



OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 5:37 van de Algemene wet bestuursrecht tot invordering van verbeurde dwangsom

Datum: 20 mei 2019

Kenmerk: 01.056.018

Openbaarmaking onder kenmerk: 01.057.548

Besluit

Samenvatting

Bij besluit van 19 oktober 2017¹ heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een last onder dwangsom opgelegd aan de Nationale Postcode Loterij N.V. (hierna: NPL). De raad van bestuur stelt vast dat NPL de opgelegde lastgeving heeft overtreden en dat van rechtswege een dwangsom van € 10.000,- is verbeurd door NPL. De raad van bestuur besluit over te gaan tot gedeeltelijke invordering, te weten € 5.000,-, en voor het overige af te zien van invordering van de verbeurde dwangsom.

Juridisch kader

1. Artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.
2. Artikel 5:37, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom beslist.

¹ Kenmerk 01.017.612



3. Artikel 5:38 van de Awb luidt:
 1. Indien uit een beschikking tot intrekking of wijziging van de last onder dwangsom voortvloeit dat een reeds gegeven beschikking tot invordering van die dwangsom niet in stand kan blijven, vervalt die beschikking.
 2. Het bestuursorgaan kan een nieuwe beschikking tot invordering geven die in overeenstemming is met de gewijzigde last onder dwangsom.

4. Artikel 5:39 van de Awb luidt:
 1. Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom heeft mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
 2. De bestuursrechter kan de beslissing op het beroep of hoger beroep tegen de beschikking tot invordering echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.
 3. In beroep of hoger beroep legt de belanghebbende zo mogelijk een afschrift over van de beschikking die hij betwist.(...)

5. Artikel 4a van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) luidt:
 - (...)
 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:
 - (...)
 - 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.

6. Artikel 2, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Besluit) bepaalt dat vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen richten. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.



Besluit last onder dwangsom

7. Op 19 oktober 2017 heeft de raad van bestuur aan NPL de volgende last onder dwangsom opgelegd²:
 1. *De NPL dient uiterlijk 27 oktober 2017 overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit – bestaande uit het richten van online wervings- en reclameactiviteiten op minderjarigen – beëindigd te hebben en te houden.*
 2. *De NPL dient al die maatregelen te nemen om te voorkomen dat er reclame-uitingen geplaatst worden op websites die zich richten op minderjarigen. Het gaat daarbij om in ieder geval het onverkort en voortdurend toepassen van whitelisting, waarbij de gehanteerde whitelist bovendien doorlopend wordt beheerd, gecontroleerd en onderhouden. Dat kan onder meer omvatten het herzien, zo nodig aanpassen dan wel opzeggen van eerder gemaakte contractuele afspraken over het (doen) inkopen van reclame-uitingen op deze websites. Dit 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 richt op minderjarigen, die na afloop van de voormelde begunstigingstermijn wordt geconstateerd, verbeurt de NPL een dwangsom van € 10.000,- tot een maximum van € 100.000,-.*
8. De termijn waarbinnen NPL moest voldoen aan bovengenoemde lastgeving is geëindigd op 27 oktober 2017.
9. De Nationale Goede Doelen Loterijen (hierna: GDL) heeft namens de NPL bezwaar gemaakt tegen het opleggen van een last onder dwangsom. Tegen de beslissing op bezwaar van 15 mei 2018 heeft GDL namens NPL beroep aangetekend bij de rechtbank. Op het beroep is nog niet besloten.

² Bij besluit van 15 mei 2018 (kenmerk 12389 / 01.031.020) heeft de raad van bestuur het bezwaar van de NPL ongegrond verklaard en – onder andere – het besluit tot oplegging van een last onder dwangsom aan de NPL van 19 oktober 2017 in stand gelaten, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in randnummer 28. In de omschrijving van de last onder dwangsom in dit besluit is deze aanvulling van de motivering meegenomen.



Incident

10. Op 21 december 2018 heeft NPL de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) telefonisch en per e-mail geïnformeerd over een incident met betrekking tot de plaatsing van banners.
11. Uit de door NPL verstrekte informatie over dit incident blijkt dat in het kader van de kanjercampagne door [mediabedrijf] banners waren uitgeleverd, zonder hantering van de door NPL verplicht gestelde whitelist en de bijbehorende procedure. Als gevolg hiervan zijn er banners van de kanjercampagne geplaatst op domeinen die niet op de whitelist van NPL staan, waaronder de webiste www.scholieren.com.
12. NPL heeft aangegeven dat de kanjercampagne op 18 december 2018 door [mediabedrijf] is stilgelegd, nadat zij zelf de foutieve plaatsing had opgemerkt. Vervolgens is contact opgenomen met het mediabureau van NPL die controles heeft uitgevoerd en NPL de volgende dag heeft geïnformeerd.
13. Bij brief van 28 februari 2019³ heeft de Ksa naar aanleiding van het incident NPL gevraagd om de volgende vragen te beantwoorden:
 - Hoe lang heeft de betreffende reclame-banner op de website www.scholieren.com gestaan voordat deze is verwijderd/de kanjercampagne is stilgelegd door [mediabedrijf]?
 - Hoeveel impressies heeft de reclame-banner op de betreffende website www.scholieren.com opgeleverd?
14. Bij brief van 13 maart 2019 heeft NPL in reactie op bovenstaande vragen aangegeven dat de betreffende banner is uitgeleverd in de periode van 13 tot 18 december 2018. In die periode zijn 9.011 impressies van de kanjerbanner uitgeleverd. Van de impressies van de banner zijn er 'slechts' 2.918 gemeten als "viewable" volgens de "IAB-standaard", aldus NPL. Dit houdt in dat maximaal 30% ten minste 1 seconde in beeld is geweest. Voor de overige impressies was dit niet het geval.

³ Kenmerk 01.049.932



Overtreiding

15. Van het richten van wervings- en reclameactiviteiten op minderjarigen is sprake bij het tonen van advertenties op websites gericht op minderjarigen. Het tonen op deze websites levert een overtreding van de norm op, ongeacht wie de advertentie heeft gezien en wat de inhoud en de vorm van de advertentie is.
16. In de verslagen van ambtshandelingen algemene werkwijze van 25 augustus 2017, die onder meer ten grondslag liggen aan de aan NPL opgelegde last onder dwangsom, is weergegeven op welke manier de daarin aangegeven websites zijn gekwalificeerd als gericht op minderjarigen⁴. Een aantal websites die hierin zijn genoemd, waaronder de website www.scholieren.com, is zonder meer gericht op minderjarigen. Dit is ook bekend bij NPL, de website www.scholieren.com betreft een website die aanleiding is geweest om tot oplegging van de last onder dwangsom over te gaan.
17. Gelet op het voornoemde incident staat vast dat namens NPL een reclame-uiting (banner) op de website www.scholieren.com is uitgeleverd. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat NPL zich met de genoemde reclame-uiting (banner) heeft gericht op minderjarigen. Hiermee heeft NPL in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit.
18. NPL heeft dan ook, na de in de last onder dwangsom genoemde termijn van 27 oktober 2017, de opgelegde lastgeving overtreden.

Zienswijze

19. In de e-mail van 21 december 2018 waarmee NPL, onder verwijzing naar een eerder die dag gevoerd telefoongesprek, de Ksa informeert over het incident geeft NPL aan dat zij hun minderjarigenbeleid uiterst serieus nemen. De whitelist procedure is een belangrijk onderdeel daarvan. Ook procedures zijn deels afhankelijk van mensen en een menselijke fout kan NPL helaas niet uitsluiten.

⁴ VVA Algemene werkwijze – 25 augustus 2017; VVA NPL – 25 augustus 2017. Deze VVA's zijn in verband met de procedure gericht tegen het besluit van 19 oktober 2017 en de beslissing op bezwaar van 15 mei 2018 in bezit van NPL.



20. NPL geeft aan dat met [mediabedrijf] een aangescherpte procedure is afgesproken, waarbij een extra controleslag is ingebouwd middels een 4-ogen check bij [mediabedrijf] en een finale controle door het mediabureau van NPL.
21. NPL is bij de eerder genoemde brief van 28 februari 2019 geïnformeerd over de gevolgen van bovenstaande overtreding. Meegedeeld is dat NPL, onder verwijzing naar het besluit van 19 oktober 2017, voornoemd, een dwangsom van € 10.000,- (1 x € 10.000,-) heeft verbeurd, omdat de lastgeving is overtreden.
22. Bij brief van 13 maart 2019 heeft NPL van de haar geboden gelegenheid gebruik gemaakt om haar zienswijze te geven, dit in verband met het door de raad van bestuur te nemen besluit over de inning van de verbeurde dwangsom. NPL heeft – samengevat – het navolgende naar voren gebracht.
23. In aanvulling op de melding van het incident vermeldt NPL dat zij wekelijks controleren of hun uitingen geplaatst worden met inachtneming van de whitelist, dus alleen op de op de whitelist voorkomende domeinen. Deze controle verrichten zij door middel van "Double Verify". Deze tool biedt hun inzicht in de uitgeleverde impressies door middel van een uitleverrapport. Handmatig wordt gecontroleerd of de uitlevering overeenkomt met de domeinen op de Whitelist. De laatste controle voor de ontdekking van het incident vond plaats op 11 december 2018.
24. De loterijen (waaronder NPL) zijn tijdig in beroep gegaan tegen het besluit op bezwaar van 15 mei 2018 van de Kansspelautoriteit. De beroepszaak loopt nog. Wanneer de rechtbank het besluit op bezwaar zou vernietigen, vervalt daarmee (mogelijk) de rechtsgrond voor (invordering van) de dwangsom en de nu verbeurde dwangsom is daarmee alsdan onverschuldigd betaald. Gelet daarop behoudt NPL zich dan ook het recht voor om in de toekomst de onder het besluit van 19 oktober 2017 te verbeuren dwangsommen als onverschuldigd betaald van de Kansspelautoriteit terug te vorderen.



Beoordeling van de zienswijze

25. NPL heeft bij het melden van het incident uiteengezet welke maatregelen er zijn genomen naar aanleiding van het incident, te weten de aanscherping van de procedure met [mediabedrijf]. Daarnaast heeft NPL in de zienswijze naar voren gebracht hoe en op welke frequentie er wordt gecontroleerd op naleving van het hanteren van de whitelist.
26. Gelet hierop overweegt de raad van bestuur, in navolging van zijn overwegingen in de beslissing op bezwaar van 15 mei 2018, dat hoewel hij van oordeel is dat de genomen maatregelen, zoals whitelisting en contractuele afspraken met derden, en de huidige aanscherping van de procedure, op zichzelf goede maatregelen zijn om een overtreding te voorkomen, dit de mogelijkheid van herhaling van de overtreding niet geheel wegneemt. Dit is gelet op de bovenstaande constatering ook gebleken in het onderhavige geval.
27. Ten aanzien van een mogelijke menselijke fout, waardoor bijvoorbeeld zoals in het onderhavige geval de whitelist niet wordt gehanteerd, overweegt de raad van bestuur dat dit voor rekening en risico van NPL komt. NPL is verantwoordelijk voor de naleving van de Wok en de opgelegde lastgeving.
28. De bij besluit van 19 oktober 2017 aan NPL opgelegde lastgeving is nog niet onherroepelijk. De mogelijkheid bestaat inderdaad dat de rechtsgrond voor (invordering van) de dwangsom komt te vervallen. Dit betekent echter niet dat de raad van bestuur om die reden op dit moment zou moeten afzien van de invordering van de verbeurde dwangsom. Indien de rechtsgrond daadwerkelijk komt te vervallen dan zal de Ksa de alsdan onverschuldigd betaalde dwangsom aan NPL terugbetalen. In dit verband wijst de raad van bestuur nog op de mogelijkheid om dit besluit tot invordering te betwisten en het hierover bepaalde in artikel 5:39 van de Awb.

Overwegingen

29. Het verbeuren van dwangsommen geschiedt van rechtswege. Na de begunstigingstermijn heeft, onder verwijzing naar bovengenoemd incident, de zienswijze en de beoordeling van de zienswijze, een overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit, in de vorm van een



reclame-uiting van NPL op een website die zich richt op minderjarigen plaatsgevonden.

30. De betreffende banner is van 13 tot 18 december 2018 uitgeleverd. Naar het oordeel van de raad van bestuur moet dit als één en dezelfde gedraging en derhalve als één overtreding van de lastgeving worden gezien. Het betreft een reclame-uiting uit één campagne, één methode van adverteren, op dezelfde wijze ingekocht via hetzelfde mediabureau en op dezelfde website uitgeserveerd. Er is sprake van een voortdurende overtreding.
31. Gelet op het bovenstaande heeft NPL, onder verwijzing naar het besluit van 19 oktober 2017, voornoemd, een dwangsom van € 10.000,- (1 x € 10.000,-) verbeurd, omdat de lastgeving is overtreden.
32. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In het onderhavige geval acht de raad van bestuur in dit verband het volgende van belang. Namens NPL is terstond na ontdekking van het incident de betreffende campagne stilgelegd. Vervolgens heeft NPL een aangescherpte procedure afgesproken om herhaling van het incident te voorkomen. Tot slot heeft NPL kort nadat het incident heeft plaatsgevonden dit uit eigen beweging bij de Ksa gemeld. De raad van bestuur ziet in deze omstandigheden reden om gedeeltelijk, te weten voor de helft van de verbeurde dwangsom, van invordering af te zien.

Vaststelling en invordering verbeurde dwangsommen

33. Gelet op het vorenstaande stelt de raad van bestuur vast dat NPL een dwangsom van € 10.000,- heeft verbeurd en besluit de raad van bestuur op grond van artikel 5:37 van de Awb, gelet op de omstandigheden, over te gaan tot het gedeeltelijk invorderen van deze dwangsom. Van de verbeurde dwangsom wordt € 5.000,- ingevorderd. Voor het overige besluit de raad van bestuur af te zien van invordering van deze dwangsom.
34. Het bedrag van € 5.000,- dient binnen 6 weken na dagtekening van dit besluit te zijn overgemaakt op het rekeningnummer NL07ABNA0501634479, ABN-AMRO ten name van Kansspelautoriteit onder vermelding van het relatienummer 300028 en kenmerk 01.056.018.



35. Tot slot wordt er op gewezen dat het besluit (de last onder dwangsom) nog steeds van kracht is. Dit houdt in dat NPL nog steeds moet voldoen aan de genoemde lastgeving en dat op de naleving daarvan wordt gecontroleerd. Indien wordt geconstateerd dat dit niet het geval is, kan voor deze lastgeving nog maximaal € 90.000,- aan dwangsommen worden verbeurd.

's-Gravenhage, 20 mei 2019

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Marc P.P.M. Merx
Hoofd afdeling Handhaving



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.*