

## **Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaar van Betent B.V. tegen het besluit van 4 april 2023, kenmerk 15403/01.288.550, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 400.000,- en inzake het bezwaar tegen het besluit van 4 april 2023, kenmerk 15403/01.288.551, 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 een informatieverzoek gestuurd naar Betent B.V. (hierna: Betent).
4. Op 4 mei 2022 heeft Betent schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.
5. Op 20 oktober 2022 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport is geconstateerd dat Betent 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 Betent.
6. Bij brief van 7 november 2022 is Betent in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze te geven op het rapport. Bij brief van 25 november 2022 heeft Betent een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Op 6 december 2022 is Betent in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting.
7. Op 28 december 2022 is het verslag van de hoorzitting toegezonden aan Betent. Op 11 januari 2023 heeft Betent haar opmerkingen over het verslag verzonden aan de Kansspelautoriteit.
8. In het sanctiebesluit van 4 april 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan Betent 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 4 april 2023 heeft de raad van bestuur besloten om het sanctiebesluit van 4 april 2023 openbaar te maken.

---

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

10. Bij e-mails van 16 mei 2023 heeft Betent pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit.
11. Bij e-mails van 14 augustus 2023 heeft Betent de gronden van bezwaar aangevuld.
12. Betent is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 31 augustus 2023 haar bezwaarschriften mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt.
13. Op 19 september 2023 is het verslag van de hoorzitting toegezonden aan Betent.
14. Op 26 september 2023 heeft Betent haar opmerkingen over het verslag verzonden aan de Kansspelautoriteit.

### **1.1      *Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit***

15. In bezwaar heeft Betent – samengevat – het volgende naar voren gebracht:
  - a. Volgens Betent is van een overtreding geen sprake. De door haar verzonden reclame was niet specifiek gericht op jongvolwassenen. Betent voert aan dat “richten op” niet zo kan worden uitgelegd dat het *uitsluiten* van jongvolwassenen van wervings- en reclameactiviteiten hieronder valt. Volgens Betent heeft de wetgever met artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk niet bedoeld dat het “richten aan” of “verzenden aan” jongvolwassenen verboden is, nu dit de facto een totaalverbod voor wervings- en reclameactiviteiten jegens jongvolwassenen zou betekenen. Gelet op de kanalisatiedoelstelling van de Wet kansspelen op afstand kan een totaalverbod niet zijn bedoeld.
  - b. Volgens Betent is de boeteoplegging in strijd met het lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, omdat sprake was en is van onduidelijke norm.
  - c. Volgens Betent is het sanctiebesluit voorts in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Volstaan had kunnen worden met een waarschuwing of een normoverdragend gesprek. Ook is de hoogte van de boete onevenredig.
  - d. Volgens Betent is het sanctiebesluit onrechtmatig. Omdat het sanctiebesluit geen stand kan houden ontbreekt het aan een grondslag voor het openbaarmakingsbesluit. Betent wordt onevenredig benadeeld door deze openbaarmaking, ten onrechte als overtreder kenbaar gemaakt en het doel van het openbaarmakingsbesluit staat niet in verhouding tot de schade die Betent leidt door de openbaarmaking. Ook was er een minder ingrijpende mogelijkheid voorhanden. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel had de raad van bestuur moeten kiezen voor deze minder ingrijpende mogelijkheid.
  - e. Volgens Betent ontbreekt het voorts aan een grondslag voor de openbaarmaking van de beslissing op bezwaar op het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit.

## 1.2 *Juridisch kader*

16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. Artikel 2ab, eerste lid, van het Bwrvk 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.
22. Artikel 12, aanhef en onder i, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op afstand (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.

## 2. **Overwegingen van de commissie**

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

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

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

24. De commissie merkt op dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van 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).

25. Niet in geschil is dat Betent in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten heeft gestuurd, in de vorm van e-mails waarin het aanbod van Betent werd aangeprezen, waaronder bonussen. Bij brief van 4 mei 2022 heeft Betent immers erkend dat zij promotionele e-mails, waaronder bonussen, naar al haar spelers heeft verstuurd. Daarmee is de overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk volgens de commissie gegeven.

26. Voordat de commissie ingaat op de door Betent aangevoerde gronden, merkt de commissie in algemene zin op dat Betent 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>2</sup> Dat Betent bekend is met deze doelstellingen, blijkt volgens de commissie uit het feit dat Betent 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 Betent 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, is de commissie van oordeel dat Betent hierin ernstig tekort is geschoten. De uitleg van Betent dat als jongvolwassenen hebben aangegeven dat zij mails willen ontvangen, zij die ook ontvangen, is wat dat betreft tekenend. Daarmee heeft Betent onterecht de verantwoordelijkheid neergelegd bij jongvolwassenen, in plaats van deze kwetsbare groep in bescherming te nemen.

27. Hieronder gaat de commissie nader in op de door Betent aangevoerde gronden.

#### **2.3.1 Ten aanzien van gronden a en b**

28. Betent stelt dat er geen sprake is van een overtreding, omdat de door haar verstuurd reclameberichten niet gericht waren op jongvolwassenen. Zij meent dat

---

<sup>2</sup> Staatsblad 2021, 37.

de raad van bestuur artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk als een totaalverbod interpreteert op het versturen van reclameberichten aan jongvolwassenen.

29. Volgens Betent zou de norm, 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 Betent is deze norm in strijd met het lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.
30. Volgens Betent ziet de overtreden norm alleen op de inhoud en vorm van de wervings- en reclameactiviteiten, niet op het bereik daarvan. Volgens Betent zou de raad van bestuur ten onrechte een ruimere uitleg van de norm hanteren. Dit zou volgens Betent onder meer blijken uit het feit dat de Kansspelautoriteit boetes heeft opgelegd aan 4 andere vergunninghouders (TOTO Online BV, JOI Gaming Ltd, Hillside New Media Malta Plc, en Bingoal Nederland N.V.) voor vergelijkbare overtredingen. Volgens Betent zouden ook deze vergunninghouders de overtreden norm onduidelijk vinden en de overtreden norm anders uitleggen dan de raad van bestuur. Daaruit leidt Betent 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".
31. 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.
32. 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. 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 Betent 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.
33. 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 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.

34. Dit standpunt is op 2 juni 2023 bevestigd door de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag.<sup>3</sup> Aangezien Betent 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 30), 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.
35. Betent heeft bevestigd dat zij “generiek geformuleerde reclame e-mails” heeft verstuurd aan jongvolwassenen, waarin het aanbod van Betent werd aangeprezen, waaronder bonussen. Volgens de commissie heeft Betent daarmee haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen en zodoende artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk overtreden.
36. Ten aanzien van het standpunt van Betent 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.
37. 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>4</sup> Inmiddels bestaat de gehele markt uit 27 vergunninghouders.<sup>5</sup>
38. 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.
39. Dat 4 andere vergunninghouders dezelfde norm op een verkeerde manier hebben geïnterpreteerd en daarmee een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan als Betent, betekent volgens de commissie evenmin dat de overtreden norm onduidelijk

<sup>3</sup> Rb. Den Haag, 2 juni 2023, SGR 23/2808, r.o. 7 (*Bingoal*).

<sup>4</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/>

<sup>5</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/veilig-online-gokken/kansspelwijzer-online-gokken/>

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.

40. In het licht van het recente verbod op ongerichte reclame<sup>6</sup> waarmee wordt beoogd het risico op kansspelsverslaving 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.

41. Ten aanzien van het standpunt van Betent 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.

42. In de toelichting<sup>7</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 spelgedrag 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 spelgedrag heeft geconstateerd."*

43. 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 spelgedrag vertonen. Uit artikel 2, derde lid, van het Bwrvk en de eerste zin van voornoemd citaat uit de toelichting blijkt dat onder maatschappelijk kwetsbare groepen ook worden verstaan personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. In de laatste zin van het citaat uit de toelichting heeft de wetgever een voorbeeld gegeven dat gaat over deze specifieke groep.

44. Als de wetgever bedoeld zou hebben dat personen alleen van de mailinglijst verwijderd moeten worden, wanneer bij hen signalen van risicovol spelgedrag zijn geconstateerd, dan zou dat volgens de commissie leiden tot een onwenselijke situatie. Gelet op artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk, en de toelichting op artikel 12 van de Rwrvk, zou in dat geval reclame voor online kansspelen ook mogen worden gericht aan minderjarigen, voor zover de vergunninghouder bij hen geen

---

<sup>6</sup> Staatsblad 2023, 120.

<sup>7</sup> Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.

signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd. Volgens de commissie is dat in strijd met het uitgangspunt 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>8</sup>

45. Betent 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 Betent hier niet in. Volgens de commissie mag van een professionele partij als Betent 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.
46. Ook het standpunt van Betent 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.
47. 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.
48. 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 lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

### **2.3.2 Ten aanzien van grond c**

49. Volgens Betent is het sanctiebesluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Volstaan had kunnen worden met een waarschuwing of een normoverdragend gesprek, omdat Betent de overtreding uit zichzelf heeft beëindigd. De hoogte van de boete zou onevenredig en niet passend zijn.
50. Ook zou er volgens Betent sprake zijn van een termijnoverschrijding. Betent heeft ruim drie maanden langer moeten wachten op een besluit dan een andere vergunninghouder, waarbij een vergelijkbare overtreding was geconstateerd. Deze

---

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

termijnoverschrijding zou als boeteverlagende omstandigheid moeten worden aangemerkt.

51. De commissie volgt Betent hier niet in. Dat er met betrekking tot de hoogte van de boete geen belangenafweging zou hebben plaatsgevonden of dat deze niet zou zijn afgestemd op de aard, ernst en omvang van de overtreding is niet juist. Uit het sanctiebesluit blijkt dat bij het vaststellen van de hoogte van de boete een belangenafweging heeft plaatsgevonden en dat daarbij rekening is gehouden met de ernst, aard en omvang van de overtreding. De commissie verwijst naar paragraaf 7.2 tot en met 7.5 van het sanctiebesluit. Van motiveringsgebreken kan derhalve ook niet gesproken worden.
52. De commissie is van mening dat de raad van bestuur beleidsruimte heeft bij het opleggen van een boete. Het enkele feit dat ook een andere maatregel kon worden opgelegd, betekent nog niet dat de boete onrechtmatig is. Zoals gemotiveerd in het sanctiebesluit gaat het hier om een ernstige en verwijtbare overtreding. In dat kader verwijst de commissie naar paragraaf 7.1 van het sanctiebesluit. Het opleggen van 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.
53. Voorts acht de commissie de hoogte van de boete redelijk en voldoende gemotiveerd. Daarbij wijst de commissie erop dat de raad van bestuur in randnummer 67 van het sanctiebesluit heeft bepaald dat een basisbedrag van € 350.000,- wordt opgelegd. De commissie wijst er voorts op dat een basisbedrag een bedrag is dat in beginsel standaard wordt opgelegd. Het opleggen van een basisbedrag is bij de raad van bestuur al jarenlang gebruikelijk bij het opleggen van een boete.<sup>9</sup> Ook merkt de commissie op dat het basisbedrag voor Betent 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.
54. 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 Betent 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 blijkt dat de overtreding gedurende vijf maanden onderdeel is geweest van de

---

<sup>9</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.

bedrijfsvoering van Betent. Het feit dat Betent uiteindelijk zelf is gestopt met het sturen van e-mails met reclame- en wervingsuitingen aan jongvolwassenen, doet daar niets aan af.

55. Ten aanzien van de termijnoverschrijding merkt de commissie op dat ieder besluit een zorgvuldige voorbereiding vereist, ook waar het vergelijkbare overtredingen betreft. Niet valt in te zien waarom de enkele omstandigheid dat de raad van bestuur tussen november 2022 en april 2023 verschillende besluiten heeft genomen in vergelijkbare zaken zou moeten worden aangemerkt als een boeteverlagende omstandigheid ten aanzien van Betent. Het feit de raad van bestuur op verschillende tijdstippen boetes heeft opgelegd voor vergelijkbare overtredingen doet immers niets af aan de ernst en de duur van de overtreding of aan de mate van verwijtbaarheid.
56. De commissie concludeert dat de hoogte van de boete deugdelijk en toereikend is gemotiveerd. Van onevenredigheid van de boetehoogte is de commissie niet gebleken.

### **2.3.3 Ten aanzien van grond d**

57. Volgens Betent zal het sanctiebesluit in rechte geen stand houden. Vanwege de onrechtmatigheid van het sanctiebesluit zou het openbaarmakingsbesluit eveneens onrechtmatig zijn. Verder stelt Betent dat er sprake zou zijn van een onevenredige benadeling.
58. De commissie overweegt dat het door Betent aangevoerde standpunt ten aanzien van de rechtmatigheid van het sanctiebesluit hierboven reeds uitgebreid aan de orde is gekomen.
59. Ten aanzien van de stelling van Betent dat de publicatie van het sanctiebesluit negatieve gevolgen heeft voor haar, overweegt de commissie het volgende. Betent heeft weliswaar gesteld dat de reputatie van Betent en haar zakelijke relaties door openbaarmaking van de ten onrechte opgelegde boete op de tocht komen te staan, maar Betent heeft niet nader onderbouwd en ook niet aannemelijk gemaakt dat haar naam onevenredig is aangetast door de publicatie van het sanctiebesluit. Voor zover de naam van Betent zou worden aangetast, is het vaste jurisprudentie dat dit belang niet opweegt tegen de belangen die zijn gediend met openbaarmaking.<sup>10</sup>
60. Ook is de commissie niet eerder gebleken dat een kansspelaanbieder door een publicatie van een boete van de raad van bestuur (onevenredige) nadelen heeft ondervonden.<sup>11</sup> Ten aanzien van specifiek Betent merkt de commissie daarbij op dat de bestreden besluiten in april 2023 zijn gepubliceerd. Niet is gebleken dat [bedrijf 1] daardoor de [dienst] van Betent heeft opgezegd of dat een leverancier daardoor een zakelijk samenwerkingsverband met Betent heeft opgezegd, althans Betent heeft daartoe geen bewijzen overgelegd. Evenmin heeft Betent aangetoond dat zij andere

<sup>10</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 10 en ECLI:NL:RVS:2022:1833, r.o. 13 e.v. (*Simbat Entertainment Systems*).

<sup>11</sup> Zie overigens ook Rb. Den Haag 19 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr. Green*), r.o. 16.

nadelen heeft ondervonden die zij niet kan verhelpen of die onevenredig nadelig zijn voor haar.

61. Aangezien Betent niet concreet heeft aangetoond welke nadelen zij heeft ondervonden als gevolg van de openbaarmaking, is er volgens de commissie ook geen reden om de belangen die zijn gediend met openbaarmaking daaraan ondergeschikt te maken. Ter verdere onderbouwing verwijst de commissie naar verschillende uitspraken van de Rechtbank Den Haag.<sup>12</sup>
62. Bovendien is (mogelijke) schade eerder het gevolg van de door Betent gepleegde overtreding dan door de openbaarmaking van de als gevolg hiervan opgelegde sanctie. Betent is immers een professionele marktpartij en had redelijkerwijs kunnen en moeten weten dat zij een ernstige overtreding van de kansspelwetgeving beging, dat zij daarvoor beboet kon worden en dat sanctiebesluiten in beginsel openbaar worden gemaakt. De gevolgen daarvan dienen volgens de commissie dan ook in beginsel voor haar rekening en risico te komen.

### 3. Conclusie

63. 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.
64. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op PM oktober 2023, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A. Koppe (voorzitter), de heer mr. T. van Steenis en de heer mr. K. Hollemans.

Namens de adviescommissie  
de voorzitter,

w.g.

mr. A. Koppe

---

<sup>12</sup> Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428, r.o. 10.5 (*Electronic Arts*); (vzr.) 8 juli 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:10052, r.o. 2.3 (*N1 Interactive*); 19 april 2022 ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green*).