

OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Kenmerk: 01.017.611

Besluit

Samenvatting

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Lotto B.V. wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen. Er is namelijk geadverteerd voor kansspelen van Lotto B.V op in ieder geval de websites Scholieren.com, Fashionista.nl, Girlscene.nl, DonaldDuck.nl, Spel.nl, Spele.nl, Spelletjes.nl, Funnygames.nl, Speeleiland.nl en Kleurplaten.nl. Met het adverteren op deze websites staat naar het oordeel van de raad van bestuur vast dat Lotto B.V. zich met haar wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen. Daarmee heeft Lotto B.V. in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid van de Wet op de Kansspelen jo. artikel 2, derde lid van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De raad van bestuur legt de Lotto B.V een last onder dwangsom op om de online wervings- en reclameactiviteiten die zich richten op minderjarigen te beëindigen en beëindigd te houden.

Handhaving van de Wet op de kansspelen

1. Artikel 35 van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) bepaalt dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) een last onder bestuursdwang kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok, met uitzondering van titel VA., paragraaf 2 van de Wok.
2. Artikel 5:32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan

opleggen.

Juridisch kader

3. Artikel 4a, van de Wok luidt:
 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.

Bevindingen

5. Een toezichthoudend medewerker van de Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op reclame door houders van een kansspelvergunning een controle uitgevoerd van online wervings- en reclameactiviteiten van de Lotto B.V.. De bij deze controle uitgevoerde toezichtshandelingen zijn vastgelegd in twee verslagen

van ambtshandelingen.¹ Kort gezegd bestond dit toezichtonderzoek uit het controleren van online reclame-uitingen in de periode juni 2016 tot en met 24 augustus 2017. Daarbij is uit alle online reclame-uitingen die zijn vastgelegd op de 300 meest bezochte Nederlandse websites een selectie gemaakt van reclame-uitingen door vergunninghouders en die bovendien zijn getoond op websites die zich richten op minderjarigen. Uit deze controle is gebleken dat Lotto B.V. in de genoemde periode reclame heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) op de hierna in randnummer 7 nader aangeduide websites door middel van rechtstreekse inkoop dan wel via 'programmatische buying'.²

6. De online reclame-uitingen zijn vastgelegd door een onderzoeksbureau dat is gespecialiseerd in het wereldwijd vastleggen van reclameuitingen 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.
7. De Kansspelautoriteit heeft onder meer vastgesteld dat Lotto B.V. in de periode juni 2016 tot en met 24 augustus 2017³:
 - a) Op de website www.Fashionista.nl zelf rechtstreeks 2 reclame-uitingen heeft geplaatst voor Lotto.
 - b) Op de website www.Girlscene.nl zelf rechtstreeks 1 reclame-uiting heeft geplaatst voor Lotto.
 - c) Op de website www.Kleurplaten.nl zelf rechtstreeks 1 reclame-uiting heeft geplaatst voor Lotto.
 - d) Op de website www.Spelletjes.nl zelf rechtstreeks 13 reclame-uitingen heeft geplaatst voor Lotto.
 - e) Op de website www.Spel.nl zelf rechtstreeks 1 reclame-uiting heeft geplaatst voor Lotto.
 - f) Op de website www.Speeileiland.com zelf rechtstreeks 2 reclame-uitingen heeft geplaatst voor krasloten;
 - g) Op de website www.Fashionista.nl zelf rechtstreeks 30 reclame-uitingen heeft geplaatst voor Lucky Day;
 - h) Op de website www.Scholieren.com zelf rechtstreeks 267 reclame-uitingen heeft geplaatst voor Lucky Day;

¹ VVA Algemeen werkwijze - 28 augustus 2017; VVA Lotto - 28 augustus 2017. Bij deze twee VVA's zijn bijlagen gevoegd de vastgelegde reclame-uitingen op de bijbehorende websites.

² Het geautomatiseerd inkopen van advertentieruimte voor onlinereclame.

³ Zie § 3 VVA Lotto B.V.

- i) Op de website www.Girlscene.nl middels direct buying 2 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Lucky Day;
- j) Op de website www.Kleurplaten.nl middels direct buying 1 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Lucky Day;
- k) Op de website www.Spel.nl middels direct buying 6 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Lucky Day;
- l) Op de website www.Spelletjes.nl middels direct buying 4 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Lucky Day;
- m) Op de website www.Fashionista.nl zelf rechtstreeks 1 reclame-uiting heeft geplaatst voor Eurojackpot;
- n) Op de website www.Scholieren.com zelf rechtstreeks 5 reclame-uitingen heeft geplaatst voor Eurojackpot;
- o) Op de website www.Fashionista.nl middels direct buying 1 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- p) Op de website www.Girlscene.nl middels direct buying 6 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- q) Op de website www.Scholieren.com middels direct buying 86 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- r) Op de website www.Kleurplaten.nl middels direct buying 1 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- s) Op de website www.Spel.nl middels direct buying 219 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- t) Op de website www.Spelletjes.nl middels direct buying 193 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- u) Op de website www.Speleiland.nl middels direct buying 11 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Eurojackpot;
- v) Op de website www.Spelletjes.nl zelf rechtstreeks 4 reclame-uitingen heeft geplaatst voor Toto;
- w) Op de website www.Fashionista.nl middels direct buying 1 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Toto;
- x) Op de website www.Girlscene.nl middels direct buying 6 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Toto;
- y) Op de website www.Scholieren.com middels direct buying 14 reclame-uitingen heeft laten plaatsen voor Toto;
- z) Op de website www.Spel.nl middels direct buying 1 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Toto;
- aa) Op de website www.Spelletjes.nl middels direct buying 210 reclame-uiting heeft laten plaatsen voor Toto;

8. Op basis van deze bevindingen concludeert de raad van bestuur dat Lotto B.V. zich met deze wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen.

Overtreding van de Wet op de kansspelen

9. Op grond van de voorgaande bevindingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat Lotto B.V. in strijd heeft gehandeld met artikel 4a, vijfde lid van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit.

Zienswijze

10. Lotto B.V. is op 28 augustus 2017 op de hoogte gesteld van de bevindingen van de Kansspelautoriteit. Op 31 augustus 2017 heeft de Nederlandse Loterij B.V. namens Lotto B.V. van de haar geboden gelegenheid gebruik gemaakt om mondeling haar zienswijze te geven op dit voornemen. De van processuele aard die zijn gedaan bij deze mondelinge zienswijze zijn diezelfde dag per e-mail bevestigd. Daarna is de Lotto B.V. in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze schriftelijk in te brengen, wat de Lotto B.V. bij e-mail van 7 september 2017 heeft gedaan. De Lotto B.V. heeft – samengevat – het volgende naar voren gebracht.
11. Lotto B.V. maakt bij de inkoop van 'display' uitingen (advertenties op websites) onderscheid in prospecting en retargeting. Bij beide processen is marketing expliciet gericht op meerderjarigen, wat blijkt uit uiterlijk, inhoud en toon van de advertenties.

Prospecting en whitelisting

12. De Lotto B.V. hanteert bij de keuze voor plaatsing van advertenties op websites twee verschillende processen. Prospecting is het (doen) plaatsen van advertenties op websites waarop bezoekers komen waarover verder geen informatie bekend is, anders dan wat die website zelf communiceert met betrekking tot haar bezoekersprofiel. De Lotto B.V. zegt bij deze vorm gebruik te maken van whitelisting: bij het langs deze weg inkopen van online advertenties wordt op voorhand aangegeven op welke websites die advertenties getoond mogen worden. Daarbij zegt de Lotto B.V. te kiezen voor uitsluitend websites met een meerderjarig bezoekersprofiel. Wanneer prospecting bij een 'Run of Network' campagne wordt ingezet (waarbij de Lotto B.V. een mediabureau opdracht geeft een aantal impressies te verzorgen) worden de prestaties van die campagne gemonitord. Bij het uitblijven van bepaalde prestaties op bepaalde domeinen

worden de reclame-uitingen voortijdig gestaakt en worden die uitingen ingezet op andere domeinen.

Retargeting en blacklisting

13. Bij retargeting worden advertenties getoond aan bezoekers die eerder een 'tracking cookie' hebben geaccepteerd (op de websites van de Nederlandse Loterij B.V.). Aan de hand van die cookies worden deze bezoekers 'gevolgd' en worden op basis daarvan aan hen uitingen getoond op andere websites. De Lotto B.V. neemt daarbij aan dat bezoekers van haar website(s) meerderjarig zijn en geïnteresseerd zijn in kansspelen. Op basis van blacklisting kunnen websites worden uitgesloten bij retargeting.

Sites verwijderen gedurende campagne

14. De Lotto B.V. stelt dat van de bevindingen van de Kansspelautoriteit, er drie reclame-uitingen zijn terug te leiden tot prospecting, namelijk op spelletjes.nl voor TOTO en twee 'Run of Network' campagnes voor Lotto en Eurojackpot. Gedurende die laatste twee campagnes is bepaald om verdere plaatsingen op donaldduck.nl respectievelijk scholieren.com wegens onvoldoende resultaat te staken.
15. De overige reclame-uitingen zijn volgens de Lotto B.V. het resultaat van retargeting.

Maatregelen na ontvangst bevindingen Kansspelautoriteit

16. De Lotto B.V. heeft een aantal maatregelen die zij na 31 augustus 2017 (de datum van toezending van de bevindingen van de Kansspelautoriteit) getroffen om herhaling van de overtreding te voorkomen. De website spelletjes.nl is "voor nu" van de whitelist afgehaald. Verder is de bewuste whitelist door de Lotto B.V. - in het licht van de bevindingen van de Kansspelautoriteit - opnieuw beoordeeld. Naar het oordeel van de Lotto B.V. zijn er geen andere sites die tot een vergelijkbare situatie kunnen leiden, waarmee herhaling volgens de Lotto B.V. is uitgesloten.
17. De Lotto B.V. heeft via haar mediapartner met een derde partij afgesproken om de door de Ksa vastgestelde websites – alsmede enkele andere websites – te blacklisten (blokkeren voor toekomstige Run of Network campagnes) Voorheen ging de Lotto B.V. bij Run of Network campagnes uit van de inschatting van een derde partij (het betreffende netwerk) op welke websites uitingen vertoond

konden worden.

18. Naar aanleiding van de bevindingen van de Kansspelautoriteit heeft de Lotto B.V. besloten om voor retargeting de door de Kansspelautoriteit vastgestelde websites via blacklisting "voor nu" expliciet uit te sluiten. De Lotto B.V. heeft ten slotte een aantal andere maatregelen genomen die onder meer omvatten het actief informeren van de leverancier van relevante wet- en regelgeving, het actief beheren en monitoren van whitelists en blacklists.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

19. De Lotto B.V. draagt een aantal zienswijzen aan tegen het voorgenomen besluit van de Kansspelautoriteit. Volgens de Lotto B.V. zou er geen grondslag meer bestaan voor het opleggen van een last onder dwangsom omdat de overtreding reeds is beëindigd. Ook voor het opleggen van een preventieve last bestaat volgens de Lotto B.V. geen grond omdat er geen klaarblijkelijke dreiging is van een overtreding. Verder zou de Lotto B.V. – op grond van het gelijkheidsbeginsel - eerst in de gelegenheid moeten worden gesteld de overtreding te beëindigen.
20. De Lotto B.V. is verder van oordeel sprake is van een onjuiste weergave van de feiten en dat het aantal ingeschatte impressies onnauwkeurig en niet representatief is. Dat zou komen door het gebruik van computers met cookies van Staatsloterij/Lotto. - Daarnaast geeft de Lotto B.V aan dat onduidelijk is welke criteria de Kansspelautoriteit hanteert om te bepalen of sprake is van websites die zich richten op minderjarigen.

Onduidelijke regelgeving

21. De Lotto B.V. stelt verder dat wet- en regelgeving onvoldoende steun bieden voor de stelling dat in het geval van retargeting van een volwassene sprake is van (specifieke) gerichtheid op minderjarigen wanneer die volwassene een website bezoekt die zich mede richt op minderjarigen. De Lotto B.V. ziet retargeting eerder als een mogelijkheid om zich alleen en nadrukkelijk te richten op meerderjarigen. De Lotto B.V. wijst er daarbij op dat indien de Kansspelautoriteit een in het onderzoek vastgestelde website bezoekt, de kans dat zij een banner van Staatsloterij B.V. of Lotto B.V. te zien krijgt vele malen groter is dan wanneer een gemiddelde gebruiker dezelfde website bezoekt.
22. De Lotto B.V. bestrijdt dat er sprake is van een voldoende heldere norm, omdat er geen concrete criteria zouden zijn om de gerichtheid te bepalen. De Lotto B.V. geeft aan dat tegen onderdelen uit de Leidraad reclame bezwaar is aangetekend

en dat de Leidraad reclame niet voor de gestelde duidelijkheid zorgt over de norm.

23. De Lotto B.V. stelt dat het in de genoemde gevallen de vraag is of er daadwerkelijk sprake is geweest van handelen in strijd met de wettelijke norm. Het was voor de Lotto B.V. in ieder geval onvoldoende duidelijk dat het handelen strijdig was met een wettelijke norm.

Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

24. De Lotto B.V. stelt verder dat het opleggen van een last onder dwangsom voor een reeds beëindigde overtreding in strijd zou zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Beoordeling van de zienswijze

Toepassing van whitelist bij prospecting

25. De Lotto B.V. zegt bij prospecting een whitelist te hanteren en heeft bij prospecting de maatregel getroffen om één website (spelletjes.nl) - voor nu - op voorhand uit te sluiten van toekomstige reclamecampagnes, door deze website van de reeds bestaande whitelist te verwijderen. Deze maatregel biedt naar het oordeel van de raad van bestuur onvoldoende waarborgen om herhaling van de overtreding te voorkomen.
26. Naar het oordeel van de raad van bestuur heeft het hanteren van de whitelist eerder onvoldoende effect gehad, blijft onduidelijk welke criteria de Lotto hanteert voor plaatsing op die whitelist en laat de Lotto onduidelijkheid bestaan of dezelfde whitelist voor alle vormen van online-reclame maken wordt toegepast en gehandhaafd. De effectiviteit van een whitelist is allereerst afhankelijk van de criteria die worden gehanteerd om een website al dan niet op die whitelist te plaatsen en het beheer van die lijst. De raad van bestuur stelt vast dat de door de Lotto B.V. gehanteerde criteria er niet eerder toe hebben geleid dat de website spelletjes.nl op die whitelist werd geplaatst.⁴ De Lotto B.V. heeft gesteld dat de totale whitelist onder de loep is genomen, maar niet is gebleken dat de criteria zijn gewijzigd. Nu niet is gebleken dat de criteria zijn gewijzigd, is volgens de raad van bestuur de kans op herhaling aanwezig. Daarnaast is de raad van bestuur er niet van overtuigd dat de Lotto B.V. zich realiseert welke risico's zich kunnen

⁴ De website spelletjes.nl heeft onder meer een aparte informatiepagina voor ouders, zie http://www.spelletjes.nl/informatie_voor_ouders

voordoen bij het gebruik van whitelist, gelet op de keuze van de Lotto B.V. om enkel de websites van de whitelist onder de loep te nemen en niet de criteria voor whitelisting opnieuw te beoordelen.

27. Onduidelijk is bovendien de effectiviteit van whitelisting bij prospecting als onderdeel van een "Run of Network" campagne". Het toepassen van een whitelist kon immers niet voorkomen dat advertenties zijn geplaatst op donaldduck.nl en scholieren.com. De Lotto B.V. voert aan dat voornoemde sites wegens onvoldoende kliks zijn verwijderd. De aanleiding voor het verwijderen van die sites lijkt dan ook uitsluitend een beoordeling of de bewuste plaatsing resultaten (in de vorm van kliks op banners) opleverden. De Lotto B.V. heeft daarbij niet beoordeeld of plaatsing van advertenties op die bewuste websites in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. Dat roept de vraag op het gebruik van whitelisting (of achteraf verwijderen, wat een vorm van blacklisting is) uitsluitend of hoofdzakelijk een commercieel doel dient in plaats van het naleven van de norm van artikel 2, derde lid, van het Besluit.

Toepassing van blacklists bij retargeting

28. De Lotto B.V. heeft de door de Kansspelautoriteit onderzochte sites op een blacklist geplaatst. Naar het oordeel van de raad van bestuur is blacklisting per definitie geen deugdelijke methode overtredingen van de wet en het Besluit te voorkomen. Er verschijnen immers regelmatig nieuwe websites en bestaande websites kunnen van karakter veranderen. Door alleen – bekende – websites op een blacklist te plaatsen wordt niet voorkomen dat wervings- en reclameactiviteiten worden getoond op nieuwe of gewijzigde websites die zich richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen en meer in het bijzonder op minderjarigen. Ook waar de Lotto B.V. derden inschakelt om advertentie-activiteiten uit te voeren, geldt dat Lotto B.V. verantwoordelijk blijft voor deze activiteiten. Onvoldoende duidelijk is geworden hoe de Lotto B.V. borgt dat deze derden handelen conform de geldende wet- en regeling en in het bijzonder artikel 2, derde lid, van het Besluit.

Norm

29. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat de norm van artikel 2, derde lid, van het Besluit er toe strekt dat in een online omgeving geen advertenties voor kansspelproducten worden getoond op websites die zijn gericht op minderjarigen. Het louter tonen (ongeacht aan wie) van een advertenties op websites gericht op minderjarigen vormt naar het oordeel van de Kansspelautoriteit een overtreding

van voornoemde bepaling. Het treffen van maatregelen bij online adverteerders dient er daarom op gericht te zijn te voorkómen dat op dergelijke websites advertenties worden getoond voor kansspelproducten.

Tracking cookies

30. Anders dan de Lotto B.V. aanvoert, is de raad van bestuur van oordeel dat er geen sprake is van oververtegenwoordiging van getoonde advertenties op basis van retargeting. In de onderzoeksmethodiek is voorzien in het periodiek verwijderen van (tracking) cookies. Daarnaast gaat Lotto B.V. er kennelijk van uit dat bij het vastleggen van advertenties gebruik wordt gemaakt van dezelfde systemen (of computers) die de Kansspelautoriteit gebruikt voor het internetgebruik van haar eigen medewerkers. Daarvan is echter geen sprake. Omdat opschoning zeer regelmatig plaatsvindt (in tegenstelling tot de handelswijze van een gemiddelde gebruiker) is het niet uitgesloten dat juist van het tegendeel sprake is.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

31. Anders dan Lotto B.V. kennelijk veronderstelt, is het niet zo dat de raad van bestuur voorafgaand aan handhavend optreden in alle gevallen eerst een waarschuwing geeft. Mogelijk doelt de Lotto B.V. op het beleid inzake de handhaving van het zonder vergunning aanbieden van kansspelen online. In casu is er echter geen sprake van online aanbod van kansspelen. Bovendien verstuurt de Kansspelautoriteit sinds 1 januari 2017 geen individuele aanschrijvingsbrieven meer naar aanbieders van kansspelen online zonder vergunning.⁵ Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is om die reden geen sprake.
32. Voorts merkt de raad van bestuur op dat zowel in het onderzoek als bij de voorbereiding van dit besluit de noodzakelijke zorgvuldigheid is betracht. De feitelijke bevindingen van de raad van bestuur zijn op controleerbare vastgelegd. Deze bevinding zijn door de Lotto B.V. niet gemotiveerd betwist waarmee van de juistheid ervan moet worden uitgegaan.⁶ Aan de Lotto B.V. de gelegenheid geboden om haar zienswijze op het voorgenomen besluit kenbaar te maken. Hierna zal in de randnummers 34 tot en met 36 worden ingaan op de stelling van de Lotto B.V. dat het beëindigen van de overtreding door de Lotto B.V. maakt dat handhavend optreden in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel.

⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/december-0/wijziging-aanpak/>.

⁶ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2007:BA1577>

33. De punten die de Lotto B.V. naar voren brengt ten aanzien van de openbaarmaking van de sanctiebesluiten zal de raad van bestuur adresseren in het met dit sanctiebesluit gelijktijdig genomen openbaarmakingsbesluit.

Overwegingen tot oplegging last

34. Het aanbieden van kansspelen in Nederland is door middel van een vergunningstelsel gereguleerd en slechts op grond van en in overeenstemming met een verleende vergunning toegestaan. Doelstelling van die regulering is het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en handhaaft de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij een toezichtstaak heeft.
35. Houders van vergunningen op grond van de Wok dienen op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten aldus artikel 4a, tweede lid, van de Wok. Daarenboven verplicht artikel 2, derde lid, van het Besluit houders van een kansspelvergunning ertoe om hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet te richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen waaronder in ieder geval minderjarigen wordt verstaan.
36. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Ook indien er geen gegronde vrees bestaat dat de overtreding opnieuw zal plaatsvinden, is dat op zichzelf geen omstandigheid op grond waarvan een bestuursorgaan van het opleggen van de last behoort af te zien.⁷ Het handhavend optreden van de Kansspelautoriteit ten aanzien van reclame is gericht op het (doen) staken van de overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding en/of een herhaling van de overtreding. In het bijzonder geldt dat wanneer de overtreden norm strekt tot bescherming van de belangen van kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen.
37. De norm is reeds sinds 1 juli 2013 van kracht. De Kansspelautoriteit acht de norm voldoende helder om nageleefd te worden. Ten aanzien van de verplichting dat

⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1022 (AB 2012/255).

reclame zich niet op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen, dient te richten, heeft de Kansspelautoriteit reeds aangegeven dat de gerichtheid onder meer afgeleid kan worden uit het gekozen medium en dat geen reclame wordt gemaakt in (of rond) elektronische diensten die gericht zijn op of waarvan bekend of aannemelijk is dat zij worden gebruikt door minderjarigen.⁸ Van Lotto B.V. mag derhalve verwacht worden dat zij passende maatregelen had getroffen om de naleving te bewerkstelligen van het verbod reclame te richten op kwetsbare groepen, waaronder begrepen minderjarigen. De raad van bestuur stelt vast dat de Lotto B.V. pas besloten heeft tot verdere en aanvullende maatregelen nadat de Lotto B.V. op de hoogte was gesteld van de resultaten van de controle als beschreven in de randnummers 5, 6 en 7.

38. Ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit nog het volgende op. Zoals hiervoor is aangegeven, kan whitelisting op zichzelf een goede methode zijn ter voorkoming van de geconstateerde overtreding. Echter, de raad van bestuur twijfelt aan de effectiviteit van de whitelist van de Lotto B.V., omdat de criteria voor het al dan niet plaatsen van een website op de whitelist onbekend zijn en voorts omdat de raad van bestuur heeft geconstateerd, dat bij een Run of Network campagne de whitelisting kennelijk niet effectief is gebleken. Daarnaast heeft de Lotto B.V. aangegeven uitsluitend de onderzochte websites te blacklisten voor retargeting als gevolg waarvan evenmin zekerheid bestaat dat zich in de toekomst geen vergelijkbare overtredingen zullen voordoen, op andere websites die zich richten op minderjarigen. Overigens is niet duidelijk geworden hoe de Lotto B.V. toezicht houdt op de naleving van de whitelist en de blacklist. Reeds daarom bestaat er onvoldoende zekerheid dat overtredingen ook in de toekomst zullen uitblijven.
39. Een houder van een vergunning voor kansspelen dient effectieve maatregelen te nemen om overtreding van voor haar geldende regelgeving te voorkomen. Dat geldt in bijzonder voor bepalingen die er op zijn gericht om maatschappelijk kwetsbare groepen van personen – waaronder minderjarigen – te beschermen.
40. De onzekerheid over de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen wordt bovendien versterkt doordat de Lotto B.V. er geen blijk van geeft dat het belang van naleving van de norm van artikel 2, derde lid, van het Besluit aanspoort tot werkelijk effectieve maatregelen die overtredingen moeten voorkómen. Naar het oordeel van de raad van bestuur laat de Lotto B.V. die werkelijk effectieve

⁸ Leidraad reclame februari 2016 onder punt 10 respectievelijk 12;
<http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/maart/regels-reclame/>

maatregelen achterwege, zoals bijvoorbeeld het onverkort toepassen van whitelists, het inzichtelijk maken welke criteria worden toegepast om een bepaalde website op een whitelist te plaatsen, het opnieuw beoordelen van de bestaande criteria, en eventuele verwijdering van een whitelist niet uitsluitend af te laten hangen van behaalde (verkoop)resultaten, en de naleving van een whitelist te controleren.

41. In het licht van genoemde feiten en omstandigheden is er geen sprake van omstandigheden die nopen tot het afzien van handhaving.

Begunstigingstermijn en hoogte van de dwangsom

42. De raad van bestuur biedt – in het geval van een last onder dwangsom – overtreders, zo ook Lotto B.V. in dit geval, de gelegenheid om de overtreding te beëindigen en daarmee om het verbeuren van een dwangsom te voorkomen, de begunstigingstermijn. Gelet op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3.4, tweede lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit van oordeel dat de belangen van de betrokkenen – in dit geval de belangen van Lotto B.V. - derhalve niet onevenredig worden geschaad door dit besluit en het daarmee gediende belang, in casu het beschermen van kwetsbare groepen waaronder minderjarigen.
43. De raad van bestuur houdt bij de vaststelling van de begunstigingstermijn rekening met het feit dat
- a) Lotto B.V sinds 28 augustus 2017 op de hoogte is van de bevindingen van de Kansspelautoriteit;
 - b) dat Lotto B.V heeft aangegeven de overtredingen te kunnen beëindigen en daartoe al de nodige maatregelen te hebben genomen;
 - c) de raad van bestuur ook van mening is dat de overtredingen snel kunnen worden beëindigd.
- Op grond daarvan bepaalt de raad van bestuur de begunstigingstermijn op acht dagen na dagtekening van deze brief.
44. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

45. Handhaving van de regels in de kansspelsector is noodzakelijk, gelet op de bescherming van consumenten. Daarbij kent de raad van bestuur gewicht toe aan het specifieke karakter van normen die er op zijn gericht de reclame voor kansspelen te reguleren en aan het bijzondere belang van de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder begrepen minderjarigen. Het zijn deze te beschermen – en geschonden – belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom. De raad van bestuur houdt bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom rekening met de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Op grond daarvan bepaalt de raad van bestuur de dwangsom op € 10.000 voor iedere reclame-uiting die na afloop van de begunstigingstermijn wordt aangetroffen op een website die zich richt op minderjarigen tot een maximum van € 100.000,-.
46. Ten aanzien van de nauwkeurigheid van de te omschrijven maatregelen merkt de raad van bestuur op dat de norm van artikel 5:23, eerste lid, Awb, er niet toe strekt tot in detail voor te schrijven welke maatregelen precies dienen te worden genomen. Het is aan de overtreder een keuze te maken welke maatregelen getroffen dienen te worden.⁹

Besluit

47. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit legt aan Lotto B.V. de volgende last onder dwangsom op:
1. Lotto B.V. 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 –beëindigen te hebben en te houden.
 2. Lotto B.V. dient al die maatregelen te nemen om te voorkomen dat er reclame-uitingen geplaatst worden op websites die zich specifiek of in overwegende mate richten op minderjaren. Het gaat daarbij om in ieder

⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1247.

geval het consistent, onverkort en voortdurend toepassen van whitelisting, waarbij de gehanteerde whitelist bovendien doorlopend wordt beheerd, gecontroleerd en onderhouden. Dat verder omvatten het herzien, zo nodig aanpassen dan wel opzeggen van eerder gemaakte contractuele afspraken over het (doen) inkopen van reclame-uitingen op deze websites. Dat kan verder bestaan uit het treffen van (interne) technische en organisatorische maatregelen om het (doen) plaatsen van reclame op websites gericht op minderjarigen te voorkomen.

3. 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 specifiek of in overwegende mate richt op minderjarigen, die na afloop van voormelde begunstigingstermijn wordt geconstateerd, verbeurt Lotto B.V. een dwangsom van € 10.000, tot een maximum van € 100.000,-.

's-Gravenhage, 19 oktober 2017

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

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.*