



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de Kansspelen tot oplegging van een boete aan JOI Gaming Limited.

Zaak: 15405

Kenmerk: 15405 / 01.282.263

Openbaarmaking onder kenmerk: 15405 / 01.282.264

# Besluit

---

## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) en onderliggende regelgeving, waaronder het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk).
2. Op grond van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk mag een houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouder) zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen), omdat die groep bij deze vorm van kansspelen een hoger risico loopt om kansspelverslaafd te raken.
3. JOI Gaming Limited (hierna: JOI Gaming) heeft van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 reclame gestuurd aan jongvolwassenen. Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Deze overtreding wordt aan JOI Gaming toegerekend.
4. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000,-.
5. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.



## 2 Onderzoek

### 2.1 Reclame

6. De Kansspelautoriteit is ambtshalve een onderzoek gestart naar de naleving van het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen.<sup>1</sup> Uit signalen uit de media<sup>2</sup> en diverse meldingen die de Kansspelautoriteit ontving, leek te volgen dat vergunninghouders deze regels niet altijd nakomen.
7. Op 22 april 2022 hebben de toezichthouders een informatieverzoek gestuurd naar JOI Gaming.
8. De toezichthouders hebben JOI Gaming gevraagd om de volgende gegevens aan te leveren:
  - a. Alle door JOI Gaming verstuurd e-mails aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 en enkel over de periode dat zij een actief account hadden bij JOI Gaming.
  - b. Alle door JOI Gaming verstuurd berichten/notificaties via de online app aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022.
  - c. Het totaal aantal spelers in de leeftijd van 18 tot 24 jaar dat in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 bij JOI Gaming geregistreerd stond.

De toezichthouders hebben in het informatieverzoek de wijze van selectie van de spelersdossiers aangegeven, om op deze manier een representatieve weergave te ontvangen.
9. Op 6 mei 2022 heeft JOI Gaming schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.

### 2.2 De betrokkene

10. JOI Gaming is gevestigd aan 63 8th Floor, Tower Sixty3, 63, Tower Road te Sliema, op Malta. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wok. Op 19 november 2021 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning verleend aan JOI Gaming onder kenmerk 1959/01.251.761. Deze vergunning geldt van 20 november 2021 tot en met 19 november 2026. JOI Gaming biedt online kansspelen aan via [www.jacks.nl](http://www.jacks.nl).

---

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

<sup>2</sup> <https://www.bnnvara.nl/kassa/videos/576539>.



### 3 Rapport

11. De toezichthouders hebben op grond van de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek op 20 oktober 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat JOI Gaming in de periode van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022, artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.
12. JOI Gaming heeft gedurende deze periode per e-mail aan alle bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten gestuurd, in de vorm van e-mails waarin het aanbod van JOI Gaming werd aangeprezen, waaronder bonussen. Uit het rapport blijkt tevens dat JOI Gaming 6 unieke e-mails met reclame heeft gestuurd aan alle jongvolwassen spelers.
13. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres en het e-mailadres van JOI Gaming.

### 4 Zienswijze

14. Bij brief van 17 november 2022 heeft JOI Gaming een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. JOI Gaming is niet ingegaan op de uitnodiging voor een hoorzitting. Daarom is van het horen van JOI Gaming afgezien.

#### 4.1 Inhoud zienswijze

15. JOI Gaming heeft bevestigd dat zij van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 e-mails met reclame aan spelers onder de 24 jaar heeft gestuurd. Daarbij voert JOI Gaming aan dat zij direct en voortvarend te werk is gegaan door zich via diverse kanalen, waaronder mailings, kenbaar te maken als nieuwe legale aanbieder van online kansspelen.
16. Samengevat deelt JOI Gaming de conclusie van de Kansspelautoriteit niet dat:
  - a. JOI Gaming wervings- en reclameactiviteiten met betrekking tot haar kansspelaanbod heeft gericht op personen in de leeftijdscategorie tussen de 18 en 24 jaar (jongvolwassenen); en
  - b. JOI Gaming artikel 4a, tweede lid, van de Wok en artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden, doordat JOI Gaming genoemde spelers tussen 18 en 24 jaar niet heeft uitgesloten van bedoelde wervings- en reclameactiviteiten.



17. De Kansspelautoriteit zal de zienswijze in paragraaf 5.2 uitgebreider weergeven en beoordelen.

## 5 Juridische beoordeling

### 5.1 De wettelijke bepalingen

18. Artikel 4a, tweede lid, van de 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.
19. 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.
20. In artikel 1, aanhef en sub 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
21. In artikel 1, aanhef en sub 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.
22. 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.
23. Artikel 12, aanhef, 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.

## 5.2 Beoordeling van de zienswijze

### 5.2.1 De reikwijdte van de norm was onduidelijk

24. Vanwege onvoldoende helderheid rond de regels voor reclame voor online kansspelen was de hele online kansspelsector in de beginfase zoekende naar de juiste balans tussen enerzijds spelersbescherming (responsible gaming) en anderzijds reclame, aldus JOI Gaming. Volgens JOI Gaming was, waar het gaat om de bescherming van kwetsbare groepen, niet geheel duidelijk hoe het absolute karakter van de wetgeving zich verhiel tot de vaststelling dat nooit gegarandeerd kan worden dat minderjarigen en andere kwetsbare groepen geen kennis van reclame voor online kansspelen zouden nemen en dat op de kansspelaanbieders een inspanningsverplichting (geen resultaatsverplichting) rustte om dat laatste te voorkomen.
25. Volgens JOI Gaming beschouwt de Kansspelautoriteit “sturen aan” kennelijk synoniem aan “gericht op” als bedoeld in de van toepassing zijnde regelgeving. Dit is naar mening van JOI Gaming niet juist dan wel in ieder geval betwistbaar.
26. Voor zover werd bedoeld dat kwetsbare personen, waaronder jongvolwassenen, in het geheel geen reclame voor online kansspelen zouden mogen ontvangen, zou het voor de hand hebben gelegen dat dit in de regelgeving omschreven zou zijn met “(niet) gericht aan”, aldus JOI Gaming. Volgens JOI Gaming heeft “gericht op” taalkundig een andere betekenis.
27. Uit de toelichting op artikel 2.5 Beleidsregels verantwoord spelen<sup>3</sup> is door JOI Gaming afgeleid dat het bij “op kwetsbare groepen van personen (waaronder jongvolwassenen) gerichte reclame” moet gaan om specifiek op die doelgroep(en) gerichte reclame. JOI Gaming verwijst hierbij ook naar de Reclamecode Online Kansspelen (hierna: de ROK). Deze code is een vorm van zelfregulering en bevat in aanvulling op en ter verduidelijking van wettelijke bepalingen inzake reclame een door de sector gegeven uitwerking van diverse relevante verplichtingen. Volgens

---

<sup>3</sup> Toelichting Beleidsregels verantwoord spelen, Stcrt. 2021, 13410 (p. 13).



JOI Gaming zijn de volgende twee componenten uit de ROK van belang:

a. de inhoud van de reclame. Artikel 6.2 van de ROK bepaalt dat reclame voor online kansspelen niet inspeelt op specifieke behoeften of zwakheden van kwetsbare groepen van personen. Dit vereiste is nader vormgegeven in artikel 6.5 van de ROK.

b. de specifieke ontvangers van de reclame ("aanmerkelijk deel"). Uit artikel 9.3 van de ROK blijkt dat reclame voor online kansspelen geen publiek mag bereiken dat voor meer dan 25% bestaat uit minderjarigen en jongvolwassenen tezamen.

28. Ten aanzien van de inhoud van de reclame stelt JOI Gaming dat de mailing een algemene mailing was aan alle bij JOI Gaming ingeschreven personen. Er werd in de reclame-uitingen geen gebruik gemaakt van personen, karakters of taalgebruik in de zin van artikel 6.5 van de ROK.

29. Wat betreft de specifieke ontvangers van de reclame merkt JOI Gaming op dat de mailing is gestuurd naar het totale klantenbestand dat bestond uit [aantal 1] personen, waarvan [aantal 2] minderjarigen en [aantal 3] jongvolwassenen. Minderjarigen en jongvolwassenen tezamen maakten derhalve [aantal 4] uit van het totaal aantal aangeschreven personen. Dit is volgens JOI Gaming ruim beneden de in artikel 9.3 van de ROK genoemde 25%.

#### *Beoordeling*

30. Volgens de Kansspelautoriteit is het evident dat JOI Gaming haar wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op jongvolwassenen én dat zij daarmee artikel 2, vierde lid, onder a van het Bwrvk heeft overtreden. Anders dan JOI Gaming betoogt, was én is op grond van de wet- en regelgeving en de bijbehorende toelichting duidelijk wat de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk inhoudt.

31. Zo worden in het vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk twee doelgroepen genoemd: jongvolwassenen en personen die staan ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: Cruks). In de toelichting bij artikel 2 van het Bwrvk staat over personen die staan ingeschreven in Cruks dat de vergunninghouder "weet dat het hierbij gaat om personen die geen gebruik wensen te maken van zijn kansspeldiensten. Hij kan deze personen identificeren en van zijn wervings- en reclameactiviteiten uitsluiten." Nu in het vierde lid dezelfde regels gelden voor personen die staan ingeschreven in Cruks en voor jongvolwassenen, heeft deze toelichting ook betrekking op jongvolwassenen, ook al worden jongvolwassenen hier niet expliciet genoemd.

32. Ook op andere manieren blijkt dat de bedoeling van de wetgever is geweest dat wervings- en reclameactiviteiten niet gericht mogen worden op jongvolwassenen.



33. Zo is in het derde lid van artikel 2 van het Bwrvk bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten niet gericht mogen worden op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. De uitleg van JOI Gaming volgend, zou deze bepaling betekenen dat het niet is toegestaan om reclame voor online kansspelen te maken **gericht op** minderjarigen, maar dat het wel toegestaan zou zijn om algemene reclameberichten **aan** minderjarigen te sturen.
34. Op grond van artikel 12 van de Rwrvk is bepaald wat er in het verslavingspreventiebeleid van een vergunninghouder moet staan. In onderdeel i van dit artikel staat: “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”.
35. In de Toelichting<sup>4</sup> op artikel 12 van de Rwrvk staat hierover het volgende:
- “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.”* (onderstrepingen van de Kansspelautoriteit). Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever met “richten op” tevens heeft bedoeld “richten aan”.
36. Ook de verwijzing naar artikel 9.3 van de ROK kan JOI Gaming niet baten. Uitgangspunt van dit artikel is dat als er sprake is van een bereik onder minderjarigen en jongvolwassenen dat hoger is dan 25% van het totale bereik, er sprake is van gerichtheid op minderjarigen en jongvolwassenen. Ten eerste is de ROK een vorm van zelfregulering. Bovendien staat in de door de overheid vastgestelde toelichting bij artikel 2a van het Bwrvk echter het volgende: “Vergunninghouders die meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino’s aanbieden, mogen hun beleid inzake het aanbod van gratis speelgoeden en andere bonussen niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, personen die kenmerken van risicovol gedrag vertonen en jongvolwassenen (artikel 2, derde lid en vierde lid) en moeten hun wervings- en reclameactiviteiten afstemmen op de uitkomsten van de risicoanalyse van hun kansspel-aanbod (artikel 3a).”<sup>5</sup> (onderstreping van de Kansspelautoriteit). De door JOI Gaming verzonden e-mailberichten, waaronder

<sup>4</sup> Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.

<sup>5</sup> *Stb.* 2021, 37 (p. 175 en 176).



bonussen, zijn aan te merken als wervings- en reclameactiviteiten. De wetgever heeft bepaald dat deze berichten niet gericht mogen zijn op jongvolwassenen. Het eventuele percentage dat bereikt wordt is daarbij niet relevant. De Kansspelautoriteit merkt verder op dat het Bwrvk en de Rwrvk regelingen van hogere orde zijn ten aanzien van de Beleidsregels verantwoord spelen en de ROK. De Beleidsregels verantwoord spelen en de ROK kunnen derhalve slechts een aanvulling daarop vormen en bij strijd gaan de hogere regelingen voor.

37. De Kansspelautoriteit concludeert dat het standpunt van JOI Gaming dat de overtreden norm niet duidelijk was (en is) geen stand houdt. JOI Gaming had maatregelen moeten (en kunnen) nemen om geen wervings- en reclameactiviteiten te richten op jongvolwassenen. Zij had de bij haar geregistreerde jongvolwassenen moeten uitsluiten van haar wervings- en reclameactiviteiten door deze personen te verwijderen van de mailinglijst. Dit is technisch mogelijk en uitvoerbaar, zeker nu JOI Gaming vanaf het moment van registratie bekend is met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers. Daarnaast is van belang dat de sector reeds op 15 december 2021 de ROK heeft vastgesteld. De ROK is een vorm van zelfregulering van reclame om specifiek kwetsbare groepen aanvullend te beschermen. JOI Gaming is echter pas op 8 maart 2022, dus ruim na de vaststelling van de ROK, gestopt met reclame gericht aan jongvolwassenen.

### 5.2.2 Totaalverbod

38. JOI Gaming stelt dat er volgens de Kansspelautoriteit een totaalverbod zou moeten gelden om jongvolwassenen aan te schrijven. Volgens JOI Gaming is dat niet de bedoeling van de wetgever geweest. Jongvolwassenen dienen gekanaliseerd te worden naar het legale aanbod van kansspelen op afstand. Daarbij is van belang dat wervings- en reclameactiviteiten ingezet kunnen worden. Tevens dienen alle spelers, dus ook jongvolwassenen, voor het legale aanbod behouden te blijven in die zin dat zij niet de omgekeerde overstap van legaal naar illegaal aanbod maken. Aan hen gerichte reclame dient dat – legitieme – doel.
39. Een totaalverbod om jongvolwassenen aan te schrijven zou volgens JOI Gaming betekenen dat jongvolwassenen uitgesloten worden van de meest voor de hand liggende methode (direct mailings) om hen naar het legale aanbod te geleiden en hen te behoeden voor een overstap in omgekeerde richting. Deze kanalisatiegedachte is voor JOI Gaming mede aanleiding geweest geen nader onderscheid te maken in de middels een algemene mailing aan te schrijven personen.

### Beoordeling

40. Volgens de Kansspelautoriteit is er geen sprake van een totaalverbod om jongvolwassenen aan te schrijven, maar van een verbod om berichten, waaronder e-mails met reclame aan jongvolwassenen te sturen. Het staat vast dat JOI Gaming





e-mailberichten met het aanbod van JOI Gaming (waaronder bonussen) aan jongvolwassenen heeft gestuurd en dat die berichten als reclame- of wervingsactiviteit beschouwd kunnen worden. Dit wordt door JOI Gaming ook niet ontkend.

### 5.2.3 Bonus

41. JOI Gaming erkent dat de in de mailings vervatte bonusaanbiedingen niet gedaan hadden mogen worden richting jongvolwassenen, maar tekent daarbij twee zaken aan:

a. het bonusaanbod is alleen gedaan in de mailings van 8 en 29 december 2021, derhalve in de beginfase van JOI Gamings operationele activiteiten. De mailings van 16 en 17 februari en die van 3 en 7 maart 2022 bevatten geen bonusaanbieding.

b. JOI Gaming's kansspelsysteem was (en is) zo ingericht dat verzoeken van jongvolwassenen tot het aanvaarden van de bonus automatisch geblokkeerd worden. Jongvolwassenen konden (en kunnen) dus geen gebruik maken van een bonusaanbod. JOI Gaming voldeed daarmee aan het voorschrift dat jongvolwassen spelers geen gebruik kunnen maken van een bonus in de zin van artikel 5.9 van de ROK. Daarbij wijst JOI Gaming op de overgangstermijn die tot 1 februari 2022 gold voor bepaalde artikelen uit de ROK, waaronder artikel 5.9. Alhoewel artikel 5.9 van de ROK met enige implementatietijd gepaard ging, voldeed JOI Gaming reeds aan de uit het betreffende artikel voortvloeiende verplichting.

42. JOI Gaming betoogt verder dat de mailing zelfs averechts werkte, nu jongvolwassenen teleurgesteld waren nu zij het bonusaanbod niet konden effectueren.

#### *Beoordeling*

43. Het betoog van JOI Gaming dat jongvolwassenen geen gebruik konden maken van het bonusaanbod, omdat hun verzoeken tot het aanvaarden van de bonus automatisch geblokkeerd werden, is niet relevant. Het gaat immers om commerciële berichten die gericht waren op en verzonden zijn aan jongvolwassenen. Daarbij doet niet ter zake of diegene aan wie het bericht is gestuurd gebruik kon maken van het bonusaanbod. De norm richt zich op de vergunninghouder, niet op de ontvanger. Deze mag geen bonussen aanbieden aan jongvolwassenen. De Kansspelautoriteit had medio december 2021 ten aanzien van bonussen ten overvloede nogmaals<sup>6</sup> duidelijk gemaakt dat bonussen ook een wervings- en reclameactiviteit zijn, dat de algemene regels ten aanzien van

<sup>6</sup> Zie ook *Kamerstukken II 2013/14*, 33 996, nr.3 (p. 28) en de NvT bij het Bwrvk: *Stb.* 2021, 37 (p. 175).



wervings- en reclameactiviteiten ook op bonussen van toepassing zijn en dat voor aanbieders van online kansspelen geldt dat bonussen niet gericht mogen worden aan jongvolwassenen. Wat de overgangstermijn voor artikel 5.9 van de ROK betreft is de Kansspelautoriteit van mening dat dit niet relevant is. Deze termijn staat los van de verplichting van JOI Gaming om zich aan de norm uit artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a van het Bwrvk te houden.

### 5.3 Conclusie overtreding

44. Op grond van bovenstaande overwegingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat JOI Gaming van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 e-mails, die te duiden zijn als 'wervings- en reclameactiviteiten', heeft gestuurd aan jongvolwassen spelers. Dit wordt door JOI Gaming ook niet ontkend. De Kansspelautoriteit stelt tevens vast dat daarmee wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen). Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk.

## 6 Overtreder

45. De Kansspelautoriteit heeft aan JOI Gaming Limited een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. JOI Gaming biedt kansspelen op afstand aan via de website [www.jacks.nl](http://www.jacks.nl). JOI Gaming was in de periode van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 verantwoordelijk voor de reclame- en wervingsactiviteiten. Daaronder valt ook het versturen van e-mails naar de bij haar geregistreerde spelers, waaronder ook de bij haar geregistreerde spelers tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen). Gelet hierop concludeert de Kansspelautoriteit dat JOI Gaming Limited artikel 2, vierde lid, onder a van het Bwrvk heeft overtreden.

## 7 Bestuurlijke boete

### 7.1 Algemeen

46. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen voor deze overtreding en stelt zich in deze op het standpunt dat een bestuurlijke boete recht doet aan de overtreding.
47. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.



48. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
49. Op welke manier de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding worden meegewogen bij het opleggen van de boete, wordt hierna toegelicht.

## 7.2 Ernst van de overtreding

50. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat overtreding van artikel 2 van het Bwrvk een ernstige overtreding betreft.
51. Voor vergunninghouders die online kansspelen aanbieden geldt dat zij hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen), omdat die groep bij deze vorm van kansspelen een hoger risico loopt om kansspelverslaafd te raken.<sup>7</sup>
52. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk online sportwedenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij zulke kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra grote rol van betekenis.
53. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: *'Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8*

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 4 van de Rwrvk: *Stcrt.* 2021, 4507.



*september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*'

54. Niet voor niets is een van de speerpunten in de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid het beschermen van jongvolwassenen binnen het legale aanbod.<sup>8</sup>

### 7.3 Verwijtbaarheid

55. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de overtreding door JOI Gaming acht de Kansspelautoriteit de volgende omstandigheden van belang.
56. JOI Gaming heeft zich op het standpunt gesteld dat de regels voor online kansspelen onvoldoende helder waren. Zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.2 volgt de Kansspelautoriteit JOI Gaming daar niet in. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. JOI Gaming had kunnen en moeten weten dat zij artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door reclameberichten te versturen aan jongvolwassenen via e-mails. Dit maakt dat de overtreding niet alleen ernstig is, maar ook zeker aan JOI Gaming te verwijten is.
57. Ondanks het feit dat JOI Gaming bekend was met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers en ondanks het feit dat het verwijderen van jongvolwassenen van de mailinglijst technisch mogelijk en uitvoerbaar was, heeft JOI Gaming haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op de bij haar geregistreerde jongvolwassenen, in de vorm van e-mails. JOI Gaming bleef hiermee doorgaan, ook toen de Kansspelautoriteit in december 2021 extra guidance op het gebied van reclame, zoals benoemd onder randnummer 43, had gegeven. Ook had de sector op 15 december 2021 de ROK vastgesteld in het kader van zelfregulering.

### 7.4 Overige omstandigheden

58. Het overtreden van de norm uit artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a van het Bwrvk is een standaard onderdeel van de bedrijfsvoering geweest. Dit is reden voor de Kansspelautoriteit om het begaan van deze overtreding zwaar aan te rekenen aan JOI Gaming.
59. JOI Gaming heeft de overtreding (naar eigen zeggen) gestaakt per 8 maart 2022. De Kansspelautoriteit acht dit echter geen omstandigheid die de overtreding minder verwijtbaar maakt. Dat de overtreding per 8 maart 2022 is gestaakt, neemt niet weg dat JOI Gaming vanaf 8 december 2021 drie maanden lang commerciële berichten aan jongvolwassenen heeft gestuurd als onderdeel van haar reguliere bedrijfsvoering.

---

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



## 7.5 Boetebepaling

60. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan JOI Gaming.
61. Gelet op de ernst en de verwijtbaarheid zoals hierboven toegelicht, wordt een basisbedrag van € 350.000,- passend geacht.
62. Daar komt bij dat deze overtreding gedurende langere tijd onderdeel van de bedrijfsvoering van JOI Gaming is geweest. Daarom wordt een verhoging van € 50.000,- passend geacht. Dat JOI Gaming betoogt zelf gestopt te zijn op 8 maart 2022, is in deze niet boeteverlagend. Zij heeft immers haar op jongvolwassenen gerichte wervings- en reclameactiviteiten geruime tijd ná de inwerkingtreding van de ROK beëindigd. Gelet hierop kiest de Kansspelautoriteit er wel voor om het boetebedrag niet verder te verhogen.
63. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 400.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

## 8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat JOI Gaming Limited artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door haar wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen).
- b. legt aan JOI Gaming Limited een boete op van € 400.000,-.

's-Gravenhage, 10 januari 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen

*Voorzitter*

**VERZONDEN OP 11 januari 2023**

**Bezwaar**

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.*

*Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op.*

*Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen*

**Betaling boete**

*Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.*