

## **Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaar van Hillside New Media Malta Plc tegen het sanctiebesluit van 21 februari 2023, kenmerk 15402 / 01.285.941, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 400.000,-, en inzake het bezwaar tegen het besluit van 24 februari 2023, kenmerk 15402 / 01.285.943, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

### **1. Procedureverloop**

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De Kansspelautoriteit is ambtshalve een onderzoek gestart naar de naleving van het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen.<sup>1</sup> De bevindingen van dit onderzoek zijn weergegeven in het rapport en het sanctiebesluit.
3. Op 22 april 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouders) een informatieverzoek gestuurd naar Hillside New Media Malta Plc (hierna: Hillside).
4. Op 10 mei 2022 heeft Hillside schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.
5. Op 20 oktober 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Hillside artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan Hillside.
6. Bij brief van 27 oktober 2022 is Hillside in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze te geven op het rapport. Bij brief van 2 december 2022 is namens Hillside een schriftelijke zienswijze op het rapport ingediend. Op 15 december 2022 is Hillside in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting.
7. 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.
8. In het sanctiebesluit van 21 februari 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan Hillside een bestuurlijke boete opgelegd van € 400.000,- vanwege overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.
9. In het openbaarmakingsbesluit van 24 februari 2023 heeft de raad van bestuur besloten om het sanctiebesluit van 21 februari 2023 en het openbaarmakingsbesluit openbaar te maken.

---

<sup>1</sup> Artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.

10. Bij brief en e-mail van 6 april 2023 heeft Hillside pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit.
11. Bij brief en e-mail van 13 april 2023 is aan Hillside uitstel verleend tot het indienen van de aanvullende gronden. Bij brief van 24 mei 2023 heeft Hillside de gronden van bezwaar aangevuld.
12. Hillside is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 30 juni 2023 haar bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid geen gebruik gemaakt.

## **2. Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit**

13. In bezwaar heeft Hillside – samengevat – het volgende naar voren gebracht:
  - a. Volgens Hillside is het verzenden van reclame in de vorm van inhoudelijk generieke emailberichten aan jongvolwassenen als onderdeel van een generieke mailingcampagne aan alle ingeschreven, gecontroleerde en opted-in spelers geen overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.
  - b. Volgens Hillside is de boeteoplegging in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het lex-certa beginsel omdat de norm onvoldoende duidelijk, bepaald of kenbaar is.
  - c. Volgens Hillside is het opleggen van een bestuurlijke boete van €400.000,- niet passend en geboden. Daarom had moeten worden afgezien van het opleggen van een boete, dan wel had de boetehoogte gematigd moeten worden.
  - d. Volgens Hillside is het opleggen van een bestuurlijke boete onrechtmatig en is daardoor ook het openbaarmakingsbesluit ten onrechte genomen.

## **3. Juridisch kader**

14. Artikel 4a, tweede lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: 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.
15. 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 bedraagt.

16. In artikel 1, aanhef en onder 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.
17. In artikel 1, aanhef en onder 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.
18. Artikel 2, vierde lid, 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.
19. Artikel 2ab, eerste lid, van het Bwrvk<sup>2</sup> bepaalt dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand alleen zodanig specifiek gerichte wervings- en reclameactiviteiten ontplooit voor die kansspelen dat deze geen personen bereiken als bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.
20. Artikel 12, aanhef en onder i, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: de Rwrvk) bepaalt dat het verslavingspreventiebeleid van de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal, of tot het organiseren van kansspelen op afstand, in ieder geval een beschrijving bevat van de wijze waarop de implementatie van verslavingspreventieve maatregelen en voorzieningen in zijn organisatie alsmede de passende en effectieve toepassing van deze maatregelen en voorzieningen is gewaarborgd. Bij deze beschrijving wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan 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.

#### **4. Overwegingen van de commissie**

##### ***4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar***

21. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

##### ***4.2. Ten aanzien van de bezwaren***

22. De commissie merkt op dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, het Bwrvk een verbod bevat voor vergunninghouders om wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen te richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen).
23. Niet in geschil is dat Hillside in de periode van 26 oktober 2021 tot en met 1 februari 2022 meerdere bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten heeft gestuurd, in de vorm van e-mails waarin het aanbod van

---

<sup>2</sup> Dit artikel is per 1 juli 2023 in werking getreden

Hillside werd aangeprezen, waaronder bonussen. Bij brief van 10 mei 2022 heeft Hillside immers erkend dat zij promotionele e-mails, waaronder bonussen, heeft verzonden aan alle in aanmerking komende geregistreerde spelers die ervoor gekozen hebben om marketing te ontvangen. Daarmee is de overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk volgens de commissie een gegeven.

24. Voordat de commissie ingaat op de door Hillside aangevoerde bezwaargronden, merkt de commissie in algemene zin op dat Hillside onvoldoende waarde lijkt te hechten aan de algemene eis dat een vergunninghouder bij zijn reclame- en wervingsactiviteiten moet bijdragen aan de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.<sup>3</sup> Dat Hillside bekend is met deze doelstellingen, blijkt volgens de commissie uit het feit dat Hillside in haar bezwaarschrift meerdere keren verwijst naar de kanalisatiedoelstelling van de Wet kansspelen op afstand, en stelt in lijn met de kanalisatiedoelstelling van de wetgever reclame te maken voor haar kansspelaanbod. Daarbij lijkt Hillside een van de andere doelstellingen, te weten het beschermen van kwetsbare groepen (waartoe jongvolwassenen onmiskenbaar behoren) tegen onmatige deelname, te vergeten, althans minder belangrijk te vinden. Mede gelet op de recente maatschappelijke en politieke discussies over ongerichte reclame en de zorgplicht van aanbieders van online kansspelen, waarbij deskundigen geregeld hun zorgen uiten over het verhoogde risico van kansspelverslaving bij jongvolwassenen, vindt de commissie dat Hillside hierin ernstig tekort is geschoten. De uitleg van Hillside dat als jongvolwassenen hebben aangegeven dat zij mails willen ontvangen, zij die ook ontvangen, is wat dat betreft tekenend. Daarmee heeft Hillside onterecht de verantwoordelijkheid neergelegd bij jongvolwassenen, in plaats van deze kwetsbare groep in bescherming te nemen.
25. De commissie gaat hieronder nader in op de door Hillside aangevoerde gronden.

#### **4.2.1. Ten aanzien van gronden a en b**

26. Hillside stelt dat er geen sprake is van een overtreding, omdat de door haar verstuurd reclameberichten niet enkel gericht waren aan jongvolwassenen. Evenmin waren de reclameberichten qua inhoud gericht op jongvolwassenen. Er was sprake van een generieke mailingcampagne, waarbij de reclame weliswaar jongvolwassenen heeft bereikt, maar waarbij de reclame zich niet heeft geconcentreerd op deze groep. Hillside meent dat de raad van bestuur artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk ten onrechte als een totaalverbod interpreteert op het versturen van reclameberichten aan jongvolwassenen.
27. Volgens Hillside zou de overtreden rechtsnorm, zoals vastgelegd in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, onduidelijk zijn en verkeerd zijn geïnterpreteerd door de raad van bestuur. Volgens Hillside is deze norm in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het lex certa-beginsel.
28. Volgens Hillside ziet de overtreden norm alleen op de inhoud en vorm van de wervings- en reclameactiviteiten, niet op het bereik daarvan. Volgens Hillside zou de raad van bestuur ten onrechte een ruimere uitleg van de norm hanteren. Dit zou volgens Hillside onder meer blijken uit de toelichting van de wetgever bij het Bwrvk

---

<sup>3</sup> Staatsblad 2021, 37, p. 47.

en de Bwrvk en uit het feit dat de Kansspelautoriteit boetes heeft opgelegd aan 4 andere vergunninghouders (TOTO Online BV, JOI Gaming Ltd, Betent B.V., en Bingoal Nederland N.V.) voor vergelijkbare overtredingen. Volgens Hillside zouden ook deze vergunninghouders de overtreden norm onduidelijk vinden en de overtreden norm anders uitleggen dan de raad van bestuur. Daaruit leidt Hillside af dat er onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, met name over de term "gericht op".

29. Van enige onduidelijkheid over de overtreden norm is volgens de commissie geen sprake. De commissie is van oordeel dat de wet- en regelgeving op dit punt duidelijk is en dat de raad van bestuur terecht heeft vastgesteld dat de wetgever met "richten op" ook "richten aan" heeft bedoeld.
30. Volgens de commissie is er een duidelijk verschil tussen ongerichte en gerichte reclame. Ten tijde van de overtreding was ongerichte reclame op bijvoorbeeld billboards of websites (nog) toegestaan. Bij ongerichte reclame is het niet uitgesloten en valt het ook niet uit te sluiten dat reclame-uitingen die voor iedereen zichtbaar zijn, ook worden gezien door jongvolwassenen (of andere kwetsbare groepen). Mede daarom was het vergunninghouders niet toegestaan om onbegrensd reclame te maken. In het belang van het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van consumenten moest een vergunninghouder ervoor zorgen dat ongerichte reclame- en wervingsactiviteiten door de inhoud, het medium of anderszins niet (alsnog) werden gericht op onder andere minderjarigen en maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder jongvolwassenen. Om die reden mochten vergunninghouders bijvoorbeeld geen "studentenbonus" aanbieden, reclame maken nabij een school of online reclame plaatsen rond bepaalde YouTube-kanalen. Het argument van Hillside dat de norm van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk alleen zou zien op de inhoud en vorm van wervings- en reclameactiviteiten, heeft betrekking op ongerichte reclame. Volgens de commissie gaat het in dit geval echter niet om ongerichte reclame op een billboard, een sponsorboard in een voetbalstadion of een website die voor iedereen zichtbaar is, maar om gerichte reclame.
31. De reclameregels voor de voedingssector, de geneesmiddelensector en de alcoholsector, waar Hillside in randnummer 18 van het bezwaarschrift naar verwijst, richten zich op publieksreclame, dan wel openbare aanprijzing. In deze gevallen gaat het dus om ongerichte reclame. Daarnaast is er bij de Reclamecode voor Voedingsmiddelen en de Reclamecode voor alcoholhoudende dranken sprake van zelfregulering, vergelijkbaar met de Reclamecode Online Kansspelen. Wat betreft de commissie is het niet mogelijk om het Bwrvk te vergelijken met een code voor zelfregulering, aangezien deze instrumenten een verschillende status hebben. Bij zelfregulering is immers sprake van normen die zijn opgesteld door (en voor) de sector zelf, terwijl een AMvB een algemeen verbindend voorschrift is.
32. Het feit dat de door Hillside verstuurd 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 geen sprake was van ongerichte reclame, maar van gerichte reclame: wervings- en reclameactiviteiten gericht op een speler waarvan bekend was dat het ging om iemand in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.

33. Dit standpunt is op 2 juni 2023 bevestigd door de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag.<sup>4</sup> Aangezien Hillside zelf verwijst naar "vergelijkbare boetes die de Ksa [...] aan vier andere vergunninghouders heeft opgelegd" en Bingoal Nederland N.V. een van deze 4 andere vergunninghouders is (zie randnummer 28), acht de commissie deze uitspraak ook relevant in het kader van dit geschil. Volgens de voorzieningenrechter heeft de raad van bestuur zich op het standpunt kunnen stellen dat Bingoal Nederland N.V. reclame- en wervingsactiviteiten heeft gericht op jongvolwassenen. De uitleg dat een oordeel over de inhoud en het gekozen medium van de activiteiten er enkel toe doet als het gaat om ongeadresseerde reclame, zoals een reclamebord langs de weg, kan de voorzieningenrechter volgen. Omdat er hier sprake is van geadresseerde reclame aan onder andere jongvolwassenen in de vorm van e-mails, richten de activiteiten zich naar het oordeel van de voorzieningenrechter (ook) op deze groep. Er kan dan ook niet worden gezegd dat de raad van bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de Wok is overtreden, aldus de voorzieningenrechter.
34. Hillside heeft bevestigd dat zij "generieke reclameberichten" heeft gestuurd aan jongvolwassenen (zie randnummer 14 bezwaarschrift), waarin het aanbod van Hillside werd aangeprezen, waaronder bonussen. Volgens de commissie heeft Hillside daarmee haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen en zodoende artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk overtreden.
35. De commissie kan het standpunt van Hillside dan ook niet volgen dat deze wervings- en reclameactiviteiten in lijn zijn met het kanalisatiebelang. Het kanalisatiebelang ziet er op dat personen die willen deelnemen aan kansspelen geleid worden van het illegale naar het legale aanbod. Hillside is bekend met de (naam en de leeftijd van de) jongvolwassen spelers aan wie de desbetreffende e-mails zijn verstuurd. Deze jongvolwassen spelers hebben zich op enig moment bij Hillside aangemeld om legaal te kunnen spelen en zijn dus al bekend met het legale aanbod.
36. Anders dan Hillside betoogt overweegt de commissie dat de kanalisatiedoelstelling niet in gevaar komt doordat aan vergunninghouders, zoals Hillside, boetes worden opgelegd wegens ernstige overtredingen zoals hier aan de orde en dat deze ook worden gepubliceerd. De commissie wijst op het feit dat uit de "Monitoringsrapportage online kansspelen" volgt dat er in september 2022 reeds 22 vergunningen voor online kansspelen waren verleend door de Kansspelautoriteit, waarvan er destijds 16 werden geëxploiteerd.<sup>5</sup> Inmiddels zijn er 27 vergunninghouders voor online kansspelen.<sup>6</sup> Bovendien is de beoogde kanalisatiegraad inmiddels ruim behaald: thans speelt circa 90% van de online spelers via websites van legale aanbieders.<sup>7</sup> Dat betekent dat de legale markt vooralsnog gestaag blijft groeien, in plaats van dat aanbieders zich terugtrekken van de legale markt, ondanks de boetes die de raad van bestuur aan diverse vergunninghouders heeft opgelegd. Op een gegeven moment zullen er ook aanbieders verdwijnen, om uiteenlopende redenen. Dat is inherent aan de door de wetgever beoogde legale marktwerking. De stelling van Hillside dat de bescherming

---

<sup>4</sup> Rb. Den Haag, 2 juni 2023, SGR 23/2808, r.o. 7 (*Bingoal*).

<sup>5</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/>

<sup>6</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/veilig-online-gokken/kansspelwijzer-online-gokken/>

<sup>7</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/oktober/groei-kansspelmarkt-zet-lager-tempo/>

van spelers in het gedrang komt, omdat spelers naar illegale aanbieders zullen overstappen, kan de commissie gelet op het voorgaande niet volgen.

37. Volgens Hillside zou de raad van bestuur met zijn interpretatie van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk vooruit lopen op het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand.<sup>8</sup> Dit nieuwe besluit zou impliceren dat er tot 1 juli 2023 meer ruimte was om reclame te sturen aan jongvolwassenen. Hillside betoogt dat het woord 'bereiken' in artikel 2ab in het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand een aanscherping is van de norm 'richten op' uit het Bwrvk. Voorts stelt Hillside dat de raad van bestuur de norm uit artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk strenger zou uitleggen.
38. In reactie hierop overweegt de commissie dat de verwijzing naar het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand Hillside niet kan baten. Dat besluit gaat over het toevoegen van een nieuw artikel over ongerichte reclame aan het Bwrvk. In dit geval gaat het echter om overtreding van een reeds bestaand artikel in het Bwrvk over gerichte reclame. 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 gerichte reclame.
39. Hillside had maatregelen moeten nemen om haar wervings- en reclameactiviteiten niet te richten op jongvolwassenen. Zij had de bij haar geregistreeerde jongvolwassenen kunnen (en moeten) uitsluiten van haar wervings- en reclameactiviteiten per e-mail, bijvoorbeeld door deze personen te verwijderen van de mailinglijst, zoals dat ook geldt voor personen waarbij de vergunninghouder signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd.
40. Naar aanleiding van het betoog van Hillside waarbij wordt verwezen naar de gedragingen van [kansspelaanbieder] waartegen de Kansspelautoriteit destijds niet handhavend zou hebben opgetreden en op grond waarvan Hillside meent dat zij het voorbeeld van [kansspelaanbieder] mocht volgen, overweegt de commissie als volgt.
41. In het sanctiebesluit heeft de raad van bestuur in paragraaf 5.2 uitgebreid gemotiveerd waarom zij het standpunt over de (on)duidelijkheid van de overtreden norm niet volgt. Volgens de commissie maakt het feit dat een andere aanbieder voorheen dezelfde norm zou hebben overtreden en dat de Kansspelautoriteit daartegen niet handhavend zou hebben opgetreden - wat daar overigens ook van zij - nog niet dat de raad van bestuur de overtreding door Hillside (of een van de andere vergunninghouders) niet zou kunnen sanctioneren. Zelfs als de raad van bestuur eerder, om haar moverende redenen, het opleggen van een sanctie bij een vergelijkbaar geval van reclame- en wervingsactiviteiten niet opportuun zou hebben geacht, worden thans alle vergunninghouders waarbij een vergelijkbare overtreding is geconstateerd op een gelijke manier behandeld. Volgens de commissie was en is er bovendien geen enkele twijfel over de invulling en afbakening van de norm. Ook daarom kan een beroep op het gelijkheidsbeginsel met betrekking tot [kansspelaanbieder] niet slagen.

---

<sup>8</sup> Staatsblad 2023, 120.

42. Ten aanzien van het standpunt van Hillside dat ook bij andere vergunninghouders onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, overweegt de commissie het volgende.
43. De commissie constateert dat bij 5 vergunninghouders een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, is vastgesteld. Ten tijde van de overtreding (voorjaar 2022) waren er meer dan 10 vergunninghouders.<sup>9</sup> Inmiddels bestaat de gehele markt uit 27 vergunninghouders.<sup>10</sup>
44. Dat 5 vergunninghouders een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan, betekent volgens de commissie nog niet dat er sprake is van onduidelijkheid over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Het betekent hoogstens dat 5 vergunninghouders een op zichzelf duidelijke norm verkeerd hebben geïnterpreteerd. De overige vergunninghouders hebben de norm destijds op een andere manier geïnterpreteerd, althans geen wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen.
45. Dat 4 andere vergunninghouders dezelfde norm op een verkeerde manier hebben geïnterpreteerd en daarmee een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan als Hillside, betekent volgens de commissie evenmin dat de overtreden norm onduidelijk is. Zodra een bepaalde norm onduidelijk moet worden geacht, omdat andere vergunninghouders dezelfde overtreding (hebben) begaan of de norm (ook) verkeerd interpreteren, zou het opleggen van een sanctie door de raad van bestuur de facto niet meer mogelijk zijn. Marktpartijen zouden dan eenvoudig onderling afspraken kunnen maken om een bepaalde regel die hen niet bevalt anders uit te leggen en zodoende rechtmatig tot stand gekomen wet- en regelgeving stelselmatig kunnen omzeilen, dan wel naast zich neer kunnen leggen.
46. In het licht van het in randnummer 38 genoemde verbod op ongerichte reclame<sup>11</sup> waarmee wordt beoogd het risico op kansspelverslaving onder jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen terug te dringen, zou een dergelijke uitleg bovendien een volstrekt verkeerd signaal zijn. Het spreekt voor zich dat de commissie dit standpunt dan ook niet volgt.

---

<sup>9</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/>

<sup>10</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/veilig-online-gokken/kansspelwijzer-online-gokken/>

<sup>11</sup> Staatsblad 2023, 120.



47. Ten aanzien van het standpunt van Hillside dat uit de toelichting bij artikel 12 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op afstand (hierna: Rwrvk) niet blijkt dat de wetgever met "richten op" tevens heeft bedoeld "richten aan", overweegt de commissie het volgende.

48. In de toelichting<sup>12</sup> op artikel 12 van de Rwrvk staat het volgende (onderstreping commissie):

*"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."*

49. Uit deze toelichting op artikel 12 van de Rwrvk blijkt volgens de commissie dat de wetgever met "richten op" tevens heeft bedoeld "richten aan". Dit is niet beperkt tot de groep personen die signalen van risicovol speelgedrag vertonen. Uit artikel 2, derde lid, van het Bwrvk en de eerste zin van het citaat uit de toelichting blijkt dat onder maatschappelijk kwetsbare groepen ook worden verstaan personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen. In de laatste zin van het citaat uit de toelichting heeft de wetgever een voorbeeld gegeven dat gaat over deze specifieke groep.

50. Als de wetgever bedoeld zou hebben dat personen alleen van de mailinglijst verwijderd moeten worden wanneer bij hen signalen van risicovol speelgedrag zijn geconstateerd, dan zou het derde lid van artikel 2 van het Bwrvk hebben volstaan. Bovendien leidt die lezing volgens de commissie tot een onwenselijke situatie. Gelet op artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk, en het citaat uit de toelichting, zou in dat geval reclame voor online kansspelen ook mogen worden gericht aan minderjarigen, voor zover de vergunninghouder bij hen geen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd. Volgens de commissie is dat in strijd met de uitgangspunten van de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid op grond waarvan kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen juist beschermd moeten worden binnen het legale aanbod.<sup>13</sup>

51. Hillside is van mening dat de onduidelijkheid van de norm een gegeven is als de interpretatie van die norm moet worden ontleend aan de toelichting op lagere regelgeving. De commissie volgt Hillside hier niet in. Volgens de commissie mag van een professionele partij als Hillside redelijkerwijs worden verwacht dat zij zich heeft verdiept in de toepasselijke regelgeving en de toelichting daarop, in het bijzonder waar het haar zorgplicht voor het beschermen van jongvolwassenen tegen onmatige deelname betreft.

---

<sup>12</sup> Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 191.

52. Ook het standpunt van Hillside dat de toelichting bij artikel 12 niet voorschrijft dat alle kwetsbare groepen van personen automatisch moeten worden uitgeschreven van de mailinglijst en dat er dus geen reden is voor het opleggen van een sanctie "nu dergelijke signalen in het geval van de verstuurde e-mails niet aan de orde waren" kan de commissie niet volgen.
53. In artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk is immers bepaald dat de vergunninghouder zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richt op personen a) in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar, dan wel b) die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen. Uit artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk volgt volgens de commissie niet dat het richten van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op personen a) in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar, dan wel b) die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen, zou zijn toegestaan, voor zover de vergunninghouder bij hen geen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd.
54. Ook de e-mailcorrespondentie tussen de Kansspelautoriteit en het ministerie van Justitie en Veiligheid, waar Hillside in het bezwaarschrift naar verwijst, heeft betrekking op ongerichte reclame. Deze correspondentie gaat over ongerichte reclame- en wervingsactiviteiten en de vraag op grond van welke omstandigheden deze reclameactiviteiten alsnog als gerichte reclame moeten worden aangemerkt. Daarvan is in onderhavige zaak geen sprake. Volgens de commissie is het evident dat de door Hillside aan jongvolwassen spelers geadresseerde reclameberichten vallen onder de reikwijdte van het verbod van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Er is immers sprake van gerichte reclame.
55. Ten aanzien van het door Hillside in randnummer 80 van het bezwaarschrift aangevoerde standpunt over (het uitblijven van) duidelijke communicatie over de norm door de Kansspelautoriteit, is de commissie van oordeel dat de wet- en regelgeving op dit punt voldoende duidelijk is en geen verdere uitleg behoeft. Dat Hillside deze norm anders heeft geïnterpreteerd, valt de raad van bestuur niet te verwijten. Volgens de commissie mag van een professionele partij als Hillside redelijkerwijs worden verwacht dat zij zich heeft verdiept in de toepasselijke regelgeving en de toelichting daarop, in het bijzonder waar het haar zorgplicht voor het beschermen van jongvolwassenen tegen onmatige deelname betreft.
56. Op grond van bovenstaande overwegingen is de commissie van oordeel dat de raad van bestuur de overtreden norm, zoals vastgelegd in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, op de juiste manier heeft geïnterpreteerd. Volgens de commissie is er dan ook geen sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het lex certa-beginsel.

#### **4.2.2. Ten aanzien van grond c**

57. Hillside betoogt dat de opgelegde boete niet passend en geboden is. Volgens Hillside had afgezien moeten worden van het opleggen van een boete, dan wel had de boetehoogte moeten worden gematigd.
58. De commissie stelt voorop dat de raad van bestuur beleidsruimte heeft bij het opleggen van een boete. Het enkele feit dat de raad van bestuur ook een andere

maatregel kon opleggen, betekent nog niet dat een boete onrechtmatig is. De commissie stelt vast dat in paragraaf 7 van het sanctiebesluit uitvoerig is gemotiveerd dat sprake is van een ernstige en verwijtbare overtreding en dat het daarom passend en geboden is om Hillside hiervoor een boete op te leggen.

59. Een punitieve sanctie heeft als doel generale en specifieke preventie van de overtreding. Een punitieve sanctie heeft een afschrikwekkende werking. Het enkel opleggen van een herstelsanctie zou tot gevolg hebben dat een vergunde aanbieder ongestraft wervings- en reclameactiviteiten kan (blijven) richten aan jongvolwassenen, totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd. Een herstelsanctie heeft immers geen, of in veel mindere mate, afschrikwekkende werking. Hetzelfde geldt ten aanzien van een waarschuwing of een normoverdragend gesprek. Op grond hiervan is de commissie van oordeel dat het opleggen van een boete evenredig is aan de geconstateerde overtreding. Bovendien is dit in lijn met andere sanctiebesluiten bij vergelijkbare overtredingen. In dit kader verwijst de commissie ook naar randnummer 41 van dit advies.
60. De omstandigheid dat naast Hillside nog 4 andere vergunninghouders een boete hebben gekregen voor vergelijkbare overtredingen in een vergelijkbare periode bevestigt volgens de commissie juist dat de raad van bestuur niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld, daar in alle gevallen sprake is van een situatie waarbij gedurende een periode van meerdere maanden veelvuldig reclameberichten aan jongvolwassenen zijn gestuurd.
61. De situaties waar Hillside naar verwijst in randnummers 93, 96-99, 114 van de aanvullende gronden hebben niet in een vergelijkbare periode en tijd<sup>14</sup> (met uitzondering van randnummer 97) plaatsgevonden en hebben bovendien geen betrekking op eenzelfde situatie. Deze voorbeelden acht de commissie dan ook niet relevant.
62. De commissie acht de hoogte van de boete redelijk en voldoende gemotiveerd. Daarbij wijst de commissie erop dat de raad van bestuur in paragraaf 7.5 van het sanctiebesluit heeft bepaald dat een basisbedrag van € 350.000,- wordt opgelegd. In beginsel wordt standaard een basisbedrag opgelegd. Het opleggen van een basisbedrag is bij de raad van bestuur al jarenlang gebruikelijk bij het opleggen van een boete.<sup>15</sup>
63. Ook merkt de commissie op dat het basisbedrag voor Hillside fors lager is dan de basisbedragen die gelden voor de zeer ernstige overtreding van illegaal online kansspelaanbod, waarvoor het basisbedrag € 600.000,- of vier procent van de omzet is.
64. Volgens de commissie kan ook het beroep op de beperkte duur of beperkte omvang van de overtreding niet slagen. Een basisbedrag wordt in beginsel standaard opgelegd en kan worden verhoogd vanwege bepaalde omstandigheden, zoals de duur of omvang van de overtreding. De commissie stelt vast dat bij Hillside terecht sprake is geweest van een verhoging van het basisbedrag vanwege de duur of de omvang van de overtreding. Zij verwijst naar randnummer 68 van het sanctiebesluit, waaruit

---

<sup>14</sup> De Wet Kansspelen op afstand trad op 1 oktober 2021 in werking

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld eerdere boetebesluiten van de raad van bestuur op de website van de Kansspelautoriteit, de jurisprudentie over die boetebesluiten, en de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, Kansspelautoriteit, *Stcrt.* 2021, 41413, alsmede alle voorgaande versies daarvan.

blijkt dat de overtreding ruim 3 maanden onderdeel is geweest van de bedrijfsvoering van Hillside. Het feit dat Hillside uiteindelijk zelf is gestopt met het sturen van e-mails met reclame- en wervingsuitingen aan jongvolwassenen, doet daar niets aan af.

65. Het basisbedrag van € 350.000,- wordt opgelegd bij een overtreding van de wervings- en reclameregels gelijk aan de overtreding waarvoor Hillside gesanctioneerd is. Middels een eventuele verhoging van het basisbedrag dient de hoogte van de boete afgestemd te worden op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan Hillside kan worden verweten.
66. Anders dan Hillside betoogt, stelt de commissie vast dat er bij Hillside geen sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Volgens de commissie is de overtreding te wijten is aan de gedragingen van Hillside zelf en niet aan het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit.
67. De commissie stelt verder vast dat in het sanctiebesluit verder afdoende is gemotiveerd dat een verhoging van het basisbedrag passend is, omdat de overtreding gedurende ruim 3 maanden onderdeel is geweest van de bedrijfsvoering van Hillside. Het feit dat Hillside uiteindelijk zelf is gestopt met het sturen van e-mails met reclame- en wervingsuitingen aan jongvolwassenen, doet daar niets aan af.
68. De commissie concludeert dat de hoogte van de boete deugdelijk en toereikend is gemotiveerd en dat er geen reden is voor matiging van de boete. Van onevenredigheid van de boetehoogte is de commissie niet gebleken.

#### **4.2.3. Ten aanzien van grond d**

69. Volgens Hillside is het opleggen van een bestuurlijke boete onrechtmatig en is daardoor ook het openbaarmakingsbesluit ten onrechte genomen, nu er sprake zou zijn van onevenredige benadeling.
70. De commissie overweegt dat het door Hillside aangevoerde standpunt ten aanzien van de rechtmatigheid van het sanctiebesluit hierboven reeds uitgebreid aan de orde is gekomen.
71. Nu volgens de commissie de bezwaren van Hillside ten aanzien van de onrechtmatigheid van het sanctiebesluit geen stand kunnen houden, kan ook het bezwaar van Hillside dat het openbaarmakingsbesluit ten onrechte is genomen geen stand houden. Derhalve is er geen sprake van onevenredige benadeling.

## **5. Conclusie**

72. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het sanctie- en openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten. De commissie ziet ook geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

73. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 30 november 2023, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A. Koppe (voorzitter), mr. drs. A.C.M. Mulder en mr. K. Hollemans.

Namens de adviescommissie  
de voorzitter,

w.g.

mr. A. Koppe