



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar van Vrienden Loterij N.V. tegen het besluit van 15 mei 2023, met kenmerk 01.290.898, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd.

Kenmerk: 16347/01.300.771

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij besluit van 15 mei 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) een last onder dwangsom (hierna: het lastbesluit) opgelegd aan de VriendenLoterij N.V. (hierna: VL). Het lastbesluit houdt in de kern in dat VL uiterlijk 13 juni 2023 de overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) dient te staken en gestaakt dient te houden. Volgens het lastbesluit bestaat de overtreding uit het aanbieden van een kansspel op afstand, zonder dat VL beschikt over de daarvoor vereiste vergunning als bedoeld in artikel 31a van de Wok. Voor iedere week of deel daarvan dat de overtreding voortduurt na het verstrijken van de begunstigingstermijn, verbeurt VL een dwangsom van € 250.000,- met een maximum van € 1.000.000,-.
2. Bij brief van 7 juni 2023 heeft VL bezwaar gemaakt tegen het lastbesluit. Bij brief van 23 juni 2023 zijn de gronden aangevuld.
3. Op 19 september 2023 heeft de VL gebruik gemaakt van de gelegenheid om het bezwaar mondeling toe te lichten. Hiervan is een verslag gemaakt.

2 Juridisch kader

4. Voor het juridisch kader verwijst de Kansspelautoriteit naar pagina's 2 tot en met 4 van het lastbesluit.

3 Ontvankelijkheid

5. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook aan de andere vereisten van de Awb. Het bezwaar is daarom ontvankelijk.



4 Bezwaargronden

6. Bezwaarmaker heeft – kort samengevat – de volgende gronden aangevoerd:
- a. De Spellen Loterijen zijn loterijen;
 - b. De Spelletjes kunnen niet als kansspelen worden aangemerkt;
 - c. De Kansspelautoriteit refereert niet aan enige wettelijke bepaling bij haar stelling dat het niet is toegestaan om online meer dan deelnamebewijzen aan te bieden;
 - d. VL biedt geen online kansspel aan;
 - e. Er is geen wettelijke basis voor de stelling van de Kansspelautoriteit dat er geen vermenging mag plaatsvinden tussen het loterijaanbod en online kansspelen;
 - f. Het lastbesluit is niet gegrond op enige regel die afkomstig is van de Nederlandse wetgever;
 - g. De Kansspelautoriteit heeft niet gepreciseerd welke elementen strijdig zijn met de toepasselijke wet- en regelgeving.

5 Beoordeling bezwaargronden

5.1 De overtreding

7. Voordat de Kansspelautoriteit reageert op de bezwaargronden geeft zij in aanvulling op het lastbesluit een nadere duiding aan de overtreding die aan het lastbesluit ten grondslag ligt.
8. VL biedt een spel aan dat in dit besluit aangeduid wordt als 'Het Kansspel'.¹ Het Kansspel bestaat uit twee met elkaar verbonden componenten. De eerste component varieert, maar bestaat steeds uit één van de volgende drie spelletjes: VriendenLoterij Miljonairs; Club-Man; en Bingo Crush (hierna: 'Het Spelletje' of 'De Spelletjes'). De tweede component is een loterij (hierna: De Loterij).
9. Het Kansspel is een kansspel op afstand als bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de Wok. Op grond van artikel 31, tweede lid, van de Wok mag een kansspel op afstand alleen aangeboden worden door een aanbieder die beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de Wok (hierna: Koa-vergunning). VL beschikt niet over zo'n vergunning. Door toch een kansspel op afstand aan te bieden overtreedt de VL dus het verbod van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok, dat bepaalt dat geen kansspel mag worden aangeboden zonder de vereiste vergunning.

¹ In het lastbesluit werd dit nog aangeduid als 'Spellen Loterij', maar ten behoeve van verdere duidelijkheid werkt de Kansspelautoriteit in het onderhavige besluit met een aangepaste terminologie.



10. Artikel 31, tweede lid, van de Wok bevat een uitzondering op grond waarvan toch kansspelen op afstand aangeboden mogen worden zonder dat de aanbieder over een Koa-vergunning beschikt. Een aanbieder kan zich op deze uitzondering beroepen als hij aan twee voorwaarden voldoet:

- 1) Hij beschikt over een andere vergunning die is verleend ingevolge de Wok én
- 2) Hij biedt van het vergunde spel alleen de deelnamebewijzen aan op afstand.

11. VL beschikt over een vergunning die is verleend op grond van artikel 3 van de Wok. De vergunning geeft haar het recht om loterijen aan te bieden. Zij kan zich echter niet op de genoemde uitzondering beroepen om twee redenen. In de eerste plaats is het haar slechts toegestaan loterijen aan te bieden, maar Het Kansspel is geen loterij. In de tweede plaats geldt dat zelfs als Het Kansspel wel een loterij zou zijn, VL slechts de deelnamebewijzen daarvan op afstand mag aanbieden. Aan deze voorwaarde voldoet VL evenmin, alleen al omdat zij, naast de deelnamebewijzen, ook op afstand Het Spelletje aanbiedt als component van Het Kansspel. Zij biedt daardoor op afstand meer aan dan alleen de deelnamebewijzen aan Het Kansspel.

12. Ten aanzien van de bezwaargronden overweegt de Kansspelautoriteit als volgt.

5.2 Ad a) Is de Spellen Loterij een loterij?

13. Volgens VL is de 'Spellen Loterij' een kansspel. Uit de beschrijving die VL geeft op de tweede pagina van haar bezwaarschrift leidt de Kansspelautoriteit af dat VL met 'Spellen Loterij' bedoelt De Loterij, die gespeeld wordt nadat Het Spelletje is gespeeld.² De Loterij lijkt inderdaad op zichzelf beschouwd een loterij te zijn, maar of dat werkelijk zo is, is niet relevant. De Loterij is immers slechts een component van Het Kansspel. Het Kansspel is evenwel geen loterij. VL overtreedt de Wok door Het Kansspel aan te bieden.

5.3 Ad b) Zijn De Spelletjes kansspelen?

14. VL stelt dat De Spelletjes niet als kansspel kunnen worden aangemerkt. Ook hier geldt dat het niet relevant is of De Spelletjes kansspelen zijn. De Spelletjes zijn immers slechts een component van Het Kansspel. Het Kansspel is evenwel geen behendigheidsspel, maar een kansspel. VL overtreedt de Wok door Het Kansspel aan te bieden.

15. Voor de goede orde merkt de Kansspelautoriteit op dat zij er in beginsel geen bezwaar tegen heeft dat VL behendigheidsspellen aanbiedt op haar website en ook

² Het Spelletje hoeft niet uitgespeeld worden, maar moet wel eerst gestart worden. Zonder Het Spelletje te starten, kan de deelnemer niet deelnemen aan De Loterij.



niet dat VL deelnamebewijzen aan haar loterijen aanbiedt op haar website. Wat echter niet mag (en wat VL wel heeft gedaan met Het Kansspel), is een kansspel aanbieden dat bestaat uit de combinatie van een loterij met een ander spel. Als VL loterijen en behendigheidsspellen op haar website wil aanbieden, moeten die loterijen en behendigheidsspellen geheel separaat van elkaar aangeboden worden.

5.4 Ad c) Wettelijke bepaling

16. Volgens VL refereert de Kansspelautoriteit niet aan enige wettelijke bepaling bij haar stelling dat het niet is toegestaan om online meer aan te bieden dan deelnamebewijzen. De Kansspelautoriteit verwijst (net als in het lastbesluit) naar artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok en artikel 31, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 1.2 van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa).

5.5 Ad d) Biedt VL een online kansspel aan?

17. VL stelt geen online kansspel aan te bieden. Het Kansspel is echter een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt. Het voldoet dus aan de definitie van 'kansspel op afstand' in artikel 31, eerste lid, van de Wok. Het is daarom een kansspel op afstand (ofwel online kansspel). Zoals al uitgelegd onder randnummer 12 van dit besluit, kan VL geen beroep doen op de uitzondering als bedoeld in artikel 31, tweede lid, van de Wok.

5.6 Ad e) Vermenging van loterijen en online kansspelen

18. Volgens VL is er geen wettelijke basis voor de stelling van de Kansspelautoriteit dat er geen vermenging mag plaatsvinden tussen het loterijaanbod en online kansspelen. De Kansspelautoriteit verwijst in dit verband naar artikel 4.2, tweede lid, van het Bkoa dat onder meer bepaalt: "De vergunninghouder biedt op de kansspelinterface geen andere goederen of diensten dan de vergunde kansspelen aan." Met 'de vergunninghouder' wordt blijkens artikel 1.1 van het Bkoa de houder van een Koa-vergunning bedoeld. Met 'de vergunde kansspelen' worden dus kansspelen op afstand bedoeld.

19. De nota van toelichting bij het Bkoa bepaalt hierover onder andere: "Uit het tweede lid volgt onder meer dat er geen andere kansspelen dan de vergunde kansspelen op afstand mogen worden aangeboden op de kansspelinterface. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen loterijen mogen worden aangeboden op de kansspelinterface. Loterijen zijn kansspelen met



een laag risico op kansspelverslaving. Hiermee wordt voorkomen dat spelers die op zoek zijn naar loterijen, onbedoeld bij risicovolle kansspelen op afstand terecht komen.”

20. Weliswaar heeft deze bepaling betrekking op het aanbod van de houder van een Koa-vergunning en op legaal aangeboden online kansspelen, maar hieruit komt duidelijk naar voren dat de wetgever een vermenging tussen loterijaanbod en online kansspelen onwenselijk vindt. Dat VL een online kansspel aanbiedt waarvoor geen vergunning is verleend, maakt dat niet anders.

21. De Kansspelautoriteit is eveneens van mening dat het ongewenst is dat kansspelen die relatief lage verslavingsrisico's kennen, zoals loterijen (waaronder de VriendenLoterij), worden aangeboden in eenzelfde omgeving als relatief risicovolle spelen, zoals kansspelen op afstand. Spelers die aan loterijen willen meedoen, worden dan onnodig geconfronteerd met kansspelen op afstand. Bovendien kan de combinatie met het aanbod van loterijen de indruk wekken of uitstralen dat de online kansspelen ook een relatief laag risico kennen.

5.7 Ad f) Grondslag lastbesluit

22. VL stelt dat het lastbesluit niet is gegrond op enige regel die afkomstig is van de Nederlandse wetgever. De Kansspelautoriteit kan VL hierin niet volgen. Zoals hierboven immers is toegelicht biedt VL een kansspel op afstand aan waarvoor zij geen vergunning heeft. Zij kan ook geen beroep doen op de uitzonderingsbepaling van artikel 31, tweede lid, van de Wok. Dat betekent dat VL gelegenheid geeft om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, zonder dat zij over de vereiste vergunning beschikt. Dat is op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok verboden.

23. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35, eerste lid, van de Wok bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen wegens overtreding van onder meer artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen.

5.8 Ad g) Precisering

24. Ten slotte stelt VL dat de Kansspelautoriteit niet heeft gepreciseerd welke elementen strijdig zijn met de toepasselijke wet- en regelgeving. De Kansspelautoriteit kan zich niet met die stelling verenigen en verwijst hiervoor naar het lastbesluit, in het bijzonder onder randnummers 73-80 en 98-103. In aanvulling



daarop verwijst de Kansspelautoriteit naar hetgeen zij in het onderhavige besluit heeft overwogen, in het bijzonder onder randnummers 7-16.

6 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verklaart het bezwaar van VriendenLoterij N.V. tegen het besluit van 15 mei 2023 met kenmerk 01.290.898 ongegrond.

Den Haag, 24 oktober 2023

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
voorzitter

VERZONDEN OP: 25 oktober 2023

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank in zijn arrondissement.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

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

Kunt u de beslissing op uw beroepschrift 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.