



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: 12 december 2018

Kenmerk: 01.046.120

Openbaarmaking onder kenmerk: 01.047.590

Besluit

Samenvatting

Bij besluit van 19 oktober 2017 (kenmerk 01.017.610) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een last onder dwangsom opgelegd aan de Staatsloterij B.V. De raad van bestuur stelt vast dat de Staatsloterij B.V. de opgelegde lastgeving heeft overtreden en dat van rechtswege een dwangsom van **€ 10.000,-** is verbeurd door de Staatsloterij B.V. De raad van bestuur besluit over te gaan tot het invorderen van voormelde verbeurde dwangsom.

Juridisch kader

1. Artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.
2. Artikel 5:37, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom beslist.
3. Artikel 4a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) luidt:
 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:
- [...];
 - de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht;
 - de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, en
 - de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclame-uitingen worden gedaan.
4. Artikel 2, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Besluit) luidt:
Vergunninghouders richten hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.

Besluit last onder dwangsom

5. Op 19 oktober 2017 heeft de raad van bestuur aan de Staatsloterij B.V. de volgende last onder dwangsom opgelegd¹:
- Staatsloterij 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 op minderjarigen – beëindigen te hebben en te houden.*
 - Staatsloterij B.V. dient al die maatregelen te nemen om te voorkomen dat er reclame-uitingen geplaatst worden op websites die zich richten op minderjarigen. Het kan daarbij gaan om het consistent, onverkort en voortdurend toepassen van whitelisting, waarbij de gehanteerde whitelist bovendien doorlopend wordt beheerd, gecontroleerd en onderhouden. Dat verder omvatten het herzien, zo nodig aanpassen dan wel opzeggen van eerder gemaakte contractuele afspraken over het (doen) inkopen van reclame op websites gericht op minderjarigen te voorkomen.*

¹ Bij besluit van 15 mei 2018 (kenmerken Staatsloterij B.V.: 12422 / 01.031.061 (Staatsloterij B.V. – last onder dwangsom) en 12423 / 01.031.062 (Staatsloterij B.V. – openbaarmaking) heeft de raad van bestuur het bezwaar van de Staatsloterij B.V. ongegrond verklaard en – onder andere – het besluit tot oplegging van een last onder dwangsom aan de Staatsloterij B.V. van 19 oktober 2017 in stand gelaten, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in randnummer 20 en 50. In de omschrijving van de last onder dwangsom in dit besluit is deze aanvulling van de motivering meegenomen.



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 Staatsloterij B.V. een dwangsom van € 10.000,- tot een maximum van € 100.000,-.*
6. De termijn waarbinnen de Staatsloterij B.V. moest voldoen aan bovengenoemde lastgeving is zoals aangegeven geëindigd op 27 oktober 2017.
7. Tegen de beslissing op bezwaar van 15 mei 2018 heeft de Staatsloterij B.V. geen beroep ingesteld bij de rechtbank. De last onder dwangsom is hiermee onherroepelijk.

Bevindingen

8. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op de opgelegde last onder dwangsom een controle uitgevoerd van de online wervings- en reclameactiviteiten van de Staatsloterij B.V. over de periode van 28 oktober 2017 tot en met 26 juni 2018. De bij deze controle uitgevoerde toezichtshandelingen zijn vastgelegd in een verslag van ambtshandelingen.²
9. Kort gezegd bestond dit toezichtonderzoek uit het controleren van online reclame-uitingen over de hiervoor genoemde periode op de Nederlandse websites die zich richten op minderjarigen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de gegevens van een onderzoeksbureau en is gekeken naar de websites die eerder aanleiding vormden voor het opleggen van de last onder dwangsom.
10. Uit de controle is gebleken dat Staatsloterij B.V. in de genoemde periode advertentieruimte heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) op de hierna in randnummer 12 nader aangeduide website door middel van programmatic buying.
11. De online reclame-uiting is vastgelegd door een onderzoeksbureau dat is gespecialiseerd in het wereldwijd vastleggen van reclame-uitingen en – bestedingen in verschillende media en binnen verschillende sectoren. Daarbij wordt onder andere vastgelegd wie de afzender is van een advertentie, op welke

² 20180702-7113.014-01.035.704 Verslag mbt reclame minderjaren (reeds in uw bezit).



wijze deze is aangekocht en wat de verschijningsvorm was. De specifieke reclame-uiting is ook door deze partij vastgelegd.

12. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Staatsloterij B.V. in de periode 28 oktober 2017 tot en met 26 juni 2018 op de website www.Spel.nl, middels programmatic buying, 1 reclame-uiting heeft geplaatst voor Staatsloterij, te weten op 3 maart 2018.

Zienswijze

13. De Staatsloterij B.V. is op 10 juli 2018 per brief op de hoogte gesteld van de bevindingen van de Kansspelautoriteit³. Daarbij is meegedeeld dat de Staatsloterij B.V., onder verwijzing naar het besluit van 19 oktober 2017, voornoemd, € 10.000,- (1 x € 10.000,-) heeft verbeurd, omdat de lastgeving is overtreden. Op 28 augustus 2018 heeft de Nederlandse Loterij B.V. namens Staatsloterij B.V. van de haar geboden gelegenheid gebruik gemaakt om mondeling (en schriftelijk door middel van een pleitnotitie) haar zienswijze te geven over de bevindingen, dit in verband met het door de raad van bestuur te nemen besluit over de inning van de verbeurde dwangsom. De Staatsloterij B.V. heeft – samengevat – het volgende naar voren gebracht.

2017 – Online Display Campagnes

14. De Staatsloterij B.V. voert aan dat de in 2017 opgelegde last onder dwangsom is opgelegd met betrekking tot uitingen die het gevolg waren van zogeheten 'programmatic' en 'run of network' inkoop van bannercampagnes. Dit waren campagnes uitgevoerd door het 'online' mediabureau waarmee wordt gewerkt.
15. In eerste instantie heeft de Nederlandse Loterij B.V. (mede namens Staatsloterij B.V.) ingezet op maatregelen op het gebied van training van personeel, aanscherping van contractuele aansturing van de mediabureaus en het toepassen van blacklisting om domeinen uit te sluiten van campagnes. In deze blacklist zijn de websites uit de besluiten van 19 oktober 2017 (gericht aan de Staatsloterij B.V. en de Lotto B.V.) opgenomen. Aansluitend is doorgedaan met onderzoeken wat een striktere oplossing zou zijn richting 100% waterdichtheid. Resultaat hiervan is een (technische) whitelist constructie. Deze is gebouwd door een van

³ Kenmerk 01.035.703



de twee mediabureaus waarmee wordt gewerkt, te weten het bureau dat verantwoordelijk is voor het merendeel van de online uitingen.

16. De Staatsloterij B.V. geeft aan ervoor gekozen te hebben dit eerst met (en door) hun voornaamste leverancier op het gebied van online uitingen te doen. Dit betrof een complex proces waar ontwikkeltijd en een testperiode voor nodig zijn geweest. In februari 2018 was dit gereed. Vervolgens is dit ook geïmplementeerd bij het andere mediabureau, dat overwegend merkcampagnes verzorgt waarbij online een onderdeel is van de totale middelenmix (hierna: het 'offline' mediabureau). Dit was in april 2018 geëffectueerd.

2018 – Online Video en Out stream

17. De Staatsloterij B.V. voert aan dat de reclame-uiting ten behoeve van Staatsloterij op Spel.nl op 3 maart 2018 is te kwalificeren als 'online video', dat wil zeggen uitlevering op websites via broadcasters (zoals o.a. [broadcaster]).
18. Deze reclame-uiting heeft zich voorgedaan voor de implementatie van de whitelist. Het betreft een video advertentie die plaats heeft gevonden in de periode tussen de bouw van de whitelist bij het ene bureau en de implementatie bij het andere bureau. In de aanloop naar de implementatie van de whitelist was het mediabureau gehouden aan wet- en regelgeving door middel van contractuele afspraken. Deze video advertentie is uitgeserveerd op basis van meerderjarige profielen zoals door de broadcasters en het netwerk opgesteld, zonder daarbij uit te sluiten op welk domein deze werden gevonden. De Staatsloterij B.V. geeft aan dat dit sinds april 2018 is vervangen door de whitelist constructie.
19. Desgevraagd heeft de Staatsloterij B.V. aangegeven dat dit 'offline' mediabureau niet werkte met de hierboven genoemde blacklist. Er is ingezet op de ontwikkeling en de implementatie van de technische whitelist constructie.

Overige omstandigheden

20. De Staatsloterij B.V. voert voorts aan dat in het geval van de huidige constatering ervan uit mag worden gegaan dat de impressie door de methode van adverteren uitsluitend althans overwegend getoond is aan meerderjarigen op basis van (ingelogde) profielen. In zoverre is volgens de Staatsloterij B.V. aan de last, en in het bijzonder aan het doel waarvoor de last is opgelegd, voldaan.



Beoordeling van de zienswijze

Norm

21. De raad van bestuur is van oordeel dat de norm van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok en 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 wie de advertentie heeft gezien, van advertenties op websites gericht op minderjarigen vormt naar het oordeel van de raad van bestuur een overtreding van voornoemde bepalingen. De omstandigheid dat, zoals door de Staatsloterij B.V. is gesteld, de betreffende reclame-uiting door de methode van adverteren uitsluitend althans overwegend zouden zijn getoond aan meerderjarigen, is dan ook niet relevant.
22. Daarbij komt dat van de betreffende website (Spel.nl) waarop de huidige reclame-uiting is weergegeven genoegzaam bekend was voor de Staatsloterij B.V. dat deze is gekwalificeerd als gericht op minderjarigen. Het betreft een website die aanleiding is geweest om tot oplegging van de last onder dwangsom over te gaan.

Genomen maatregelen

23. De Staatsloterij B.V. heeft in haar zienswijze uiteengezet welke maatregelen er zijn genomen naar aanleiding van de opgelegde last onder dwangsom van 19 oktober 2017. De raad van bestuur wil hierbij opmerken dat hij van oordeel is dat de genomen maatregelen, zoals onder andere de technische whitelist constructie die is ontwikkeld, op zichzelf goede maatregelen zijn om een overtreding te voorkomen. Dit heeft de raad van bestuur ook aangegeven in de beslissing op bezwaar van 15 mei 2018. Echter, dit neemt de mogelijkheid van herhaling van de overtreding niet geheel weg. Dit is gelet op de bovenstaande constatering ook gebleken in het onderhavige geval.

Constatering m.b.t. Staatsloterij

24. De reclame-uiting ten behoeve van Staatsloterij op Spel.nl op 3 maart 2018 heeft plaatsgevonden voor de implementatie van de hiervoor genoemde technische whitelist bij het 'offline' mediabureau. Ook werkte dit 'offline' mediabureau niet met de genoemde blacklist. Hoewel blacklisting naar het oordeel van de raad van bestuur per definitie geen deugdelijke methode is om overtredingen van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok en artikel 2, derde lid, van het Besluit te voorkomen, heeft de Staatsloterij B.V. een risico genomen door het 'offline' mediabureau niet te laten werken met de aangepaste blacklist. Daarbij komt dat ook waar de



Staatsloterij B.V. derden inschakelt om reclameactiviteiten uit te voeren, de Staatsloterij B.V. verantwoordelijk blijft voor deze activiteiten.

25. De Staatsloterij B.V. heeft aangegeven dat de ontwikkeling van de technische whitelist een complex proces was waar ontwikkeltijd en een testperiode voor nodig zijn geweest. Voor zover de Staatsloterij B.V. hiermee heeft bedoeld aan te voeren dat de begunstigingstermijn van de lastgeving te kort was en dus niet redelijk merkt de raad van bestuur het volgende op. Bij besluit van 15 mei 2018 is het bezwaar van de Staatsloterij B.V. tegen het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom ongegrond verklaard. De Staatsloterij B.V. heeft geen beroep ingesteld tegen het besluit van 15 mei 2018. Gelet hierop is de last onder dwangsom van 19 oktober 2017 onherroepelijk en dient van de rechtmatigheid daarvan en dus van de rechtmatigheid van de begunstigingstermijn, te worden uitgegaan. Overigens is er in bezwaar niet aangevoerd dat de begunstigingstermijn niet redelijk zou zijn.

Overwegingen

26. Door de betrokken toezichthouder is naar waarheid een verslag van ambtshandelingen opgemaakt van de onder randnummer 12 weergegeven constatering.
27. Op basis van de bevindingen concludeert de raad van bestuur dat Staatsloterij B.V. zich met deze wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen. Hiermee heeft de Staatsloterij B.V. in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit.
28. De Staatsloterij B.V. heeft dan ook, na de in de last onder dwangsom genoemde termijn van 27 oktober 2017, de opgelegde lastgeving overtreden.
29. Het verbeuren van dwangsommen geschiedt van rechtswege. Na de begunstigingstermijn is, onder verwijzing naar de eerdergenoemde constatering, de zienswijze en de beoordeling van de zienswijze, één overtreding van artikel 4a, vijfde lid, van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit, in de vorm van één reclame-uiting van de Staatsloterij B.V. op een website die zich richt op minderjarigen geconstateerd.



30. Gelet op het bovenstaande heeft de Staatsloterij B.V., 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.
31. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In wat de Staatsloterij B.V. heeft aangevoerd in de zienswijze ziet de raad van bestuur niet een bijzondere omstandigheid om van de invordering af te zien. De raad van bestuur ziet ambtshalve evenmin reden om van invordering af te zien.



Vaststelling en invordering verbeurde dwangsom

32. Gelet op het vorenstaande stelt de raad van bestuur vast dat de Staatsloterij B.V. een dwangsom van **€ 10.000,-** heeft verbeurd en besluit de raad van bestuur op grond van artikel 5:37 van de Awb over te gaan tot het invorderen van deze verbeurde dwangsom.
33. Het bedrag van € 10.000,- dient binnen 6 weken na dagtekening van dit besluit te zijn overgemaakt op het rekeningnummer NL07ABNA0501634479, ABN-AMRO ten name van Kansspelautoriteit onder vermelding relatienummer 300009 en kenmerk 01.046.120.
34. Tot slot wordt er op gewezen dat het besluit (de last onder dwangsom) nog steeds van kracht is. Dit houdt in dat de Staatsloterij B.V. 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, 12 december 2018

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

M.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.*