

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van JOI Gaming Limited tegen het sanctiebesluit van 10 januari 2023, kenmerk 15405/01.282.263, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 400.000,-, en inzake het bezwaar tegen het besluit van 11 januari 2023, kenmerk 15151/01.282.267, 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.¹ De bevindingen van dit onderzoek zijn weergegeven in het rapport en het sanctiebesluit.
3. Op 22 april 2022 hebben de toezichthouders een informatieverzoek gestuurd naar JOI Gaming Limited (hierna: JOI Gaming).
4. Op 6 mei 2022 heeft JOI Gaming 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 wordt geconstateerd dat JOI Gaming 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 JOI Gaming.
6. JOI Gaming is bij brief van 31 oktober 2022 in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze te geven op het rapport. Bij brief van 17 november 2022 is namens JOI Gaming een schriftelijke zienswijze op het rapport ingediend. JOI Gaming is niet ingegaan op de uitnodiging voor een hoorzitting. Daarom is afgezien van het horen van JOI Gaming.
7. In het sanctiebesluit van 10 januari 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan JOI Gaming een bestuurlijke boete opgelegd van € 400.000,- vanwege overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.
8. In het openbaarmakingsbesluit van 11 januari 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit besloten om het sanctiebesluit van 10 januari 2023 openbaar te maken.

¹ Artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.

9. Bij brief van 21 februari 2023, door de Kansspelautoriteit ontvangen op 22 februari 2023, heeft JOI Gaming pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit. Bij brief van 3 april 2023, door de Kansspelautoriteit ontvangen op 4 april 2023, heeft JOI Gaming de gronden van bezwaar aangevuld.
10. JOI Gaming is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 1 juni 2023 haar bezwaarschriften mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt.

1.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

11. In bezwaar heeft JOI Gaming – samengevat – het volgende naar voren gebracht:
- a. Volgens JOI Gaming was haar reclame niet gericht op jongvolwassenen. Zij voert aan dat “gericht op” niet hetzelfde is als “gericht aan”. Daarom kan volgens JOI Gaming dan ook geen sprake zijn van een overtreding. De wetgever heeft met artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk niet bedoeld dat er een totaalverbod geldt voor reclame aan jongvolwassenen.
 - b. Volgens JOI Gaming is de boeteoplegging in strijd met het lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de rechtsnorm onduidelijk was en is.
 - c. Volgens JOI Gaming is de boete in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De boete moet aanzienlijk gematigd worden. De raad van bestuur dient de boetehoogte af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan JOI Gaming kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
 - d. Volgens JOI Gaming is het woord “bereiken” in artikel 2ab van het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand² een aanscherping van de norm “richten op”.
 - e. Volgens JOI Gaming is het sanctiebesluit onrechtmatig. Daarmee is ook het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig genomen door de raad van bestuur omdat er sprake zou zijn van een onevenredige benadeling.

1.2 Juridisch kader

12. 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.

² Stb. 2023, 120.

13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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

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

2.2. Ten aanzien van de bezwaren

20. De commissie merkt op dat artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van de Wok een verbod bevat voor vergunninghouders om wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen te richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen).
21. Vast staat dat JOI Gaming in de periode van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 aan alle bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten heeft gestuurd, in de vorm van e-mails waarin het aanbod van JOI Gaming werd aangeprezen, waaronder bonussen. Daarmee is de overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk gegeven.
22. De commissie gaat hieronder nader in op de door JOI Gaming aangevoerde gronden.

2.3.1 Ten aanzien van gronden a en b

23. JOI Gaming stelt dat er geen sprake is van een overtreding, omdat de door haar verstuurd reclameberichten niet gericht waren op jongvolwassenen. Zij meent dat 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.
24. Volgens JOI Gaming 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 JOI Gaming is deze rechtsnorm in strijd met het lex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.
25. Volgens JOI Gaming ziet de overtreden rechtsnorm alleen op de inhoud en vorm van de wervings- en reclameactiviteiten, niet op het bereik daarvan. Volgens JOI Gaming zou de raad van bestuur ten onrechte een ruimere uitleg hanteren.
26. Dit zou volgens JOI Gaming onder meer blijken uit het feit dat de Kansspelautoriteit boetes heeft opgelegd aan andere vergunninghouders (Holland Casino N.V., TOTO Online B.V., Hillside New Media Malta Plc, BetCity en Unibet) voor vergelijkbare overtredingen. Volgens JOI Gaming zouden ook deze vergunninghouders de overtreden rechtsnorm onduidelijk vinden en de overtreden rechtsnorm anders interpreteren dan de raad van bestuur. Daaruit leidt JOI Gaming af dat er "binnen de gehele markt" onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, met name over de term "gericht op".
27. Van enige onduidelijkheid van de overtreden rechtsnorm 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.
28. 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 JOI Gaming dat de rechtsnorm 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 of een website die voor iedereen zichtbaar is, maar om gerichte reclame.

29. 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.
30. JOI Gaming heeft bevestigd dat zij e-mails heeft verzonden aan jongvolwassenen, waarin het aanbod van JOI Gaming werd aangeprezen, waaronder bonussen. Volgens de commissie heeft JOI Gaming daarmee haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen en zodoende artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk overtreden.
31. Ten aanzien van het standpunt van JOI Gaming dat "binnen de gehele markt" onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, overweegt de commissie het volgende.
32. 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 in totaal 18 vergunninghouders.³ Inmiddels bestaat de gehele markt uit 25 vergunninghouders.⁴
33. Dat 5 van de 18 vergunninghouders een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan, betekent volgens de commissie nog niet dat er "binnen de gehele markt" onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Het betekent hoogstens dat 28% van de markt een op zichzelf duidelijke rechtsnorm verkeerd heeft geïnterpreteerd. De overige 13 vergunninghouders (72% van de markt) hebben de rechtsnorm destijds op de juiste

³ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/>

⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/veilig-spelen/veilig-online-gokken/kansspelwijzer-online-gokken/>

manier geïnterpreteerd, althans geen wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen.

34. Dat 4 andere vergunninghouders dezelfde rechtsnorm op een verkeerde manier hebben geïnterpreteerd en daarmee een (vrijwel) identieke overtreding hebben begaan als JOI Gaming, betekent volgens de commissie evenmin dat de overtreden rechtsnorm onduidelijk is. Zodra een bepaalde rechtsnorm onduidelijk moet worden geacht, omdat andere vergunninghouders dezelfde overtreding (hebben) begaan of de rechtsnorm (ook) verkeerd interpreteren, zou het opleggen van een sanctie door de raad van bestuur de facto niet meer mogelijk zijn. Marktpartijen zouden dan eenvoudig 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.
35. In het licht van het recente verbod op ongerichte reclame⁵ dat minderjarigen en maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder jongvolwassenen, nog beter moet beschermen tegen het risico op kansspelverslaving, zou een dergelijke uitleg bovendien een volstrekt verkeerd signaal zijn. Het spreekt voor zich dat de commissie dit standpunt dan ook niet volgt.
36. Ten aanzien van het standpunt van JOI Gaming 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.
37. In de toelichting⁶ 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."

38. 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 het 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.

⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/mei/verbod-ongerichte-reclame-per-1-juli/>

⁶ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.

39. 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 dat volgens de commissie leiden 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 het uitgangspunt van de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid dat juist kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen beschermd moeten worden binnen het legale aanbod.⁷
40. De lezing van JOI Gaming dat het verwijderen van personen uit de mailinglijst "dus alleen moet, voor zover bij hen signalen van risicovol speelgedrag zijn geconstateerd" en dat dit ook betekent dat "jongvolwassenen hier niet onder vallen, voor zover zij geen signalen van risicovol speelgedrag vertonen" kan de commissie niet volgen. 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.
41. Op grond van bovenstaande overwegingen is de commissie van oordeel dat de raad van bestuur de overtreden rechtsnorm, 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

42. Volgens JOI Gaming zou het opleggen van een boete van € 400.000,- onevenredig zijn en zou deze boete aanzienlijk gematigd moet worden. De overtreding zou niet geheel aan JOI Gaming te verwijten zijn, omdat de rechtsnorm onduidelijk is en er geen sprake zou zijn van opzet. Daarnaast zou de overtreding en de opgelegde boete onevenredig hoog zijn in vergelijking met andere door de raad van bestuur opgelegde boetes. Ook zou de boete niet in lijn zijn met het gelijkheidsbeginsel. JOI Gaming stelt verder dat de overtreding kort heeft geduurd en dat zij de overtreding zelf heeft beëindigd. Zij zou volledige medewerking hebben verleend aan het onderzoek. Volgens JOI Gaming heeft de raad van bestuur geen rekening gehouden met de door JOI Gaming getroffen maatregelen na de overtreding. Dit zou tevens de eerste overtreding zijn van JOI Gaming. Zij meent verder dat de openbaarmaking van het sanctiebesluit zou moeten meewegen in de boetheogte. Tenslotte zou de raad van bestuur volgens JOI Gaming de onschuldpresumptie hebben geschonden.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 191.

43. De commissie volgt JOI Gaming hierin niet. 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.
44. De commissie oordeelt 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. 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.
45. 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 61 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.⁸ Ook merkt de commissie op dat het basisbedrag voor JOI Gaming 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.
46. Volgens de commissie kan ook het beroep op de gestelde 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 JOI Gaming terecht sprake is geweest van een verhoging van het basisbedrag vanwege de duur of de omvang van de overtreding. Zij verwijst naar randnummer 62 van het sanctiebesluit, waaruit blijkt dat de overtreding gedurende langere tijd onderdeel is geweest van de

⁸ 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 JOI Gaming. In tegenstelling tot hetgeen JOI Gaming aanvoert, is een periode van drie maanden volgens de commissie geen korte periode.

47. Verder merkt de commissie op dat haar niet eerder is gebleken dat een kansspelaanbieder door een publicatie van een boete van de raad van bestuur (onevenredige) nadelen ondervond.⁹ Zij merkt daarbij ten aanzien van specifiek JOI Gaming op dat de bestreden besluiten inmiddels zijn gepubliceerd en dat niet is gebleken noch gesteld dat daardoor een leverancier een zakelijk samenwerkingsverband met JOI Gaming heeft opgezegd, laat staan dat JOI Gaming daarvan nadelen ondervindt die zij niet kan verhelpen en onevenredig nadelig voor haar zijn.
48. Ten aanzien van nieuwsberichten merkt de commissie het volgende op. Een nieuwsbericht bij publicatie van een sanctiebesluit bevat geen andere informatie dan de informatie in de openbare versie van het besluit, waarbij rekening wordt gehouden met de (eventuele) reactie van JOI Gaming op de openbaarmaking. Deze werkwijze is conform het openbaarmakingsbeleid¹⁰ van de Kansspelautoriteit. De publicatie van het nieuwsbericht is daarom volgens de commissie geen omstandigheid die tot matiging van de boete zou moeten leiden.
49. De vergelijking met en de opmerkingen over de bij besluit van 8 november 2022 met kenmerk 15091/01.278.070 opgelegde boete aan een andere aanbieder, kunnen JOI Gaming evenmin baten. De opmerkingen van JOI Gaming zien immers op dat specifieke besluit en de feiten en omstandigheden in die zaak en zijn niet relevant voor het thans voorliggende besluit. JOI Gaming is geen belanghebbende bij dat besluit. Bovendien is dit besluit onherroepelijk, nu hiertegen geen bezwaar of beroep is ingesteld. Voor zover JOI Gaming heeft willen betogen dat haar opmerkingen ook zien op haar situatie, zijn deze meegenomen in de motivering van het thans voorliggende advies.
50. 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

51. Volgens JOI Gaming 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. Dit nieuwe besluit zou impliceren dat er tot 1 juli 2023 meer ruimte was om reclame te sturen aan jongvolwassenen. JOI Gaming 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 JOI Gaming dat de raad van bestuur de norm uit artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk strenger zou uitleggen.

⁹ Zie overigens ook Rb. Den Haag 19 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr. Green*), r.o. 16.

¹⁰ Zie <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/openbaarmakingsbeleid/>.

52. In reactie hierop overweegt de commissie het volgende.
53. De verwijzing naar het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand kan JOI Gaming niet 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 wervings- en reclameactiviteiten gericht op jongvolwassenen.
54. JOI Gaming had maatregelen moeten nemen om haar wervings- en reclameactiviteiten niet te richten op jongvolwassenen. Zij had de bij haar geregistreerde 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. Nu JOI Gaming dat niet heeft gedaan, is er volgens de commissie sprake van een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk.

2.3.4 Ten aanzien van grond e

55. Volgens JOI Gaming zal het sanctiebesluit in rechte geen stand houden. Vanwege de onrechtmatigheid van het sanctiebesluit zou het openbaarmakingsbesluit eveneens onrechtmatig zijn. JOI Gaming stelt dat er sprake zou zijn van een onevenredige benadeling.
56. De commissie overweegt dat het door JOI Gaming aangevoerde standpunt ten aanzien van de rechtmatigheid van het sanctiebesluit hierboven reeds uitgebreid aan de orde is gekomen.
57. Ten aanzien van de stelling van JOI Gaming dat de publicatie van het sanctiebesluit negatieve gevolgen heeft voor haar, overweegt de commissie het volgende. JOI Gaming heeft niet nader onderbouwd en niet aannemelijk gemaakt dat haar naam onevenredig is aangetast door de publicatie van het sanctiebesluit. Voor zover de naam van JOI Gaming zou worden aangetast, is het vaste jurisprudentie dat dit belang niet opweegt tegen de belangen die zijn gediend met openbaarmaking.¹¹
58. Aangezien JOI Gaming niet concreet heeft onderbouwd welk nadeel wordt ondervonden als gevolg van de openbaarmaking, is er volgens de commissie geen reden om de belangen die zijn gediend met openbaarmaking daaraan ondergeschikt te maken. De commissie verwijst ter verdere onderbouwing naar verschillende uitspraken van de Rechtbank Den Haag.¹² Bovendien is die (mogelijke) schade eerder

¹¹ 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*).

¹² 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*).

het gevolg van de door JOI Gaming gepleegde overtreding dan door de openbaarmaking van de als gevolg hiervan opgelegde sanctie. JOI Gaming 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 dienen dan ook in beginsel voor haar rekening en risico te komen.

3. Conclusie

59. 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.

60. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 22 augustus 2023, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A. Koppe (voorzitter), mevrouw mr. E. Özdemir en de heer mr. K. Hollemans.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. A. Koppe