



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 Gammix Limited.

Zaak: 15765

Kenmerk: 15765 /01.304.455

Openbaarmaking onder kenmerk: 15765/ 01.304.867

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning. Het handhaven van dit verbod is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. In dit besluit stelt de Kansspelautoriteit vast dat Gammix Limited (hierna: Gammix) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt aan Gammix een boete van € 19.679.000,- opgelegd. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek naar webpagina's en betrokkene

2.1 De websites

2. Op 1 en 8 maart 2022 heeft de Kansspelautoriteit de webpagina's www.rantcasino.com, www.betoriginal.com, www.bluegas.com, www.cashimashi.com, www.goslot.com, www.nordslot.com, www.vegadream.com en www.scatters.com (hierna: de websites) onderzocht.¹
3. Hierbij is onder meer het volgende gebleken.

¹ Rapport 14829/01.286.006, 24 februari 2023.



2.1.1 Gelegenheid tot deelneming aan kansspelen

4. De websites waren bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) mogelijk om met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.² Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
5. Op de websites werden virtuele versies van slotmachines aangeboden.³ Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.
6. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit paragraaf 4 en paragraaf 5 van de Terms & Conditions (hierna: T&Cs) van de websites. Zo staat in artikel 4.10 van de T&Cs: "If you wish to divide a part of the winnings which is amounted to 20,000 EUR or more, we have the right to divide the pay-out into instalments until the full amount is paid out."⁴
7. Op de websites stond vermeld dat Gammix is gevestigd in Malta en een vergunning heeft in Malta voor het aanbieden van kansspelen.⁵
8. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.⁶

2.1.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

9. Zoals benoemd onder randnummer 4 waren de websites bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon vanuit Nederland een account worden aangemaakt en worden deelgenomen aan kansspelen.
10. Uit de data van Similarweb blijkt dat de websites veelvuldig vanuit Nederland zijn bezocht.⁷

² Bijlagen 14829/01.257.078/1A/1B/1C/2A/2B/2C/3A/3B/3C/4A/4B/4C/5A/5B/5C/6A/6B/6C/7A/7B/7C/8A/8B/8C.

³ Bijlagen 14829/01.257.078/1C/1D/2C/2D/3C/3D/4C/4D/5C/5D/6C/6D/7C/7D/8C/8D.

⁴ Bijlagen 14829/01.257.078/1E/2E/3E/4E/5E/6E/7E/8E.

⁵ Bijlagen 14829/01.257.078/1D/2D/3D/4D/5D/6D/7D/8D.

⁶ Bijlagen 14829/01.257.078/1A/1B/1C/2A/2B/2C/3A/3B/3C/4A/4B/4C/5A/5B/5C/6A/6B/6C/7A/7B/7C/8A/8B/8C.

⁷ Bijlage 14829/01.284.377.



11. Bij het inschrijvingsproces werd de optie 'Netherlands' aangeboden in een aantal keuzemenu's.⁸
12. Bij het inschrijvingsproces stond het netnummer '+31' tussen de beschikbare netnummers.⁹
13. Nederland was niet aangemerkt als uitgesloten land in het overzicht van landen waar "the use of the online casino is forbidden" in artikel 2.8 van de T&Cs.¹⁰
14. Er zijn door een toezichthouder vanuit een Nederlandse bank en betaalrekening stortingen van € 10,- of € 20,- op de spelersrekeningen verricht.¹¹
15. Daarnaast waren de websites internationaal georiënteerd, waaruit medegerichtheid op Nederland bleek. Spelers konden geld storten in diverse munteenheden, waaronder de euro. Zowel de websites, als de klantenservice, waren beschikbaar in de Engelse taal.¹² Er is sprake van internationale topleveldomeinnamen, namelijk een .com-extensie.

2.1.3 Hercontroles en last onder dwangsom

16. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben verschillende hercontroles uitgevoerd op de websites. Daarbij hebben de toezichthouders onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
17. Uit onderzoek van 24 mei 2022 is gebleken dat het mogelijk was om vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen op www.rantcasino.com en www.nordslot.com. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot kansspelen te beletten.¹³ Uit dit onderzoek is ook gebleken dat het op de overige websites niet meer mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
18. Naar aanleiding van het onderzoek van 24 mei 2022 heeft de Kansspelautoriteit op 22 juni 2022 een last onder dwangsom aan Gammix verstuurd.¹⁴ Daarin heeft de Kansspelautoriteit Gammix gelast om het aanbieden van kansspelen op

⁸ Bijlagen 14829/01.257.078/1A/2A/3A/4A/5A/6A/7A/8A.

⁹ Bijlagen 14829/01.257.078/1A/2A/3A/4A/5A/6A/7A/8A.

¹⁰ Bijlagen 14829/01.257.078/1E/2E/3E/4E/5E/6E/7E/8E.

¹¹ Bijlagen 14829/01.257.078/1B/2B/3B/4B/5B/6B/7B/8B.

¹² De klantenservice van de website www.nordslot.com was daarnaast ook beschikbaar in de Nederlandse taal.

¹³ Bijlagen 14829/01.263.965/1A/1B/1C/2A/2B/2C.

¹⁴ Bijlage 14829/01.263.965.



www.rantcasino.com en www.nordslot.com, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen is verleend, te staken en gestaakt te houden.

19. Uit onderzoek van 2 november 2022 is gebleken dat het (nog steeds) mogelijk was om vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen op www.rantcasino.com. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot kansspelen te beletten.¹⁵

2.2 De andere websites

20. Op 2 juni 2022 heeft de Kansspelautoriteit de webpagina's www.dbosses.com, www.crazeplay.com, www.flamingcasino.com en www.touchcasino.com (hierna: de andere websites) onderzocht.¹⁶
21. Hierbij is onder meer het volgende gebleken.

2.2.1 Gelegenheid tot deelneming aan kansspelen

22. De andere websites waren bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder mogelijk om met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.¹⁷ Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
23. Op de andere websites werden virtuele versies van slotmachines aangeboden.¹⁸ Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.
24. Op de andere websites stond vermeld dat Gammix is gevestigd in Malta en een vergunning heeft in Malta voor het aanbieden van kansspelen.¹⁹
25. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.²⁰

¹⁵ Bijlage 14829/01.277.724/1A/1B/1C/1D.

¹⁶ Rapport 14829/01.286.006, 24 februari 2023.

¹⁷ Bijlagen 14829/01.263.965/3A/3B/3C/4A/4B/4C/5A/5B/5C/6A/6B/6C.

¹⁸ Bijlagen 14829/01.263.965/3C/3D/4C/4D/5C/5D/6C/6D.

¹⁹ Bijlagen 14829/01.263.965/3D/4D/5D/6D.

²⁰ Bijlagen 14829/01.263.965/3A/3B/4A/4B/5A/5B/6A/6B.



2.2.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

26. Zoals benoemd onder randnummer 22 waren de andere websites bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon vanuit Nederland een account worden aangemaakt en worden deelgenomen aan kansspelen.
27. Uit de data van Similarweb blijkt dat de andere websites veelvuldig vanuit Nederland zijn bezocht.²¹
28. Er zijn door een toezichthouder vanuit een Nederlandse bank en betaalrekening stortingen van € 20,- op de spelersrekeningen verricht.²²
29. Daarnaast waren de andere websites internationaal georiënteerd, waaruit medegerichtheid op Nederland bleek. Spelers konden geld storten in diverse munteenheden, waaronder de euro. De websites waren beschikbaar in de Engelse taal. Er is sprake van internationale topleveldomeinnamen, namelijk een .com-extensie.

2.3 De betrokkene

30. Naast de webpagina's is ook betrokkene onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat Gammix gelegenheid biedt tot deelname aan de kansspelen op de (andere) websites. Dat blijkt onder meer uit het volgende. Op de homepagina staat dat de (andere) websites worden geëxploiteerd door Gammix.²³ Daarnaast wordt Gammix als contractpartij genoemd in paragraaf 1 van de T&Cs.²⁴

3 Rapport

31. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 24 februari 2023 een rapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Gammix door middel van de (andere) websites gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen

²¹ Bijlage 14829/01.284.377.

²² Bijlagen 14829/01.263.956/1B/2B/3B/4B.

²³ Bijlagen 14829/01.257.078/1D/2D/3D/4D/5D/6D/7D/8D en bijlagen 14829/01.263.965/3D/4D/5D/6D.

²⁴ Bijlagen 14829/01.257.078/1E/2E/3E/4E/5E/6E/7E/8E.



vergunning is verleend. Dat is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

32. Bij brief van 19 mei 2023 hebben [advocaat 1], [advocaat 2] en [advocaat 3] namens Gammix een schriftelijke zienswijze gegeven op het rapport.
33. Op 30 mei 2023 hebben [advocaat 1], [advocaat 2] en [advocaat 3] namens Gammix de schriftelijke zienswijze mondeling toegelicht. Op 7 juni 2023 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar Gammix verzonden. Op 14 juni 2023 heeft Gammix gereageerd op het verslag.

4.2 Inhoudelijk

34. Namens Gammix is aangevoerd dat het rapport de conclusie dat Gammix de Wok zou hebben overtreden niet draagt en dat er daarom geen grondslag is voor het opleggen van een sanctie. Het rapport is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de besluitvorming die is gebaseerd op het rapport is daarom ook in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Samengevat voert Gammix aan dat:
 - a. de Kansspelautoriteit in strijd heeft gehandeld met artikel 4:8 en 5:53 van de Awb;
 - b. de (andere) websites van Gammix niet gericht waren op Nederland;
 - c. de Kansspelautoriteit zich bij de (andere) websites van Gammix heeft voorgedaan als ingezetene van een ander land;
 - d. het door de Kansspelautoriteit verrichte onderzoek onrechtmatig is;
 - e. er geen grond was om het rapport op te stellen, nu Gammix reeds was geconfronteerd met een last onder dwangsom;
 - f. de geschatte omzet, afkomstig van Nederlandse bezoekers, onrealistisch en onjuist is;
 - g. er sprake is van strijd met het rechtszekerheidsvereiste (lex certa) en het evenredigheidsvereiste.
35. De Kansspelautoriteit zal hieronder ingaan op deze punten.



5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

36. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
37. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a.
38. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt 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 bedraagt of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
39. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 900.000,- is.

5.2 Voornemen

40. Gammix stelt dat de Kansspelautoriteit geen voornemen bekend heeft gemaakt waarin de hoogte van de op te leggen sanctie was opgenomen. Volgens Gammix is dit in strijd met artikel 4:8 en 5:53 van de Awb.
41. Ten aanzien hiervan overweegt de Kansspelautoriteit als volgt.
42. De Kansspelautoriteit heeft Gammix met de uitnodiging van 28 februari 2023 voor een hoorzitting in kennis gesteld van het voornemen om een sanctie op te leggen en dit besluit openbaar te maken. Daarop heeft Gammix op 19 mei 2023 een schriftelijke zienswijze ingediend, welke zij op 30 mei 2023 mondeling heeft toegelicht.



43. De Kansspelautoriteit is niet gehouden Gammix een uitgeschreven voorgenomen besluit toe te sturen bij de uitnodiging tot het indienen van een zienswijze.²⁵ Met het toesturen van het rapport is Gammix voldoende in de gelegenheid gesteld om de zienswijze te onderbouwen op zowel het sanctiebesluit als het openbaarmakingsbesluit.
44. Voor zover Gammix bedoelt te stellen dat artikel 5:53, derde lid, van de Awb een extra zienswijzemoogelijkheid inhoudt, volgt de Kansspelautoriteit haar daar niet in. Gammix is immers vooraf op de hoogte gesteld van het voornemen tot het opleggen van een sanctie opdat zij zich kon voorbereiden op het naar voren brengen van haar zienswijze. Op grond van artikel 5:50, eerste lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit slechts eenmaal gehouden om gelegenheid te geven tot het indienen van een zienswijze met betrekking tot de besluiten. Daarbij is de Kansspelautoriteit niet gehouden zich vóór het nemen van het sanctiebesluit reeds uit te laten over voor de boetehoogte relevante aspecten, zoals de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.²⁶ Het is niet in strijd met artikel 5:53, derde lid, in samenhang met artikel 5:50 van de Awb, dat mede op grond van de zienswijze eerst is beslist of al dan niet een boete zal worden opgelegd en pas toen was besloten om daartoe over te gaan de hoogte van de boete is bepaald.²⁷ Dit brengt niet met zich mee dat Gammix daardoor in haar verdedigingsbelang is geschonden.
45. De Kansspelautoriteit merkt verder op dat artikel 4:8 van de Awb slechts een beperkt toepassingsbereik kent. Met het horen wordt immers beoogd de verificatie en verzameling van gegevens – vanuit een oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding – te bevorderen, teneinde een zorgvuldige afweging van feiten en belangen mogelijk te maken. Het gaat niet om het mogelijk maken van inspraak, maar om het bieden van een mogelijkheid aan Gammix om gegevens te corrigeren of aan te leveren.
46. Dat de hoogte van de op te leggen sanctie ten tijde van het voornemen nog niet bekend was, neemt bovendien niet weg dat Gammix een draagkrachtverweer had kunnen voeren. De Kansspelautoriteit heeft in de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning²⁸ (hierna: de Boetebeleidsregels) de wijze van berekening van de boete uiteengezet. De Boetebeleidsregels zijn bekend bij Gammix, getuige haar zienswijze. Desondanks

²⁵ College van Beroep voor het bedrijfsleven 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.4.

²⁶ College van Beroep voor het bedrijfsleven 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.1.

²⁷ College van Beroep voor het bedrijfsleven 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.2.

²⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/boetebeleidsregels-kansspelen-afstand/>



heeft Gammix er bewust voor gekozen om geen inzicht te geven in haar financiële situatie, waardoor de Kansspelautoriteit daar ook geen rekening mee heeft kunnen houden.

5.3 Gerichtheid op de Nederlandse markt

5.3.1 Gerichtheid op Nederland

47. Volgens Gammix waren de (andere) websites niet gericht op Nederland. Daarom kan er volgens Gammix ook geen sprake zijn van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. In dat kader verwijst Gammix naar het Ladbrokes arrest van de Hoge Raad²⁹ en het Pammer/Alpenhof arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie³⁰ (hierna: het HvJEU).
48. Volgens de Kansspelautoriteit kan het betoog van Gammix niet slagen. De (andere) websites waren mede gericht op Nederland. Ten onrechte lijkt Gammix ervan uit te gaan dat de in 2022 geconstateerde overtredingen geen grondslag kunnen vormen voor het onderhavige sanctiebesluit. Er was sprake van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok in maart 2022, in mei 2022, in juni 2022 en in november 2022. In dat kader overweegt de Kansspelautoriteit het volgende.
49. Volgens vaste jurisprudentie moet bij de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, Wok verboden "gelegenheid geven", vooropgesteld worden dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen.³¹
50. Er is sprake van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok indien het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel.³² Het gaat erom of aanbieders van kansspelen via internet door de inrichting van hun website de mogelijkheid bieden dat Nederlandse ingezetenen via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen kunnen deelnemen.

²⁹ HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (*Ladbrokes*).

³⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie 7 december 2010, C-585/08 en C-144/09, (*Pammer en Alpenhof*).

³¹ HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.3.2 (*Ladbrokes*).

³² Rb. 's-Gravenhage 1 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18400 (*Korenbloem*), r.o. 6.4.4; Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.



51. Volgens vaste jurisprudentie is het daarbij niet relevant of kansspelaanbod primair op Nederland is gericht: *'Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, anders dan [appellante] hebben aangevoerd, niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.'*³³
52. Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat daadwerkelijke deelname door spelers geen bestanddeel is van de verbodsbepaling. Volgens vaste jurisprudentie is het niet vereist dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn gespeeld.³⁴
53. Zoals aangegeven, heeft de Kansspelautoriteit in maart 2022, in mei 2022, in juni 2022 en in november 2022 vastgesteld dat Gammix de (andere) websites zo had ingericht dat toegang tot kansspelen werd geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dat potentiële deelnemers in Nederland via hun computer rechtstreeks aan kansspelen konden deelnemen. Daarbij wijst de Kansspelautoriteit op het volgende.
54. Net als daadwerkelijke deelname, is daadwerkelijk websitebezoek geen bestanddeel van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Voor de overtreding daarvan is niet vereist dat de websites daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn bezocht. Dat neemt niet weg dat rechtstreekse toegang vanuit Nederland, daadwerkelijke websitebezoeken vanuit Nederland, de mogelijkheid tot registratie van spelers vanuit Nederland en de mogelijkheid tot deelname vanuit Nederland, kenmerken zijn van medegerichtheid op Nederland. Gammix heeft de (andere) websites zo ingericht dat spelers vanuit Nederland rechtstreeks toegang konden krijgen tot de (andere) websites³⁵, zich daarop vanuit Nederland rechtstreeks konden registreren en vanuit Nederland rechtstreeks konden deelnemen aan haar kansspelen.
55. Dat een speler vanuit Nederland bij registratie op de andere websites kon kiezen voor een ander land dan Nederland doet hieraan niets af. De, veelal kwetsbare, speler die kiest om deel te nemen aan kansspelen bij een aanbieder zonder vergunning zal zich niet snel laten weerhouden door dergelijke maatregelen. Dit kan namelijk zeer eenvoudig worden genegeerd.

³³ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

³⁴ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5; Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:963 (*Huizenloterij Winterswijk*), r.o. 7; Rb. 's-Gravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (*SMS-huizenloterij*), r.o. 4.6.

³⁵ Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6341 (*Rykie*).



56. De (andere) websites hadden een internationale topleveldomeinnaam, namelijk een .com-extensie.³⁶ Spelers konden geld storten in de valuta euro. Gammix had op de (andere) websites kansspelen en te winnen prijzen geëtaleerd. Een dergelijke internationale oriëntatie door Gammix van haar commerciële activiteiten is mede gericht op Nederland. Verder had Gammix de (andere) websites zo ingericht dat vanaf een Nederlandse bankrekening geld gestort kon worden en dat er geld kon worden gestort in de munteenheid van Nederland (euro). Daar komt bij een aantal websites bij dat in het inschrijvingsproces de optie 'Netherlands' werd aangeboden in een aantal keuzemenu's en dat het netnummer '+31' tussen de beschikbare netnummers stond.
57. Ook het betoog van Gammix ten aanzien van het arrest Pammer/Alpenhof van het HvJEU kan niet slagen. Gammix stelt dat daaruit volgt dat noch de verkoop van een dienst, noch de toegankelijkheid van een medium in een lidstaat de kwalificatie "gerichtheid" rechtvaardigt. Gerichtheid impliceert en vereist volgens haar een actief handelen van de ondernemer dat is gericht op de werving van klanten uit bepaalde lidstaten, wat bij Gammix niet het geval was.
58. Het arrest Pammer/Alpenhof betreft de toepassing van Verordening (EG) nr. 44/2001. Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken, aldus artikel 1 van de verordening. Het arrest betreft de bevoegdheid van de rechter in gevallen waarin de partijen die een overeenkomst sluiten (de consument en de ondernemer) in verschillende lidstaten van de Europese Unie wonen.
59. Het HvJEU overweegt dat in dat geval de vraag is of er aanwijzingen zijn dat de ondernemer zijn activiteiten richtte op andere lidstaten, waaronder de lidstaat waarin de consument woonplaats heeft. Het HvJEU geeft een niet limitatieve opsomming van dergelijke aanwijzingen, zoals het gebruik van een topleveldomeinnaam (.com) en een internationaal telefoonnummer.
60. De verordening en het arrest hebben geen werking tussen de ondernemer en de toezichthouder, maar tussen de ondernemer en de afnemer (consument). Evenmin zijn de verordening en het arrest bedoeld om ondernemers te vrijwaren van handhavend optreden, zolang zij maar stellen te voldoen aan de 'criteria' uit het arrest of hun werkwijze en bedrijfsvoering zodanig (aan het arrest) aanpassen, dat een toezichthouder het nakijken heeft.

³⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie 7 december 2010, C-585/08 en C-144/09, (*Pammer en Alpenhof*) r.o. 83.



61. Ook in de memorie van toelichting bij de Wet Kansspelen op afstand staat een verwijzing naar het arrest Pammer/Alpenhof.³⁷ Er is ingegaan op de vraag of er meer verduidelijking nodig is met betrekking tot de overtreding van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok. Volgens de wetgever is het voor iedereen duidelijk wat hier wordt bedoeld. De wetgever verwijst hiervoor naar het eerdergenoemde Ladbroke’s-arrest en merkt vervolgens op:

“Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie biedt voldoende aanknopingspunten voor de vraag wanneer sprake is van het in Nederland organiseren van kansspelen op afstand. Verwezen wordt naar het arrest van 7 december 2010 in de gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09 (Pammer en Alpenhof).”

62. Ook de omstandigheid dat de (andere) websites niet in de Nederlandse taal raadpleegbaar waren, leidt niet tot de conclusie dat deze niet mede was gericht op Nederland.³⁸ Het gebruik van de Engelse taal bij de inrichting van een website vormt juist een kenmerk van medegerichtheid op Nederland. Het maakt het voor veel Nederlandse ingezetenen mogelijk om via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen deel te nemen. Immers, niet alleen is Engels een internationale taal, maar het is een feit van algemene bekendheid dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven.³⁹

5.3.2 Prioriteringscriteria

63. Gammix stelt dat op grond van de kenmerken van gerichtheid, zoals weergegeven in de meest recente prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit, in redelijkheid niet kan worden gesteld dat Gammix zich richt op de Nederlandse consument.
64. De Kansspelautoriteit merkt op dat de prioriteringscriteria andere criteria zijn dan de criteria die worden gebruikt om te beoordelen of sprake is van een overtreding. Op grond van onderdeel 5.2, onder D, van deze criteria kan de mate van gerichtheid op de Nederlandse consument meewegen in de prioritering voor onderzoek naar een mogelijke overtreding. De mate van gerichtheid op de Nederlandse consument kan uit verschillende kenmerken blijken.⁴⁰ Ook bij aanbieders die niet voldoen aan de prioriteringscriteria kan sprake zijn van een overtreding.

³⁷ Kamerstukken II 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 75.

³⁸ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

³⁹ Zie ook: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Ltd.*), r.o. 5.2.

⁴⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/handhavingsbeleid-prioritering/>



65. Ook wijst de Kansspelautoriteit erop dat uit een ander sanctiebesluit blijkt dat reclame is gemaakt gericht op de Nederlandse consument voor verschillende websites van Gammix.⁴¹ Zowel Gammix als deze websites zijn genoemd in dit sanctiebesluit. Uit dit besluit volgt dat reclame is gemaakt voor het onvergonde kansspelaanbod van Gammix. Op grond hiervan zijn de prioriteringscriteria dus ook van toepassing op Gammix.
66. Gammix had (als belanghebbende) bezwaar kunnen maken tegen dit sanctiebesluit. Dat heeft Gammix echter niet gedaan. Het besluit is thans onherroepelijk.

5.3.3 Intentie

67. Gammix stelt verder dat zij geen enkele intentie had om gelegenheid te bieden tot deelname aan kansspelen op de Nederlandse markt.
68. De Kansspelautoriteit wijst erop dat de intentie van de aanbieder geen bestanddeel vormt van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Volgens vaste rechtspraak is het niet relevant waarom de aanbieder een kansspel aanbiedt.⁴²
69. Tenslotte laat de intentie onverlet dat Gammix in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok kansspelen heeft aangeboden aan spelers in Nederland zonder de daartoe vereiste vergunning.

5.3.4 Algemene voorwaarden

70. Gammix voert ook aan dat zij in de T&Cs deelname vanuit elke jurisdictie waar deelname aan haar kansspelen in strijd is met het geldende recht heeft uitgesloten (dus ook Nederland).
71. Dit betoog van Gammix slaagt niet. Vast staat dat Nederland niet was benoemd in de T&Cs als uitgesloten land. De verwijzing naar andere artikelen in de T&Cs op grond waarvan Gammix deelname vanuit alle landen waar zij geen kansspelen mag aanbieden zegt te hebben uitgesloten (dus ook Nederland), kan Gammix niet baten, nu in deze artikelen de verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de

⁴¹ 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 Red Ridge Marketing, 21 februari 2023, kenmerk 15395/01.286.861.

⁴² Zie: HR 14 januari 1929, ECLI:NL:HR:1929:388, NJ 1929 (*Bleekpoederloterij*), p. 730; 9 maart 1976, ECLI:NL:PHR:1976:AB4239, NJ 1976 (*Rebus*), 360; Rb. 's-Gravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (*SMS-huizenloterij*), r.o. 4.14; 11 augustus 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BE9560, r.o. 4.3



spelers. De enkele omstandigheid dat Gammix in haar algemene voorwaarden impliciet heeft bepaald dat spelers vanuit Nederland niet mogen deelnemen, dwingt niet tot de conclusie dat de website niet meer mede was gericht op Nederland. Dit neemt immers de andere feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat Gammix haar website zo heeft ingericht dat consumenten uit Nederland konden deelnemen aan de door haar aangeboden kansspelen, zoals hierboven is toegelicht, niet weg.

5.4 Onderzoek toezichthouder onrechtmatig (mystery shopping)

72. Volgens Gammix had de Kansspelautoriteit niet kunnen komen tot het opstellen van het rapport, nu het door de toezichthouder verrichte onderzoek onrechtmatig is. Voor de handelingen die door deze toezichthouder zijn verricht, ontbreekt een wettelijke grondslag.
73. Op grond van artikel 34c, eerste lid, van de Wok zijn toezichthouders van de Kansspelautoriteit bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is.
74. De toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft zich bij het onderzoek naar de websites op 24 mei 2022 en bij het onderzoek naar de andere websites op 2 juni 2022 geregistreerd met een emailadres van de Kansspelautoriteit. Bij het registreren stond 'Nederland' niet meer tussen de lijst met beschikbare landen. De toezichthouder heeft daarom 'Luxemburg' aangeklikt. Vervolgens heeft de toezichthouder de adresgegevens van de Kansspelautoriteit in Den Haag opgegeven.⁴³ Aan de hand daarvan was het mogelijk om op het account in te loggen en deel te nemen aan een kansspel op de (andere) websites.
75. Gammix stelt dat de Kansspelautoriteit hiermee buiten de grenzen van haar bevoegdheid is getreden. Daarbij zou niet zijn aangegeven waarom dit redelijkerwijs noodzakelijk was. De Kansspelautoriteit heeft geen andere, minder ingrijpende middelen ingezet, zoals een informatieverzoek. Volgens Gammix is hiermee het onderzoek onrechtmatig en kan het bewijs niet worden gebruikt.

⁴³ Bijlage 14829/01.284.378.



76. De Kansspelautoriteit volgt Gammix niet in haar betoog. De toezichthouder heeft bij het onderzoek geen gebruik gemaakt van zijn eigen identiteitsgegevens, in zoverre is er sprake van het gebruik van de bevoegdheid van artikel 34c, eerste lid, van de Wok. Dit neemt niet weg dat de gegevens die gebruikt zijn, zowel de onjuiste als de juiste (het adres en het e-mailadres) te herleiden zijn naar de Kansspelautoriteit. Er zijn slechts onjuiste/onvolledige gegevens opgegeven voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk is geweest voor het onderzoek.
77. In het verslag ter beantwoording van de aanvullende vragen inzake dossier 14829 van 16 februari 2023 is gemotiveerd dat het invullen van deze gegevens nodig was om te onderzoeken of er mogelijkheid werd gegeven tot deelname aan een kansspel vanuit Nederland. Hierbij is onderzocht of er technische maatregelen waren genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Daarom is het account aangemaakt, is er een storting verricht en is er deelgenomen aan een kansspel. Hoewel er bij registratie op de website geen mogelijkheid was om het land 'Nederland' te kiezen, was er verder geen belemmering voor de toezichthouder om in te loggen op het account en deel te nemen aan een kansspel vanuit Nederland. Hiermee is naar het standpunt van de Kansspelautoriteit voldoende aangetoond waarom gebruik is gemaakt van de bevoegdheid en dat dit redelijkerwijs noodzakelijk was.

5.5 Aanleiding voor het bestuurlijk rapport

78. Gammix voert aan dat er geen grond was om een sanctieonderzoek te starten. Na ontvangst van het voornemen last onder dwangsom in juni 2022 heeft Gammix zich open, ontvankelijk en coöperatief opgesteld. In dat licht acht Gammix het alsnog opmaken van een rapport op grond van artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (kennelijk met het doel om alsnog een boete op te leggen) onzorgvuldig en onevenredig.
79. Volgens vaste jurisprudentie kunnen een toezichthoudend bestuursorgaan en de bij haar werkzame toezichthouders om adequaat toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van de bij en krachtens de wet gestelde regels, beschikken over verschillende bevoegdheden die zij steeds en spontaan kunnen uitoefenen.⁴⁴ Het aanbieden van online kansspelen die zijn gericht op de Nederlandse markt zonder de daarvoor benodigde vergunning is zonder uitzondering verboden en tegen illegale aanbieders kan, ook spontaan, door de Kansspelautoriteit handhavend worden opgetreden.⁴⁵ Het argument kan daarom geen doel treffen.

⁴⁴ College van Beroep voor het bedrijfsleven 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496, r.o. 4.5.

⁴⁵ Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (*Corona Limited*), r.o. 10.2.



80. Ten aanzien van het opleggen van een last onder dwangsom overweegt de Kansspelautoriteit als volgt. Een (voornemen) last onder dwangsom is een herstelsanctie. Het doel hiervan is om de overtreding te doen beëindigen. De boete is een punitieve sanctie. Daarbij is het doel om (ook) leed toe te voegen, als straf voor de overtreding (speciale preventie). Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking (generale preventie). Het enkel opleggen van een (voornemen) last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd. Een last onder dwangsom heeft immers geen, of in veel mindere mate, afschrikwekkende werking. Kortom, het voornemen last onder dwangsom en het opstarten van deze sanctieprocedure, met dit boetebesluit tot gevolg, dienen twee verschillende doelen. Dat alsnog een rapport is opgemaakt na de last onder dwangsom maakt dan ook niet dat dit onevenredig of onzorgvuldig is. De Kansspelautoriteit volgt het standpunt van Gammix dan ook niet.

5.6 Schatting omzet vanuit Nederland

5.6.1 Gebruik data Similarweb

81. De Kansspelautoriteit gebruikt gegevens van Similarweb om het aantal bezoeken op een bepaalde website in een bepaalde periode te schatten. Similarweb is een platform voor marktinformatie dat voorziet in inzichten over webverkeer. Het platform biedt geen directe metingen van dat webverkeer, maar geschatte cijfers gegenereerd door Similarweb. De cijfers zijn gebaseerd op informatie verkregen van verschillende bronnen, waaronder derde partijen.⁴⁶ De inzichten zijn naar hun aard schattingen en extrapolaties. Similarweb geeft geen garanties voor de nauwkeurigheid van de inzichten.
82. De Kansspelautoriteit kan niet zelf vaststellen hoeveel bezoekers of bezoeken een website heeft, hoeveel spelersaccounts er zijn, hoeveel er verdiend wordt met de exploitatie van een website, etc. Daarom maakt zij, naast de gegevens van Similarweb, een inschatting op basis van gegevens die uit onafhankelijke en objectieve bronnen zijn verkregen. De Kansspelautoriteit is van mening dat zij op die manier een correcte maatstaf hanteert voor de inschatting van het aantal bezoeken. Het staat Gammix vrij om verifieerbare gegevens over haarzelf te verstrekken. Zulke gegevens zouden ertoe kunnen leiden dat de Kansspelautoriteit de betreffende variabelen bijstelt (in het voordeel van Gammix), maar Gammix heeft uitdrukkelijk te kennen gegeven niet van deze mogelijkheid gebruik te willen maken. Tijdens de hoorzitting op 30 mei 2023 had Gammix nog aangegeven te overwegen omzetcijfers aan te leveren over 2022,

⁴⁶ <https://www.similarweb.com/corp/ourdata/>.



maar op 9 juni 2023 heeft Gammix per brief aan de Kansspelautoriteit laten weten geen nadere gegevens aan te leveren, omdat zij niet gehouden is deze gegevens te verstrekken en omdat het eventueel overleggen van omzetgegevens zelf-incriminerend zou zijn. Gammix heeft evenmin gemotiveerd waarom de gegevens van Similarweb onjuist zijn of zodanig afwijken van de werkelijke cijfers dat zij niet geschikt zijn voor het doel waarvoor de Kansspelautoriteit ze gebruikt (het bepalen van een proportionele boete). De Kansspelautoriteit benadrukt dat zij niet gehouden is om de exacte in Nederland behaalde omzet van Gammix te bepalen, noch de vorm of wijze die ze kiest voor het bepalen van een proportionele boete. Het gaat er uiteindelijk om dat aan Gammix een boete wordt opgelegd die in redelijke verhouding staat tot de overtreding.

83. De Kansspelautoriteit gebruikt het aantal bezoeken om een beredeneerde schatting te maken van de omzet van Gammix. Volgens Gammix is het bezoeken van alleen de homepage van de website iets anders dan deelnemen aan een kansspel; niet iedere bezoeker is een speler. Dat niet ieder bezoek leidt tot deelname, wordt ook niet betwist door de Kansspelautoriteit, maar dit is ook niet relevant. Er wordt bij het bepalen van de boete immers, naast een geschat aantal bezoeken, uitgegaan van de gemiddelde omzet per bezoek. Daarin is dus verdisconteerd dat sommige bezoeken geen omzet genereren en andere bezoeken juist veel meer dan het gemiddelde.

5.6.2 Definitie begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels

84. Volgens Gammix wijkt de definitie van 'omzet' die de Kansspelautoriteit in haar Boetebeleidsregels gebruikt af van de definitie uit het BW en is deze in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De Kansspelautoriteit heeft in haar Boetebeleidsregels uiteengezet hoe zij de boete berekent en hoe zij relevante begrippen uitlegt. Deze beleidsregels zijn kenbaar voor Gammix. Met deze Boetebeleidsregels bepaalt de Kansspelautoriteit hoe zij een passende hoogte van de boete vaststelt. Daartoe heeft zij een rekenmethode ontwikkeld, waarbij zij onder meer gebruik maakt van het begrip 'omzet'.
85. Het is de Kansspelautoriteit ambtshalve bekend dat aanbieders zonder vergunning in de regel geen belasting afdragen in Nederland en geen kortingen en dergelijke geven als bedoeld in artikel 2:377, zesde lid, van het BW. Gammix heeft ook niet laten weten welke belastingen zij in Nederland heeft betaald en welke kortingen zij zou hebben gegeven. Dat betekent dat het door de Kansspelautoriteit gehanteerde begrip 'omzet' en het begrip 'omzet' als gedefinieerd in het BW in de praktijk gelijke resultaten opleveren.



86. In de beleidsregels is de Kansspelautoriteit niet verplicht om daarbij de in het BW vervatte definitie van 'omzet' te gebruiken. Het gaat er immers om dat duidelijk is hoe de Kansspelautoriteit het boetebedrag bepaalt. Niet betwist wordt dat de Kansspelautoriteit daar duidelijk over is. De definitie van het begrip 'omzet' uit het BW is alleen relevant om te bepalen of de boete niet het bedrag overschrijdt als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok. Gelet op de uitleg uit randnummer 85 is daarvan geen sprake.
87. Volgens Gammix baseren de Boetebeleidsregels de omzet op de som van alle inzetten en wordt geen rekening gehouden met de bedragen die aan spelers worden uitgekeerd. Gammix stelt dat de Kansspelautoriteit de boete moet bepalen aan de hand van het Bruto Spel Resultaat (hierna: BSR). Het is onevenredig om de hoogte van de boete te bepalen aan de hand van de som van de inzetten/inleggen, aldus Gammix.
88. De Kansspelautoriteit merkt op dat het klopt dat de omzet gebaseerd is op de som van alle inzetten. Dit is in de rekenmethode in het verslag over de vaststelling van het BSR en de omzetschatting (hierna: de rekenmethode) als volgt uitgelegd: de Kansspelautoriteit gaat uit van een gemiddeld BSR van € 11,51 per bezoek. Dit heeft de Kansspelautoriteit vermenigvuldigd met 20, gebaseerd op een return to player (hierna: RTP) van 95 procent. Dit betekent dat dat er een gemiddelde omzet per bezoek is van € 230,24.⁴⁷ Het BSR is daarmee dus verwerkt in de omzetberekening van de Kansspelautoriteit.
89. Gammix heeft niet gemotiveerd waarom een rekenmethode gebaseerd op het begrip 'omzet' dat de Kansspelautoriteit hanteert, tot een ander boetebedrag zou leiden dan een rekenmethode die uitgaat van het BSR.⁴⁸ De Kansspelautoriteit wijst er nogmaals op dat zij de inschatting van de omzet gebaseerd heeft op een inschatting van het BSR. Voor zover Gammix bedoelt dat de maximale boete niet meer dan 10% van het BSR mag bedragen, verwijst de Kansspelautoriteit naar wat hierna wordt toegelicht.

⁴⁷ Dit bedrag is voor de berekening van de boetehoogte ten gunste van de overtreder met een factor 2 verlaagd. Zie verder onder paragraaf 5.6.3 van dit besluit.

⁴⁸ De Kansspelautoriteit hanteert nu 4 procent van de omzet als boete in gevallen waarin de omzet hoger dan € 15 miljoen euro is. Indien de Kansspelautoriteit niet een percentage van de omzet zou nemen, maar van het BSR, zou dat percentage natuurlijk veel hoger zijn dan 4 procent.



90. Daarnaast is het niet zo dat aanbieders die een hoge RTP hanteren met deze rekenmethode benadeeld worden, zoals Gammix beweert. Zoals toegelicht gaat de rekenmethode die de Kansspelautoriteit hanteert, uit van een RTP van 95 procent. Het is de Kansspelautoriteit ambtshalve bekend dat dit in de praktijk een realistisch uitgangspunt is. Gesteld noch gebleken is dat Gammix een hogere (of lagere) RTP hanteert. Bovendien gaat het erom of de boete die aan Gammix is opgelegd evenredig is met de overtreding. Als Gammix een hogere RTP hanteert, is daarmee nog niet gegeven dat de opgelegde boete onevenredig is.
91. Verder stelt Gammix dat de Kansspelautoriteit op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok en artikel 2:377, zesde lid, van het BW een boete zou mogen opleggen van maximaal 10 procent van het BSR. De term 'omzet' moet in die bepalingen immers begrepen worden als 'BSR'. Zoals de Kansspelautoriteit hiervoor heeft overwogen wijkt BSR significant af van omzet. Alleen al daarom kan de wetgever niet bedoeld hebben dat de term 'omzet' in artikel 35a, tweede lid, van de Wok moet worden gelezen als 'BSR'. De Kansspelautoriteit wijst er bovendien op dat vergunninghouders jaarlijks 29 procent kansspelbelasting betalen over het BSR. Ook daaruit blijkt dat het niet de bedoeling van de wetgever kan zijn dat illegale aanbieders, die helemaal geen kansspelbelasting betalen in Nederland, slechts 10 procent boete over het BSR hoeven te betalen. De wetgever kan niet beoogd hebben dat illegaal aanbieden profijtelijker is dan legaal aanbieden.
92. Volgens Gammix erkent de Kansspelautoriteit in haar rapport 'Omvang online kansspelmarkten' zelf ook dat 'omzet' weinig zeggend is. In het betreffende rapport wordt uitgelegd dat het begrip 'omzet' in dat rapport niet wordt gehanteerd omdat inleggen die uit hetzelfde startbedrag worden gefinancierd bij elkaar worden opgeteld, waardoor een vertekend beeld ontstaat. Daarbij wordt echter uitgegaan van een andere berekening van het begrip 'omzet' dan de Kansspelautoriteit doet conform de Boetebeleidsregels. De verwijzing naar het begrip 'omzet' in het genoemde rapport kan Gammix daarom niet baten.

5.6.3 Bepalen van de hoogte van de boete

93. In het verslag over de vaststelling van het BSR en de omzetschatting heeft de Kansspelautoriteit uiteengezet hoe zij het bedrag van € 115,12 per bezoek heeft bepaald.⁴⁹ Ook heeft zij aangegeven hoe zij de aantallen bezoeken heeft bepaald. Daaruit blijkt dat de Kansspelautoriteit heeft besloten om ten gunste van Gammix een tweetal correcties uit te voeren op de geschatte omzet.

⁴⁹ Bijlage 14829/01.284.377.



94. In de eerste plaats is besloten om de maanden waarin het aantal bezoeken volgens Similarweb lager was dan 5.000 buiten beschouwing te laten. Similarweb hanteert namelijk de indicator '<5.000' voor bezoekersaantallen van minder dan 5.000. Dat betekent dat het berekende aantal bezoekers ergens tussen 0 en 5.000 ligt. Het is daardoor niet bekend van welk aantal moet worden uitgegaan. Daarom gaat de Kansspelautoriteit in deze gevallen, ten behoeve van de berekening van de omzet, uit van een fictief aantal van nul bezoekers.⁵⁰
95. In de tweede plaats is besloten om rekening te houden met afwijkingen en de gemiddelde omzet per bezoek vanuit Nederland, die aanvankelijk was bepaald op € 230,24, met een factor 2 te verlagen.
96. Als Gammix die getallen te hoog vindt, kan zij die gemotiveerd bestrijden, hetgeen zij tot nu toe heeft nagelaten. Gammix heeft evenmin gebruik gemaakt van de gelegenheid om gegevens over haarzelf over te leggen, zoals blijkt uit randnummer 82.
97. In casu is er bovendien sprake van boeteverhogende omstandigheden. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan (online) kansspelen. Het onvergund aanbieden van online kansspelen doet hieraan sterke afbreuk. Immers, door het ontbreken van toezicht kan niet gegarandeerd worden dat sprake is van een veilige of verantwoorde speelomgeving. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Deze omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreft veelal omstandigheden waaraan vergunninghouders eveneens dienen te voldoen en waarmee de speler extra benadeeld wordt, zoals bijvoorbeeld de inactiviteitskosten. In de jurisprudentie is geaccepteerd dat dit een gerechtvaardigde reden is om de boete te verhogen.⁵¹

⁵⁰ Zie 10101/01.281.712 'Verslag met betrekking tot het Bruto Spel Resultaat en de omzetschatting van onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand' als bijlage bij 14829/01.284.377.

⁵¹ Zie bijv. ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, r.o. 4.5.10.



5.7 Onzorgvuldig

98. Volgens Gammix zou het rapport onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en zou het nemen van een besluit naar aanleiding van het rapport in strijd zijn met het rechtszekerheidsvereiste (lex certa) en het evenredigheidsvereiste.
99. Hetgeen Gammix aanvoert over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, is onnavolgbaar. De toezichthouders hebben meerdere keren onderzoek uitgevoerd en meerdere keren, in ieder geval in maart 2022, in mei 2022, in juni 2022 en in november 2022, geconstateerd dat Gammix de Wok overtrad. Op meerdere momenten is zodoende onderzoek verricht. Daarmee is het rapport zorgvuldig tot stand gekomen.
100. Het feit dat een rapport is opgesteld op grond waarvan de Kansspelautoriteit kan besluiten tot het opleggen van een sanctie, maakt nog niet dat er sprake is van vooringenomenheid. Zo is Gammix in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van het rapport. Van die mogelijkheid heeft Gammix gebruik gemaakt. Deze zienswijze is meegenomen bij de beoordeling of er sprake is van een overtreding, op grond waarvan een sanctie zou kunnen worden opgelegd. Bovendien was er in het rapport slechts sprake van een advies. De afweging of daadwerkelijk moet worden overgegaan tot het opleggen van een sanctie volgt op een later moment.
101. Van schending van het rechtszekerheidsbeginsel (lex certa) of het evenredigheidsbeginsel is derhalve geen sprake, laat staan van enige schending die ertoe zou moeten leiden dat de Kansspelautoriteit zou moeten afzien van het opleggen van een sanctie.

5.8 Conclusie overtreding

102. De Kansspelautoriteit stelt vast dat Gammix door middel van webpagina's gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen. Dit aanbod was in ieder geval beschikbaar op 1 en 8 maart 2022 op de websites, op 24 mei 2022 op www.rantcasino.com en www.nordslot.com, op 2 juni 2022 op de andere websites en op 2 november 2022 op www.rantcasino.com.
103. Tevens stelt de Kansspelautoriteit vast dat zij hiervoor geen vergunning heeft verleend. Bovendien stelt de Kansspelautoriteit vast dat de (andere) websites mede gericht waren op Nederland.



6 Boete

6.1 Algemeen

104. De Kansspelautoriteit neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Boetebeleidsregels in acht.⁵²
105. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

6.2 Ernst en verwijtbaarheid

106. Bij de beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding door Gammix acht de Kansspelautoriteit met name de volgende omstandigheden van belang.

6.2.1 De gevolgen van onvergund aanbieden van online kansspelen

107. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁵³
108. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Het kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen, zoals agressie, relatieproblemen, gezinsproblemen, arbeidsproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.⁵⁴
109. Daar komt bij dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's met zich mee brengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. In het bijzonder voor minderjarigen, personen met een bijzondere goklust, of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen. Dat komt onder andere door het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en de aanbieder, een zeer

⁵² *Stcrt*, 2021, 41413.

⁵³ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.



makkelijke en permanente toegang tot het kansspel, het isolement van de deelnemer, en het ontbreken van sociale controle.⁵⁵

110. De aangeboden kansspelen (virtuele versies van slotmachines) zijn tevens short odd-kansspelen. 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 de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis.
111. Gelet op deze risico's op het gebied van onder andere eerlijk spel, verslaving, en diverse vormen van criminaliteit zijn legale kansspelen streng gereguleerd. Door het ontbreken van een Nederlandse vergunning voor kansspelen op afstand en de mogelijkheid van toezicht daarop, kan geen enkele garantie worden geboden voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Dat Gammix zich daaraan onttrekt is zeer ernstig.
112. Uit de gegevens genoemd onder randnummer 33 van het rapport bleek bovendien – hoewel dit niet noodzakelijk is voor het vaststellen van de overtreding – dat ook daadwerkelijk van het aanbod van Gammix gebruik is gemaakt door Nederlandse spelers. De Kansspelautoriteit stelt dan ook vast dat die spelers zijn blootgesteld aan alle bovenvermelde risico's en nadelen van de onvergund aangeboden kansspelen.
113. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Gammix had, als professionele aanbieder en exploitant van de website, redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online kansspelen en van de handhaving door de Kansspelautoriteit.

6.2.1 Het ondermijnen van de kanalisatie naar legale aanbieders

114. Vanaf 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden. Een vergunde aanbieder van online kansspelen heeft kosten die illegale aanbieders van online kansspelen niet hoeven te maken. Daarnaast betalen illegale aanbieders geen belasting in Nederland en worden bij de uitoefening van hun bedrijf niet beperkt door de strenge regels van de Wok en de daarmee samenhangende vergunningsvoorschriften. Hiermee kunnen illegale aanbieders een ander aanbod bieden, onder andere door kansspelen aan te

⁵⁵ Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1. en HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.



bieden die verboden zijn voor vergunninghouders en door hogere prijzen en bonussen aan te bieden. Deze aanbieders kunnen hiermee een aantrekkelijke werking hebben op spelers en brengen de kanalisatie naar het legale aanbod in gevaar. De Kansspelautoriteit vindt dit ernstig en uitermate onwenselijk.

6.2.2 Boeteverhogende omstandigheden

115. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Die omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreft veelal omstandigheden waaraan vergunninghouders eveneens dienen te voldoen. De Kansspelautoriteit verwijst hiervoor naar paragraaf 5 en de toelichting van de Boetebeleidsregels.
116. Bij Gammix zijn de volgende boeteverhogende omstandigheden aangetroffen:
- a. Inactiviteitskosten, zie randnummer 34 onder B. van het rapport en paragraaf 5 onder C van de Boetebeleidsregels.
 - b. De manier van stortingen (anoniem), zie randnummer 34 onder D. van het rapport en paragraaf 5 onder F van de Boetebeleidsregels.
 - c. Autoplay en turboplay, zie randnummer 34 onder E. van het rapport en paragraaf 5 onder G van de Boetebeleidsregels.
 - d. Ontbreken leeftijdsverificatie, zie randnummer 34 onder F. van het rapport en paragraaf 5 onder J van de Boetebeleidsregels.
 - e. Bijzondere omstandigheden, zie paragraaf 5 onder M van de Boetebeleidsregels. De Kansspelautoriteit heeft in de T&Cs diverse onredelijke voorwaarden aangetroffen. Zo blijkt uit artikel 4.10 dat de maximale opname per week € 5.000,- en per maand € 20.000,- bedraagt. Daarnaast blijkt uit artikel 4.14 dat Gammix zich het recht voorbehoudt om kosten te rekenen voor een uitbetaling. Het is niet duidelijk hoe hoog deze kosten zijn en of deze kosten een consument kunnen belemmeren om vrij over het saldo te beschikken. De Kansspelautoriteit acht deze voorwaarden een ontoelaatbare benadeling voor de consument. Daarom merkt zij dit aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt zij het percentage van de basisboete met 0,5%-punt.
117. In aanvulling op de toelichting bij de Boetebeleidsregels met betrekking tot de hierboven genoemde boeteverhogende omstandigheden wijst de Kansspelautoriteit nog op het volgende.



6.2.3 Ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie

118. De Kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat er geen leeftijdsverificatie is bij het aanmaken van een account, het storten en het deelnemen aan een kansspel. Gedurende het gehele proces was er geen sprake van verificatie van de leeftijd. Er is ook niet gecontroleerd of de verstrekte gegevens juist zijn.
119. Aanbieders van online kansspelen dienen de leeftijd van deelnemers zichtbaar te verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid. Zoals reeds is opgemerkt in randnummers 8 en 25, heeft Gammix geen zichtbare maatregelen genomen om te voorkomen dat minderjarigen aan haar kansspelaanbod deelnamen.
120. Wanneer leeftijdsverificatie niet zichtbaar is, wordt die verificatie aan het toezicht van de Kansspelautoriteit onttrokken en kan zij niet vaststellen of minderjarigen uitgesloten worden van de aangeboden kansspelen. Dit belemmert haar bij het nastreven van haar doelstellingen, te weten verslavingspreventie en bescherming van consumenten, waaronder en met name de meest kwetsbare consumenten zoals minderjarigen.
121. Voorts wijst de Kansspelautoriteit in verband met het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie op het volgende. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen, is een belangrijke prioriteit van de Kansspelautoriteit bij de aanpak van online kansspelen. Dit is uitgebreid in het nieuws geweest en de Kansspelautoriteit heeft haar beleid ook naar buiten toe uitgedragen.⁵⁶ De Kansspelautoriteit acht het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie dan ook bijzonder kwalijk en zeer ernstig.
122. Daar komt overigens nog bij dat als gevolg van het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie niet kan worden uitgesloten dat minderjarigen toegang konden krijgen tot de door Gammix aangeboden kansspelen. Gammix heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij de leeftijd op een adequate manier verifieert. De Kansspelautoriteit acht dit bijzonder kwalijk en zeer ernstig.
123. Door de handelwijze van Gammix konden minderjarigen immers worden blootgesteld aan de, juist voor deze extra kwetsbare doelgroep, onaanvaardbare risico's van de aangeboden kansspelen. Minderjarigen zijn kwetsbaar en extra vatbaar voor kansspelverslaving. Deelnemers die op minderjarige leeftijd gokken, lopen als zij volwassen zijn een groter risico om verslaafd te raken. Daar komt

⁵⁶ Zie onder meer <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>.



nog eens bij dat het gaat om kansspelen op afstand met alle bijbehorende risico's voor minderjarigen.⁵⁷

124. Gelet op het bovenstaande heeft Gammix een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen in aanraking komen met kansspelen. Nu Gammix heeft nagelaten om de leeftijd van haar spelers zichtbaar en adequaat te verifiëren heeft zij deze verantwoordelijkheid naast zich neergelegd.

6.2.4 Inactiviteitskosten

125. Daarnaast stelt de Kansspelautoriteit vast dat er door Gammix een inactivity fee wordt gehanteerd. Dit houdt in dat als een speler zijn spelersaccount niet (meer) gebruikt na 12 maanden een maandelijks bedrag van €5,- van het saldo van het spelersaccount in rekening wordt gebracht. De Kansspelautoriteit vindt dit een ontoelaatbare benadeling van de speler. De speler verliest daardoor namelijk geld zonder dat daar een redelijke prestatie van de aanbieder tegenover staat. Bovendien wordt de speler in feite gestraft wanneer hij niet of niet voldoende deelneemt aan de aangeboden kansspelen. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom het voor Gammix niet mogelijk is om zulke "slapende accounts" te sluiten en het eventueel nog aanwezige spelerstegoed terug te storten aan de speler. De Kansspelautoriteit merkt een dergelijke inactivity fee dan ook aan als ernstig en rekent dit Gammix als zodanig toe.
126. Ongeacht of Gammix dit bedrag in rekening brengt of zou kunnen brengen na inactiviteit van 12 maanden, heeft Gammix zich via haar algemene voorwaarden het recht toegeëigend om een inactivity fee toe te passen en daarmee spelers onevenredig te benadelen en/of aan te zetten tot deelname aan kansspelen. Bezien in het licht van de doelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie rechtvaardigt dit enkele feit een boeteverhoging.
127. De Kansspelautoriteit verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 4.5.10 van de uitspraak van Rechtbank Den Haag inzake Royal Panda en LeoVegas⁵⁸:

'4.5.10. De rechtbank is voorts van oordeel dat verweerder draagkrachtig heeft gemotiveerd waarom de inactivity fee – een door de klant te betalen bedrag per maand voor het niet gebruiken van een saldo na een bepaalde periode – is aangemerkt als een bijzondere boeteverhogende omstandigheid in de zin van

⁵⁷ Vgl. Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1 en HvJ 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.

⁵⁸ Rb Den Haag, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092.



paragraaf 6 van de Boetebeleidsregels 2015. Het betoog van eiseressen dat een dergelijke heffing gebruikelijk is, dat deze relatief laag is en dat eiseressen zich bij het hanteren van de inactivity fee soepel opstellen, doet er niet aan af dat de klanten onevenredig benadeeld worden. Tegenover deze kosten voor de deelnemers aan de illegale kansspelen staat immers geen noemenswaardige prestatie van eiseressen. Zoals verweerder terecht stelt is een van de doelstellingen van het kansspelbeleid het beschermen van de consument. Daarbij is de rechtbank van oordeel dat het hanteren van een inactivity fee kan aanzetten tot het deelnemen aan kansspelen door deelnemers die daarvan zonder inactivity fee van af zouden zien.' (onderstreping Kansspelautoriteit).

6.3 Boetevaststelling

128. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de Kansspelautoriteit het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online door Gammix als zeer ernstig en verwijtbaar.
129. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Gammix.
130. De Kansspelautoriteit heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding en heeft hierbij, met in achtneming van de Boetebeleidsregels, de omstandigheden betrokken zoals die hiervoor zijn benoemd en toegelicht.

6.3.1 Omzet vanuit Nederland

131. De omzet van Gammix is geschat op basis van de rekenmethode zoals genoemd in 14829/01.284.377 van het rapport. Hiermee is berekend dat een bezoek vanuit Nederland aan een website met kansspelen op afstand zonder vergunning gemiddeld € 115,12 aan omzet voor de aanbieder oplevert. Via Similarweb zijn de websitebezoeken van de websites uit 2022 verkregen. Hierbij is de bounce rate⁵⁹ buiten beschouwing gelaten.
132. Zoals in paragraaf 5.6.3 is beschreven zijn de bezoeken <5.000 niet meegenomen en is besloten rekening te houden met afwijkingen en de gemiddelde omzet per bezoek vanuit Nederland, die aanvankelijk was bepaald op €230,24, met een factor 2 te verlagen.

⁵⁹ Aantal websitebezoekers dat vertrekt zonder een tweede pagina op de website te bekijken.



133. Voor Gammix betekent dit dat de geschatte omzet vanuit Nederland € 302.765.715,12 bedraagt. Dit is als volgt opgebouwd: 499.679 bezoekers van de website www.rantcasino.com + 322.679 bezoekers van de website www.betoriginal.com + 129.753 bezoekers van de website www.bluvegas.com + 137.954 bezoekers van de website www.cashimashi.com + 241.875 bezoekers van de website www.goslot.com + 190.656 bezoekers van de website www.nordslot.com + 249.130 bezoekers van de website www.vegadream.com + 106.989 bezoekers van de website www.scatters.com + 501.307 bezoekers van de website www.dbosses.com + 160.254 bezoekers van de website crazeplay.com + 83.607 bezoekers van de website www.flamingcasino.com + 6.118 bezoekers van de website www.touchcasino.com = in totaal 2.630.001 bezoekers van deze websites over het jaar 2022 x een bedrag van € 115,12 = € 302.765.715,12.

6.3.2 Boetebedrag

134. Conform artikel 4.2 van de Boetebeleidsregels bedraagt de hoogte van de basisboete bij een (geschatte) omzet gelijk aan of hoger dan € 15 miljoen 4% van de omzet. Het percentage van de basisboete wordt conform de Boetebeleidsregels verhoogd in verband met de boeteverhogende omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummer 116. Voor een overzicht van de verhoging per boeteverhogende omstandigheid die de Kansspelautoriteit van toepassing acht verwijst zij naar onderstaande tabel. Hierin wordt vermeld welke concrete omstandigheden, in welke mate, en in relatie tot welk onderdeel van de Boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

Paragraaf 5 Boetebeleidsregels	Omschrijving	Verhoging in %-punt
C	Inactiviteitskosten	0,5
F	Manier van stortingen (anoniem)	0,5
G	Autoplay/turboplay	0,5
J	Ontbreken van leeftijdsverificatie	0,5
M	Bijzondere omstandigheden	0,5
Totale verhoging		2,5%-punt

135. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op 6,5% van de geschatte omzet vanuit Nederland (€ 302.765.715,12). Dit komt uit op een totaalbedrag van € 19.679.000,-.⁶⁰ Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

⁶⁰ Dit bedrag is naar beneden afgerond tot een veelvoud van € 1000,-, conform de Boetebeleidsregels.



7 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Gammix artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor niet de vereiste vergunning is verleend;
- b. legt aan Gammix een boete op van € 19.679.000,-.

's-Gravenhage, 12 december 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen

Voorzitter

VERZONDEN OP 14 DECEMBER 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.

Verzoek om voorlopige voorziening

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.