



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 5:37 van de Algemene wet bestuursrecht tot invordering van een verbeurde dwangsom.

Datum: 15 juli 2021

Kenmerk: 01.243.813

Openbaar onder kenmerk: 01.243.854

# Besluit

---

## Samenvatting

Bij besluit van 19 oktober 2017 (kenmerk 01.017.611) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een last onder dwangsom opgelegd aan Lotto B.V. (hierna: Lotto). De raad van bestuur stelt vast dat Lotto niet aan de opgelegde last heeft voldaan en dat door Lotto zodoende van rechtswege een dwangsom ter hoogte van € 10.000,- is verbeurd. De raad van bestuur besluit over te gaan tot het invorderen van voormelde verbeurde dwangsom.

## Juridisch Kader

1. Artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.
2. Artikel 5:37, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom beslist.
3. Artikel 4a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) luidt, voor zover hier relevant:
  1. [...]

*2. De houders van vergunningen op grond van deze wet geven op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.*

*(...)*

*5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.*

*6. De in het vijfde lid bedoelde regels kunnen onder meer betrekking hebben op:*

- a. [...];*
- b. de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht;*
- c. de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, en*
- d. de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclame-uitingen worden gedaan.*

4. Artikel 2, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Besluit) luidt:

*Vergunninghouders richten hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.*

## Besluit last onder dwangsom

5. Op 19 oktober 2017 heeft de raad van bestuur aan Lotto de volgende last onder dwangsom opgelegd (hierna: de last)<sup>1</sup>:
- a) Lotto dient uiterlijk 27 oktober 2017 overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit - bestaande uit het richten van online wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op minderjarigen - beëindigd te hebben en te houden.
  - b) Lotto dient al die maatregelen te nemen om te voorkomen dat er reclame-uitingen geplaatst worden op websites die zich richten op minderjarigen. Het kan daarbij gaan om het consistent, onverkort en voortdurend toepassen van whitelisting, waarbij de gehanteerde whitelist bovendien doorlopend wordt beheerd, gecontroleerd en onderhouden. Dat omvat verder het herzien, zo nodig aanpassen dan wel opzeggen van

---

<sup>1</sup> Zie besluit van 19 oktober 2017 met kenmerk 01.017.611 en besluit van 15 mei 2018 kenmerk 01.031.063 (beslissing op bezwaar).

eerder gemaakte contractuele afspraken over het (doen) inkopen van reclame op websites gericht op minderjarigen te voorkomen.

- c) Voor iedere overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit, in de vorm van een reclame-uiting op een website die zich richt op minderjarigen, die na afloop van de voormelde begunstigingstermijn wordt geconstateerd, verbeurt Lotto een dwangsom van € 10.000,- tot een maximum van € 100.000,-.
6. De begunstigingstermijn waarbinnen Lotto moest voldoen aan bovengenoemde last is geëindigd op 27 oktober 2017.
7. Bij besluit van 12 december 2018<sup>2</sup> heeft de Kansspelautoriteit van rechtswege verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 30.000,- ingevorderd en geïnd, omdat Lotto niet voldeed aan de aan haar opgelegde last. Lotto heeft zich met online reclame-uitingen voor kansspelen gericht op minderjarigen. Hiermee is in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid van het Besluit.
8. De last is nog steeds van kracht. Dit houdt in dat Lotto nog steeds moet voldoen aan de last en dat op de naleving daarvan wordt gecontroleerd.

## Bevindingen

9. Na een signaal over een advertentie gericht op minderjarigen van een vergunninghouder is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit een digitaal onderzoek uitgevoerd over de periode van 2 november 2020 tot en met 8 februari 2021. De bij deze controle uitgevoerde toezichtshandelingen en de daaruit voortvloeiende bevindingen zijn vastgelegd in een verslag van ambtshandelingen.<sup>3</sup>
10. Kort gezegd bestond dit onderzoek uit het controleren van online reclame-uitingen van vergunninghouders op Nederlandse websites die zich richten op minderjarigen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de gegevens van

---

<sup>2</sup> Zie besluit van 12 december 2018 met kenmerk 01.046.119

<sup>3</sup> VVA – controle LOD Lotto online.

onderzoeksbureau The Nielsen Company en is gekeken naar de websites die eerder aanleiding vormden voor het opleggen van de last.

11. The Nielsen Company is gespecialiseerd in het wereldwijd vastleggen van reclame-uitingen en -bestedingen in verschillende media en binnen verschillende sectoren. Daarbij wordt onder andere vastgelegd wie de afzender is van een advertentie, op welke wijze deze is aangekocht en wat de verschijningsvorm was. De specifieke reclame-uitingen zijn ook door deze partij vastgelegd.
12. Uit dit onderzoek is gebleken dat Lotto reclame-uitingen heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) voor de EuroJackpot<sup>4</sup> op de hierna in randnummer 13 nader aangeduide website en periode door middel van direct buying.
13. De raad van bestuur stelt op basis van het bovenstaande vast dat Lotto in ieder geval in de periode van 2 november 2020 tot en met 18 december 2020 ten minste 218 advertenties heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) voor de EuroJackpot op de website GirlsScene.nl.

## Zienswijze en beoordeling

14. Lotto is op 14 juni 2021 per brief op de hoogte gesteld van de bevindingen van de Kansspelautoriteit die tot dit besluit hebben geleid. Daarbij is een conceptversie van het besluit als voornemen toegestuurd. Daarbij verzocht de Kansspelautoriteit Lotto om in het geval er sprake is van bijzondere omstandigheden, dit naar voren te brengen.<sup>5</sup>
15. Op 29 juni 2021 heeft de Nederlandse Loterij namens Lotto een schriftelijke reactie ingediend bij de Kansspelautoriteit. Lotto vraagt in deze reactie aandacht voor een aantal procedurele aspecten. Deze reactie is hieronder kort samengevat uiteengezet. De raad van bestuur gaat vervolgens per verweer in op houdbaarheid daarvan.

---

<sup>4</sup> Voor het organiseren van EuroJackpot is d.d. 23 december 2016 aan Lotto een vergunning verleend door de Kansspelautoriteit met kenmerk 10509.

<sup>5</sup> Zie conceptbesluit 14 juni 2021 met Kenmerk 01.240.805.

16. Lotto stelt dat de reclame-uiting van het kansspel EuroJackpot buiten haar wil om op de website GirlsScene.nl is getoond. Lotto stelt geen enkel belang te hebben bij de zichtbaarheid van de reclame-uitingen op de desbetreffende website.
17. Allereerst merkt de raad van bestuur op, onder verwijzing naar randnummer 13 van dit besluit, dat Lotto reclame-uitingen van de EuroJackpot heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) op de website GirlsScene.nl. In de last en de daaropvolgende beslissing op bezwaar van 15 mei 2018 heeft de raad van bestuur uitvoerig gemotiveerd dat de website GirlsScene.nl zich richt op minderjarigen. Lotto voldoet daarmee niet aan de aan haar oplegde last. Lotto stelt dat zij niet de wil heeft gehad de advertenties te tonen op de desbetreffende website. Nog afgezien van het feit dat Lotto niet nader toelicht wat zij hiermee bedoelt, laat dit onverlet dat Lotto met het plaatsen van de reclame-uitingen op de desbetreffende website artikel 4a, vijfde lid, van de Wokjo. artikel 2, derde lid, van het Besluit heeft overtreden. Lotto is als vergunninghouder er aan gehouden al haar reclame-uitingen te monitoren en zo nodig in te grijpen als deze in strijd zijn met wet- en regelgeving. Ook het belang dat Lotto al dan niet heeft bij het plaatsen van dergelijke reclame-uitingen is niet relevant voor de beoordeling of en in hoeverre Lotto niet voldoet aan de voorwaarden uit de last.
18. Lotto stelt dat de Kansspelautoriteit een (te) ruime uitleg geeft aan de last. Volgens Lotto zag de last uit 2017 op het beëindigen van de overtreding destijds en geldt deze niet als automatische sanctie voor overtredingen in de toekomst. Dat formeel niet tot een opheffing van de last is besloten conform artikel 5:34 Awb maakt dit volgens Lotto niet anders.
19. De raad van bestuur benadrukt, onder verwijzing naar randnummer 8 van dit besluit, dat de last nog steeds rechtskracht heeft. Dit betekent dat Lotto nog steeds moet voldoen aan de voorwaarden uit deze last en de overtredingen niet enkel moet beëindigen en maar ook beëindigd moet houden. Er geldt geen verplichting voor de Kansspelautoriteit op grond van de wet, noch op grond van jurisprudentie, om de last ambtshalve op te heffen. De Kansspelautoriteit heeft dit ook niet gedaan. Wel kan een overtreder, in dit geval Lotto, een verzoek indienen bij het bestuursorgaan tot het opheffen van de last op grond van artikel 5:34, tweede lid, van de Awb. Een dergelijk verzoek heeft de raad van bestuur

tot aan de reactie van Lotto op het voornemen in onderhavige casus niet eerder ontvangen. Het betoog van Lotto gaat dus niet op.

20. Lotto stelt het onbegrijpelijk te vinden dat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten Lotto eerder in de gelegenheid te stellen onderzoek te doen en zo nodig maatregelen te nemen.
21. Als reactie hierop merkt de raad van bestuur op dat onderhavige besluit een invordering van een van rechtswege verbeurde dwangsom betreft. Daarnaast wijst de raad van bestuur Lotto er op dat zij zelf verantwoordelijk is voor naleving van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit. Zoals reeds eerder is opgemerkt, is Lotto als vergunninghouder er aan gehouden al haar reclame-uitingen te monitoren en zo nodig in te grijpen als deze in strijd zijn met wet- of regelgeving. Lotto kan dit niet afwentelen op een andere partij. Ook niet op de Kansspelautoriteit. Het is een zelfstandige bevoegdheid van de Kansspelautoriteit hoe zij opvolging geeft aan signalen over een mogelijke overtreding. De raad van bestuur voegt daaraan toe dat zij de invorderingsbeschikking ruimschoots binnen de daarvoor wettelijk bepaalde termijn van een jaar aan Lotto heeft gestuurd.<sup>6</sup>
22. Tot slot verzoekt Lotto de Kansspelautoriteit om over te gaan tot opheffen van de last.
23. Het verzoek tot het opheffen van de last maakt geen onderdeel uit van onderhavig besluit. De Kansspelautoriteit neemt dat verzoek separaat in behandeling. Lotto zal hiervoor nog een schriftelijke bevestiging ontvangen.

## Overwegingen

24. Lotto heeft zich in de periode van 2 november 2020 tot en met 18 december 2020 met advertenties voor de EuroJackpot op de website GirlsScene.nl gericht op minderjarigen. Hiermee heeft Lotto in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit.

---

<sup>6</sup> zie hiervoor artikel 5: 35, eerste lid, van de Awb.

25. Gezien het bovenstaande concludeert de raad van bestuur dat Lotto met voornoemde advertenties niet voldoet aan de aan haar opgelegde last.
26. Door niet aan de last te voldoen, verbeurt Lotto van een rechtswege dwangsom. De onder randnummer 13 van dit besluit weergegeven advertenties zijn allen op dezelfde methode ingekocht, op dezelfde website gepubliceerd en kennen, voor zover bekend, dezelfde verschijningsvorm (afbeelding). Derhalve worden de weergegeven advertenties als één gedraging aangemerkt en is er sprake van één overtreding.
27. Gelet op het bovenstaande heeft Lotto, onder verwijzing naar het besluit van 19 oktober 2017, een dwangsom verbeurd ter hoogte van € 10.000,-.
28. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. De raad van bestuur is van oordeel dat op basis van wat Lotto heeft aangevoerd in haar zienswijze er geen sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat de raad van bestuur gedeeltelijk of in zijn geheel af zou moeten zien van invordering. De raad van bestuur ziet ambtshalve evenmin reden om van invordering af te zien.

## Vaststelling en invordering verbeurde dwangsommen

29. De raad van bestuur gaat op grond van artikel 5:37 van de Awb over tot het invorderen van de verbeurde dwangsom.
30. Het bedrag van € 10.000,- dient binnen 6 weken na dagtekening van dit besluit te zijn overgemaakt op het rekeningnummer [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] ten name van Kansspelautoriteit onder vermelding van het relatienummer [VERTROUWELIJK] en kenmerk [VERTROUWELIJK].

31. Tot slot wordt Lotto erop gewezen dat de last nog steeds van kracht is. Dit houdt in dat Lotto nog steeds moet voldoen aan de genoemde last en dat op de naleving daarvan wordt toegezien door de Kansspelautoriteit. Indien wordt geconstateerd dat dit niet het geval is, kan voor deze last nog maximaal € 60.000,- aan dwangsommen worden verbeurd.

's-Gravenhage, 15 juli 2021

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,  
namens deze,

w.g.

*mr. Renske E. Heijungs*  
*Hoofd afdeling Toezicht & Consument*

**Bezwaar maken**

*U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:*

*Kansspelautoriteit  
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling  
Postbus 298  
2501 CG Den Haag*

*U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.*

*Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:*

- uw naam en adres;*
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;*
- een kopie van de beslissing;*
- de gronden van uw bezwaar;*
- uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde*