geleden door personen te weigeren die normaliter toegang zouden hebben gekregen, vanwege de problemen van het register met fictieve geboortedata, in de periode van 2 maart 2022 tot en met 9 mei 2022.
40. Volgens de raad van bestuur slaagt het betoog van Merkur niet. Dat licht de raad van bestuur als volgt toe.
41. De raad van bestuur stelt voorop dat de wetgever rekening heeft gehouden met deze situatie. In de toelichting bij artikel 11 van het Bwrvk staat het volgende:

"Het raadplegen van CRUKS vindt plaats bij de kansspelautoriteit op basis van voornoemde gegevens die de vergunninghouder doorstuurt. De raad van bestuur



schrijft voor op welke gestandaardiseerde wijze de gegevens van de speler aangeleverd moeten worden. De kansspelautoriteit controleert vervolgens bij de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BV BSN) binnen enkele seconden of het opgegeven burgerservicenummer juist is en behoort bij de persoonsgegevens die de speler heeft opgegeven. Indien uit de controle bij BV BSN of op ander wijze twijfel ontstaat over de juistheid van de aangeleverde combinatie van gegevens, wordt aan de opgegeven gegevens geen unieke code gekoppeld. In dit geval ontvangt de vergunninghouder de bevindingen van de kansspelautoriteit en mag de speler geen toegang tot het spelaanbod worden gegeven. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van het centraal register uitsluiting kansspelen verder gewaarborgd.”³

42. Volgens de raad van bestuur is het evident dat als een vergunninghouder na het invoeren van de persoonsgegevens een melding krijgt die luidt: ‘Error: KSA resultaat 404: deze persoon is niet bekend in het BSN register. Check de invoer!’, de raadpleging van het register niet heeft geleid tot het vereiste resultaat en er aan de opgegeven gegevens geen unieke code is gekoppeld. In dit geval mag de speler geen toegang worden verleend tot de speelautomatenhal. Het is de verantwoordelijkheid van een professionele vergunninghouder als Merkur om de wet- en regelgeving te kennen en deze na te leven.
43. Het feit dat Merkur de melder de toegang tot de speelautomatenhal niet heeft geweigerd, omdat het personeel onbekend was met een ‘melding 404’, maakt nog niet dat er geen sprake is van een overtreding. Uit de bepalingen bij of krachtens de Wok, meer specifiek artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, en vijfde lid van het Bwrvk, volgt immers dat een vergunninghouder eerst moet onderzoeken of een persoon is ingeschreven in het register, daartoe het register moet raadplegen en dat toegang tot de speelautomatenhal slechts is toegestaan nadat is vastgesteld dat deze persoon niet is ingeschreven in het register. Een vergunninghouder kan en mag zich in dit kader niet beroepen op een verkeerde inschatting.
44. Ook het feit dat de melder, al dan niet bewust, een verkeerde geboortedatum had ingevoerd in het register, doet niets af aan de overtreding. Merkur had de melder geen toegang tot de speelautomatenhal mogen verlenen, nu aan de opgegeven gegevens geen Crukscode was gekoppeld. Het invoeren van een verkeerde geboortedatum in het register heeft geleid tot een foutmelding. Als gevolg daarvan kon Merkur niet vaststellen of de melder was ingeschreven in het register. Daarom mocht Merkur de melder niet toelaten tot de speelautomatenhal. Niet het invoeren

³ Stb. 2021, 37, pag. 192.



van een verkeerde geboortedatum, maar de foutmelding had moeten leiden tot het weigeren van de melder.

45. Het standpunt dat Merkur in dit specifieke geval geen Crukscode ontving als gevolg van een fout in het register, kan de raad van bestuur niet volgen. De omstandigheid dat spelers tot 20 oktober 2021 zelf hun gegevens moesten invullen bij hun inschrijving in het register (en dat daarbij fouten zijn gemaakt die door de Kansspelautoriteit niet (meteen) konden worden gecorrigeerd), neemt immers niet weg dat Merkur bij raadpleging van het register met betrekking tot de melder telkens een 'melding 404' heeft ontvangen. De raadpleging van het register heeft niet geleid tot het vereiste resultaat en op grond daarvan had Merkur de melder de toegang tot de speelautomatenhal moeten weigeren. In dat opzicht werkte het register zoals beoogd. Desondanks heeft Merkur besloten om de melder toegang te verlenen tot de speelautomatenhal.
46. De raad van bestuur ontkent niet dat het register aanvankelijk te kampen had met opstartproblemen en dat het lang heeft geduurd voordat er een oplossing werd gevonden voor de gesignaleerde problemen met de fictieve geboortedata. De Kansspelautoriteit heeft vergunninghouders hier niet over geïnformeerd, omdat zij van mening was en mocht zijn dat de 'melding 404' voldoende duidelijk was en dat de consequentie hiervan voldoende bekend was. Het feit dat het personeel van Merkur onbekend was met deze melding doet niets af aan het feit dat de melding is verzonden en dat Merkur deze melding heeft ontvangen.
47. Volgens de raad van bestuur treft ook het argument dat Merkur, nadat zij kennis had genomen van de situatie, meteen maatregelen heeft getroffen waardoor de situatie niet langer plaats kon vinden en iedereen met een 'melding 404' de toegang is geweigerd, geen doel. Van een professionele vergunninghouder zoals Merkur mag worden verwacht dat zij de regels en voorwaarden kent en naleeft. Het aanpassen van interne instructies om naderhand alsnog te voldoen aan de Wok neemt de geconstateerde overtreding niet weg en kan ook niet dienen als verzachtende omstandigheid.

5.2.2 Proportionaliteit

48. Primair stelt Merkur dat, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden, de raad van bestuur geen sanctie zou moeten opleggen. Subsidiar vindt Merkur dat, als de raad van bestuur toch overgaat tot het opleggen van een sanctie, dat dan hooguit een waarschuwing of een bindende aanwijzing zou moeten zijn. Merkur baseert dit



onder meer op het feit dat slechts sprake zou zijn van één overtreding gedurende een korte periode en op het (twijfelachtige) motief van de melder.

49. De raad van bestuur acht het aannemelijk dat Merkur omzetverlies geleden zou kunnen hebben door personen te weigeren die anders toegang zouden hebben gekregen, vanwege de problemen van het register met fictieve geboortedata, in de periode van 2 maart 2022 tot en met 9 mei 2022. Merkur heeft echter niet aangetoond om hoeveel personen het gaat en hoeveel deze schade zou bedragen.
50. Bovendien volgt uit deze stelling van Merkur dat zij in de periode voorafgaand aan de geconstateerde overtreding mogelijk ook personen heeft toegelaten tot de speelautomatenhal die op grond van een 'melding 404' eigenlijk geweigerd hadden moeten worden. Uit de verklaring van Merkur volgt immers dat er geen interne instructies waren en dat het personeel niet bekend was met (de gevolgen van) een 'melding 404'.
51. Ook het feit dat Merkur op negen verschillende dagen een persoon die stond ingeschreven in het register toegang heeft verleend tot een speelautomatenhal in Almere, is voor de raad van bestuur een aanwijzing dat de overtreding een structureel karakter had. Er was immers sprake van meerdere overtredingen gedurende een periode van (bijna) twee weken.

5.3 Conclusie overtreding

52. De raad van bestuur stelt vast dat Merkur van 17 februari 2022 tot en met 2 maart 2022 aan (tenminste) één persoon op negen verschillende dagen toegang heeft geboden tot een speelautomatenhal, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. Merkur heeft dit bevestigd. Dit is niet in geschil. Hiermee staat vast dat artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is overtreden.

6 Overtreder

53. Merkur is houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de Wok. Merkur heeft op negen verschillende dagen aan (tenminste) één persoon toegang geboden tot een speelautomatenhal, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat Merkur artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden.



7 Boete

7.1 Algemeen

54. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd om voor de vastgestelde overtreding een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
55. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
56. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur 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).
57. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en, zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

7.2 Ernst van de overtreding

58. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door Merkur acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.
59. Vergunninghouders zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de raad van bestuur toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan kansspelen. Het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel en van groot belang. Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is het register. Het register stelt personen in staat zichzelf of anderen van deelname van de meer



risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en speelautomatenhallen, uit te (laten) sluiten. Met de inschrijving in het register worden personen in staat gesteld om voldoende afstand tot het spel te behouden, hun daadwerkelijke speelgedrag onder controle te krijgen, verandering in hun speelgedrag te bewerkstelligen en ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling te scheppen. Met de uitsluiting van deelname aan risicovolle kansspelen kan onder meer het risico op een snelle terugval worden voorkomen.

60. Het register is effectief wanneer vergunninghouders de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen van risicovolle kansspelen op de juiste wijze uitvoeren. Van vergunninghouders wordt en mag ook worden verwacht dat zij zich aan de voorschriften en voorwaarden houden. Het negeren daarvan ondermijnt het belang van het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving. Als een vergunninghouder een speler die is ingeschreven in het register toegang verleent tot een speelautomatenhal, dan krijgt deze speler niet de bescherming van het register zodat hij voldoende afstand tot het spel te behouden, verandering in zijn speelgedrag kan bewerkstelligen en ruimte neemt voor eventuele verslavingszorg, met alle mogelijke gevolgen van dien.
61. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk speelautomaten. 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 short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra rol van betekenis.
62. Door een speler toegang te verlenen tot een speelautomatenhal, terwijl deze speler is ingeschreven in het register, kan deze speler worden blootgesteld aan kansspelen met een hoog tot zeer hoog risico, zonder de bescherming die de inschrijving in het register biedt, met alle mogelijke gevolgen voor de speler van dien.
63. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Spelers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Vergunninghouders moeten daarom waarborgen dat hun aanbod verantwoordelijk, betrouwbaar en controleerbaar is. Een overtreding door een vergunninghouder van de Wok kan afbreuk doen aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen.
64. Gelet op het bovenstaande, kwalificeert de raad van bestuur het toegang verlenen tot een speelautomatenhal aan een speler die is ingeschreven in het register, als ernstig.



7.3 Verwijtbaarheid

65. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Merkur had door toegang te verlenen aan een speler tot een speelautomatenhal, zonder dat de raadpleging van het register heeft geleid tot het vereiste resultaat, waardoor er voor die speler geen Crukscode was afgegeven vanuit het register, kunnen en moeten weten dat dit zou kunnen leiden tot een overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. Merkur nam bewust een risico, nu niet bekend was of de speler wel of niet was ingeschreven in het register.
66. Overigens hecht de raad van bestuur eraan om in dit kader het volgende op te merken. Merkur heeft het verlenen van toegang aan een speler tot een speelautomatenhal, zonder dat voor die speler een Crukscode was afgegeven vanuit het register, meerdere keren en kennelijk weloverwogen toegestaan. Merkur had meer gewicht moeten geven aan het naleven van de wet en het daarbij zwaarwegende belang van het beschermen van de speler. Er waren echter geen interne instructies en Merkur was aanvankelijk, in ieder geval tot en met 2 maart 2022, onbekend met de 'melding 404'.

7.4 Boetevaststelling

67. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Merkur. In dit geval kan volgens de raad van bestuur niet worden volstaan met een waarschuwing of een bindende aanwijzing.
68. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals die hiervoor zijn toegelicht. Daarbij verwijst de raad van bestuur naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit.
69. De raad van bestuur acht een bedrag van 5.000,- euro per geconstateerde overtreding per dag redelijk. Dit bedrag staat in verhouding tot de ernst van de overtreding.
70. De raad van bestuur ziet geen aanleiding om op grond van andere omstandigheden het boetebedrag te verhogen of te verlagen. De hoogte van de boete wordt bepaald aan de hand van verschillende factoren, te weten het aantal dagen dat toegang is geboden tot een speelautomatenhal en het aantal personen dat is ingeschreven in het register.



71. Merkur heeft op negen verschillende dagen aan (tenminste) één persoon toegang geboden tot een speelautomatenhal, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. Dat komt neer op een bedrag van 9 dagen x 1 persoon x 5.000 = 45.000.
72. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de boete vast op een totaalbedrag van € 45.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Merkur Casino Almere B.V. artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden, door op negen verschillende dagen aan (tenminste) één persoon toegang te bieden tot een speelautomatenhal in Almere, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register;
- b. legt aan Merkur Casino Almere B.V. een boete op van € 45.000,-.

's-Gravenhage, 18 april 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. Bernadette C.M. van Buchem
plaatsvervangend voorzitter

VERZONDEN OP 20 APRIL 2023

Bezwaar

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de raad van bestuur, 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 raad van bestuur, 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.