



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar van L.C.S. Limited, tegen het invorderingsbesluit van 2 mei 2024, kenmerk 14832/01.310.350, en tegen het openbaarmakingbesluit van 2 mei 2024, kenmerk 14832/01.310.353.

Kenmerk: 17710/01.337.333

Openbaarmaking onder kenmerk: 17710/ 01.338.149

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Op 17 augustus 2022 is aan L.C.S. Limited (hierna: LCS) een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De last houdt in dat LCS binnen twee weken alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, moet beëindigen en beëindigd moet houden. Dit omvat het aanbieden van kansspelen via de door de Kansspelautoriteit onderzochte websites en alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij LCS. Tevens omvat dit iedere andere activiteit (waaronder, maar niet uitsluitend, het aanbieden van kansspelapps) als gevolg waarvan het mogelijk is vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand en waarvoor geen vergunning is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. Doet LCS dit niet, dan verbeurt zij een dwangsom van € 55.000,- per week tot een maximum van € 165.000,-.
2. De begunstigingstermijn liep op 7 september 2022 af. Tegen dit besluit van 17 augustus 2022 is geen bezwaar gemaakt.
3. Op 11 oktober 2023, 25 oktober 2023 en 2 november 2023 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit in het kader van de naleving van de bovenvermelde last onder dwangsom hercontroles uitgevoerd, waarbij de website www.yugibet.com is onderzocht. Uit deze hercontroles bleek dat bovenvermelde overtreding niet is beëindigd.



4. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) heeft LCS per brief van 7 en 16 november 2023 verzocht om de verbeurde dwangsommen te betalen.
5. Op 21 november 2023 heeft de raad van bestuur een brief ontvangen van de gemachtigde van LCS. Hierin werd verzocht de verbeurde dwangsommen in te trekken, dan wel af te zien van het opleggen van een betalingsverplichting of invordering aan LCS.
6. De raad van bestuur heeft hierop gereageerd door op 27 en 28 november 2023 per e-mail aan de gemachtigde aan te geven dat het besluit tot last onder dwangsom helder en eenduidig is wat betreft de overtreding, de last en de rechtsgevolgen van het niet daaraan voldoen.
7. Aan gemachtigde is per bovengenoemde e-mail tevens uitgelegd dat indien betaling van de van rechtswege verbeurde dwangsommen uit zou blijven, over zou worden gegaan tot invordering. Hierbij is aangegeven dat eerst een voornemen zou worden opgesteld, waarna LCS de mogelijkheid zou hebben om een zienswijze te geven. Indien betaling uit zou blijven, zou een definitief invorderingsbesluit volgen.
8. Daarop heeft gemachtigde diezelfde dag gebeld naar de Kansspelautoriteit. Tijdens dat gesprek is namens de Kansspelautoriteit nogmaals gewezen op het bovenstaande en is aangegeven dat het reguliere proces gevolgd dient te worden en dat eerder niet inhoudelijk op de standpunten van LCS zal worden ingegaan.
9. Bij brief van 1 februari 2024 heeft de raad van bestuur een voorgenomen invorderingsbesluit gestuurd aan LCS. In deze brief is LCS in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.
10. Op 15 februari 2024 heeft de raad van bestuur per brief een zienswijze van gemachtigde van LCS ontvangen. De gemachtigde voert daarin aan dat aan de last is voldaan, dat het legaliteits- en het vertrouwensbeginsel geschonden zijn, dat de Kansspelautoriteit onrechtmatig en onbevoegd zou hebben gehandeld doordat zij gebruik heeft gemaakt van een Virtueel Particulier Netwerk (hierna: VPN), dat de gestelde overtreding niet verwijtbaar is en dat de invordering van de last onder dwangsom onevenredig is.



11. De raad van bestuur heeft de zienswijze niet gevolgd en bij besluit van 2 mei 2024 (hierna: het invorderingsbesluit) besloten tot invordering van de volledige dwangsom van € 165.000,-. Hij stelt zich op het standpunt dat het, ondanks de door LCS genomen (technische) maatregelen, voor een toezichthouder mogelijk was om op de website www.yugibet.com met een Nederlands IP-adres deel te nemen aan de door LCS aangeboden online kansspelen, zodat niet aan de last is voldaan om alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. Voorts is volgens de raad van bestuur geen sprake van schending van het legaliteits- en het vertrouwensbeginsel en volgt hij de stelling over het onbevoegd en onrechtmatig handelen niet, noch dat invordering van de dwangsom onevenredig is.
12. Eveneens bij besluit van 2 mei 2024 heeft de raad van bestuur besloten tot openbaarmaking van het invorderingsbesluit (hierna: het openbaarmakingsbesluit).
13. Namens LCS zijn op 8 mei 2024 twee pro forma bezwaarschriften ingediend. Eén tegen het invorderingsbesluit en één tegen het openbaarmakingsbesluit. De gemachtigde van LCS heeft de gronden van bezwaar aangevuld op 21 juni 2024.
14. Op 11 juli 2024 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag opgemaakt. Het verslag is op 15 juli 2024 aan de gemachtigde van LCS gestuurd.

2 Juridisch kader

15. Artikel 5:33 van de Awb bepaalt dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.
16. 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.
17. Artikel 3.1 van de Woo bepaalt dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs



mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

3 Ontvankelijkheid

18. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen ook aan de andere vereisten van de Awb. De bezwaren tegen het invorderingsbesluit en tegen het openbaarmakingbesluit zijn daarom ontvankelijk.

4 Bezwaargronden

19. LCS heeft – kort samengevat – in bezwaar ten aanzien van het invorderingsbesluit aangevoerd dat:

- a. er, mede gelet op de brief van de Kansspelautoriteit van 10 oktober 2022¹, wel is voldaan aan de last onder dwangsom, nu zij ook ten aanzien van de website www.yugibet.com technische maatregelen heeft genomen om spelers vanuit Nederland de toegang tot haar kansspelen te beletten;
- b. de Kansspelautoriteit het verbod van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok te ruim uitlegt. Dit is in strijd met het legaliteitsbeginsel en artikel 5:4 van de Awb;
- c. invordering in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Gelet op de brief van de Kansspelautoriteit van 10 oktober 2022, waarin geconcludeerd wordt dat er op dat moment geen sprake meer was van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok en dat aan de lastgeving was voldaan, mocht zij erop vertrouwen dat de getroffen maatregelen afdoende waren. Zij heeft minstens dezelfde maatregelen geïmplementeerd bij de website yugibet.com;
- d. de toezichthouder onrechtmatig dan wel onbevoegd heeft gehandeld doordat bij de (her)controles van de website www.yugibet.com gebruik is gemaakt van een VPN. Gelet op dat gebruik is niet in strijd met de last gehandeld en is het fair play- en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden;
- e. de overtreding haar niet valt te verwijten nu zij ten onrechte als overtreder is aangemerkt;

¹ Brief met het kenmerk: 14832/01.271.248.



- f. invordering van de dwangsom onevenredig is;
- g. het invorderingsbesluit, alsmede de rapportages waarop dit besluit is gebaseerd, in strijd met meerdere algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand zijn gekomen.

20. LCS heeft – kort samengevat – in bezwaar ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit aangevoerd dat:

- a. dit besluit geen stand kan houden, aangezien de grondslag voor openbaarmaking ontbreekt. De openbaarmaking van het invorderingsbesluit is in strijd met de Wet open overheid en in strijd met het openbaarmakingsbeleid van de Kansspelautoriteit;
- b. dit besluit geen stand kan houden vanwege strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel;
- c. dit besluit in strijd is met het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

5A Beoordeling invorderingsbesluit

21. Ten aanzien van de door LCS aangevoerde bezwaargronden overweegt de raad van bestuur het onderstaande.

Voldaan aan de last (bezwaargrond a)

22. LCS stelt dat er, mede gelet op de brief van de Kansspelautoriteit van 10 oktober 2022, is voldaan aan de last onder dwangsom nu zij ook ten aanzien van de website www.yugibet.com technische maatregelen heeft genomen om spelers vanuit Nederland de toegang tot haar kansspelen te beletten.

23. De raad van bestuur wijst erop dat uit de bevindingen van de hercontroles die na de opgelegde last onder dwangsom hebben plaatsgevonden op 11 oktober, 25 oktober en 2 november 2023 blijkt dat nog steeds sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef onder a, van de Wok, omdat een toezichthouder met een Nederlands IP-adres heeft kunnen deelnemen aan door LCS aangeboden kansspelen. Hiermee is niet aan de last voldaan om alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden.



24. Dat uit de brief van 10 oktober 2022 zou blijken dat LCS geen overtreding meer zou hebben begaan doet niet ter zake. Deze brief zag niet op de website www.yugibet.com en daarnaast zag deze brief op de periode tot en met 10 oktober 2022 en bleef de last ook daarna nog steeds van kracht, zoals nader toegelicht onder randnummer 32 van het invorderingsbesluit.
25. Dat de toezichthouder bij de hercontroles gebruik heeft gemaakt van een VPN is evenmin van belang en maakt niet dat LCS de last wel is nagekomen. Niet in geschil is immers dat het onderzoek in verband met de hercontroles plaatsvond met gebruik van een Nederlands IP-adres. Op pagina 11 en 12 van haar bezwaarschrift constateert LCS zelf dat het IP-adres [nummer] is gebruikt, dat het om de aanbieder [bedrijf 1] gaat en dat het IP-adres van de server aan Nederland was toegewezen.² Uit het screenshot van LCS op pagina 12 blijkt duidelijk dat het gaat om een Nederlands IP-adres met de geolocatie Amsterdam. Voorts bevestigt LCS zelf dat de toezichthouder een Nederlandse IP-adres koos.
26. Anders dan LCS stelt, is volgens de raad van bestuur geen sprake van een fictief IP-adres, maar van een echt Nederlands IP-adres. Dat dit echte Nederlandse IP-adres tijdens de hercontroles ook zichtbaar en detecteerbaar was blijkt uit het feit dat de toezichthouder dit telkens bij de aanvang van de onderzoeken op 11 oktober, 25 oktober en 2 november 2023 heeft gecontroleerd via de website www.watismijnipadres.nl.³ Voorts wordt dit nog eens bevestigd door de bevindingen uit het onderzoek van 11 oktober 2023. Hieruit blijkt namelijk dat de betaaldienstverlener waar LCS gebruik van heeft gemaakt [bedrijf 2] haar dienst gedeeltelijk in de Nederlandse taal aanbood.⁴ De Kansspelautoriteit is er ambtshalve mee bekend dat betaaldienstverleners de gebruikerstaal op basis van IP-adreslocatie bepalen.⁵ Hieruit volgt dat ook voor de betaaldienstverlener het door de Kansspelautoriteit gebruikte Nederlandse IP-adres zichtbaar en detecteerbaar was.
27. Dat het echte, zichtbare en detecteerbare Nederlandse IP-adres niet afkomstig was van een server van de Kansspelautoriteit, maar van een server van [bedrijf 1], maakt voor het constateren van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en

² Zowel uit haar eigen ICT-systemen als uit tools van derden bleek dat het IP-adres aan Nederland was toegewezen. Zie pagina 4 van het verslag van de hoorzitting van 11 juli 2024, kenmerk 17710/01.321.544 en 17710.001/01.321.544.

³ De toezichthouder heeft verklaard met een Nederlands IP-adres onderzoek verricht te hebben en heeft dit gecontroleerd via www.watismijnipadres.nl, zie de verslagen van bevindingen in het dossier en dossierstukken 143832/01.299.737/00(a), 143832/01.300.845/00 en 143832/01.301.357/00.

⁴ Zie Bijlage 14832/01.299.737/10, p.152 e.v. digitale versie overdrachtdossier.

⁵ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag, 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884, r.o. 6.



onder a, van de Wok en het niet naleven van de last niets uit. Het gaat er immers om dat is geconstateerd, en niet in geschil is, dat vanuit Nederland (Amsterdam) met een echt Nederlands, zichtbaar en detecteerbaar IP-adres toegang kon worden verkregen tot de door LCS aangeboden kansspelen, waarvoor niet de vereiste vergunning was verleend. Zelfs deelname aan deze kansspelen was mogelijk.

28. Hierbij merkt de raad van bestuur overigens op dat LCS slechts gesteld en niet aangetoond heeft dat het wegens door haar getroffen technische maatregelen onmogelijk was om zonder het gebruik van een VPN met een Nederlands IP-adres toegang te krijgen tot haar kansspelaanbod. Dat, zoals blijkt uit de brief van 21 november 2023⁶, het op 17 november 2023 niet mogelijk zou zijn geweest om, zonder het gebruik van een VPN, via een Nederlands (Amsterdam) IP-adres een account aan te maken op de website www.yugibet.com, doet hier niets aan af. Deze constatering vond immers plaats na de hercontroles en werd gedaan door een gemachtigde van LCS die niet onafhankelijk is. Bovendien is voor het vaststellen van de overtredingen en het niet naleven van de last, zoals in het voorgaande uitgelegd, niet relevant dat gebruik is gemaakt van een VPN.

Het legaliteitsbeginsel (bezwaargrond b)

29. LCS heeft gesteld dat de Kansspelautoriteit het verbod van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok te ruim uitlegt. Dit is volgens haar in strijd met het legaliteitsbeginsel en artikel 5:4 van de Awb.

30. De raad van bestuur overweegt hieromtrent als volgt.

31. Allereerst stelt de raad van bestuur vast dat tegen de opgelegde last onder dwangsom geen bewaar is ingediend, zodat deze onherroepelijk is. Gelet hierop kunnen de gronden die LCS tegen deze last (in een bezwaarprocedure) had kunnen inbrengen volgens vaste jurisprudentie in de procedure tegen het invorderingsbesluit in beginsel niet slagen.⁷ Alleen om deze reden kan het beroep op strijd met het legaliteitsbeginsel en artikel 5:4 Awb al niet slagen.

32. Voorts wijst de raad van bestuur nog op hetgeen hij onder randnummer 27 tot en met 30 van het invorderingsbesluit heeft overwogen en op het feit dat ook uit de bevindingen gedaan in de onderzoeken van 11 oktober, 25 oktober en 2 november

⁶ Het gaat om de brief die op 21 november 2023 (zie dossier Ksa, dossierstuk met het kenmerk 1314832/01.302.863) door gemachtigden namens LCS aan de Kansspelautoriteit is gestuurd met het verzoek om af te zien van invordering. Zie pagina 8 van deze brief.

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1042.



2023 blijkt dat sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het geven van gelegenheid tot deelneming in de zin van voornoemd artikel moet volgens vaste jurisprudentie⁸ ruim uitgelegd worden. Nu uit de bevindingen van voornoemde onderzoeken is gebleken dat een toezichthouder met een Nederlands IP-adres en Nederlandse adresgegevens een account kon aanmaken, kon inloggen, via iDEAL een storting doen en ook nog eens kon deelnemen aan de door LCS op de website www.yugibet.com aangeboden kansspelen, is daarmee de overtreding en de verbeuring van de dwangsommen gegeven⁹.

33. Dat de last onduidelijk omschreven zou zijn en dat de raad van bestuur onbevoegd en onrechtmatig zou hebben gehandeld is, zoals nader in dit besluit zal worden toegelicht, onjuist en doet derhalve niets af aan het bovenstaande.

Het vertrouwensbeginsel (bezwaargrond c)

34. LCS stelt dat invordering in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Gelet op de brief van de Kansspelautoriteit van 10 oktober 2022, waarin geconcludeerd wordt dat er op dat moment geen sprake meer was van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok en dat aan de lastgeving was voldaan, mocht LCS erop vertrouwen dat de getroffen maatregelen afdoende waren. Zij heeft minstens dezelfde maatregelen geïmplementeerd bij de website yugibet.com.
35. De raad van bestuur stelt vast dat van strijd met het vertrouwensbeginsel geen sprake is. LCS stelt dat zij er gelet op de brief van de Kansspelautoriteit van 10 oktober 2022 op mocht vertrouwen dat op grond van de door haar (beweerdelijk) genomen technische maatregelen geen sprake meer kon zijn van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en dat aan de lastgeving was voldaan. Echter, de raad van bestuur wijst erop dat aan de brief van 10 oktober 2022 geen vertrouwen ontleend kan worden, nu deze brief zoals gezegd niet zag op de website www.yugibet.com en evenmin op de periode na 10 oktober 2022 waarin de last, zoals tevens vermeld in het invorderingsbesluit, nog immer van kracht was en waarin tot drie maal toe een overtreding van voornoemd artikel en schending van de last is geconstateerd. Nu er geen sprake is van een toezegging waaraan vertrouwen ontleend kon worden, is aan de eerste stap

⁸ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.3.2.

⁹ (Mede)gerichtheid op Nederland blijkt naast de mogelijkheid van een account aanmaken, inloggen en spelen, ook uit het rechtstreeks vanaf een Nederlandse bankrekening kunnen betalen met iDEAL en met de valuta Euro, alsmede uit de '.com-extensie' van de website.



voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel al niet voldaan.¹⁰ De overige stappen behoeven derhalve geen bespreking.

Bevoegdheid en rechtmatigheid (bezwaargrond d)

36. LCS stelt dat de toezichthouder onrechtmatig dan wel onbevoegd heeft gehandeld, doordat bij de (her)controles van de website www.yugibet.com gebruik is gemaakt van een VPN. Gelet daarop is niet in strijd met de last gehandeld en is het fair play- en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.
37. Volgens LCS had de Kansspelautoriteit in haar verslagen van bevindingen moeten vermelden dat bij de onderzoeken gebruik was gemaakt van een VPN. Doordat zij dit niet heeft gedaan, is het handelen van de Kansspelautoriteit onzorgvuldig en zijn de verslagen van bevindingen gebrekkig, zodat daarop geen overtredingen kunnen worden gebaseerd. Door het gebruik van een VPN in samenhang met het verzwijgen van dat gebruik wordt volgens LCS een verkeerd beeld geschetst, alsmede ten onrechte beweerd dat sprake zou zijn van een overtreding.
38. LCS stelt dan ook dat niet van de juistheid van de verslagen van bevindingen kan worden uitgegaan, zodat op basis van de aldus vergaarde informatie niet geconcludeerd kan worden dat er dwangsommen zijn verbeurd. Gelet hierop heeft de Kansspelautoriteit volgens LCS in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van fair play gehandeld.
39. In het kader van hetgeen LCS heeft aangevoerd, acht de raad van bestuur het noodzakelijk om een aantal zaken verhelderen. Allereerst wijst hij erop dat, zoals bij de bespreking van bezwaargrond a reeds uiteen is gezet, het gebruik van een VPN niet maakt dat LCS niet in strijd met de last heeft gehandeld.
40. Ten tweede benadrukt de raad van bestuur dat er niet vanuit de wet, noch vanuit de jurisprudentie, noch vanuit enige beleids- of rechtsregel een verplichting bestaat om het gebruik van een VPN bij onderzoeken in het kader van handhaving, waar dan ook, te vermelden. Het gebruik van een VPN is door de Kansspelautoriteit ook nooit ontkend. Het heeft er slechts toe geleid dat de Kansspelautoriteit niet via het IP-adres van een eigen computer toegang heeft gekregen tot de door LCS aangeboden kansspelen, maar via een computer van [bedrijf 1]. Het betrof echter nog altijd een echt, zichtbaar en detecteerbaar Nederlands IP-adres. Van het verzwijgen van het gebruik van een VPN of van doelbewust een verkeerd beeld

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2019:1694.



willen schetsen is geen sprake. Bovendien was het gebruik van een VPN kenbaar voor LCS nu de herkomst van de tijdens de onderzoeken gebruikte (Nederlandse) IP-adressen heel eenvoudig te achterhalen valt, zoals LCS zelf heeft aangetoond met de screenshots in haar bezwaarschrift. Dit betreft publieke informatie.

41. Of er nu wel of geen gebruik is gemaakt van een VPN maakt voor de rechtmatigheid en de bevoegdheid van het handelen van de Kansspelautoriteit overigens geen verschil. Waar het zoals gezegd om gaat is dat er met gebruik van een echt, zichtbaar en detecteerbaar Nederlands IP-adres toegang kon worden verkregen tot de door LCS aangeboden kansspelen.
42. Het derde en laatste punt dat de raad van bestuur wenst op te helderen is de suggestie dat een VPN schimmig of illegaal zou zijn. Dat VPN-verbindingen worden geblokkeerd omdat bepaalde VPN-gebruikers hiermee misbruik of fraude plegen, maakt het gebruik van een VPN op zichzelf niet verkeerd of illegaal. Dat de toezichthouder bij de onderzoeken gebruik heeft gemaakt van een VPN kan haar derhalve niet tegengeworpen worden. Dit geldt des te meer nu de Kansspelautoriteit er ambtshalve mee bekend is dat illegale aanbieders van online kansspelen de IP-adressen van de eigen servers van de Kansspelautoriteit vaak weten te herkennen en de Kansspelautoriteit vervolgens geen toegang bieden tot hun websites, terwijl andere spelers vanuit Nederland wel toegang krijgen.
43. Op grond van het bovenstaande is volgens de raad van bestuur duidelijk dat hij niet onrechtmatig, onbevoegd, onzorgvuldig of in strijd met het beginsel van fair play heeft gehandeld door bij de onderzoeken gebruik te maken van een VPN. De stelling dat er niet van de juistheid van de verslagen van bevindingen kan worden uitgegaan, kan dan ook geen stand houden.
44. Ook de stelling dat de Kansspelautoriteit de bevoegdheid van artikel 34c van de Wok te ruim en onjuist heeft uitgelegd en derhalve buiten haar bevoegdheid en onrechtmatig jegens LCS zou hebben gehandeld door bij de onderzoeken gebruik te maken van een VPN, kan geen stand houden.
45. De raad van bestuur wijst er in dit kader op dat de bij de onderzoeken gebruikte Nederlandse IP-adressen van de servers van [bedrijf 1] niet kwalificeren als verstrekte onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot de identiteit van ambtenaren en personen in de zin van artikel 34c, eerste lid, van de Wok. Een IP-adres zegt immers niets over de identiteit van de ambtenaren en personen, zoals



LCS zelf terecht heeft geconcludeerd op pagina 17 van haar bezwaarschrift. In zoverre kon de Kansspelautoriteit met het gebruik van een VPN niet buiten de bevoegdheid van artikel 34c van de Wok treden, noch deze te ruim of onjuist uitleggen.

46. De raad van bestuur benadrukt nogmaals dat het erom gaat dat de toezichthouder met het gebruik van een Nederlands IP-adres toegang kon krijgen tot de door LCS aangeboden kansspelen. Dat daarbij gebruik is gemaakt van een VPN is, zoals eerder uitgelegd, niet van belang. De raad van bestuur ziet ook niet in waarom hij onrechtmatig of onbevoegd zou handelen door een VPN te gebruiken. De raad van bestuur is bevoegd om handhavend op te treden tegen overtredingen van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok en hij moet daarbij kunnen nagaan of met het gebruik van een Nederlands IP-adres toegang kan worden verkregen tot het kansspelaanbod van aanbieders zonder de vereiste vergunning. Vanaf welke server (computer) en met welk Nederlands IP-adres hij een dergelijke controle uitvoert, doet niets af aan die bevoegdheid.

Verwijtbaarheid (bezwaargrond e)

47. LCS stelt dat de overtreding haar niet valt te verwijten nu zij ten onrechte als overtreder is aangemerkt. Zij heeft de overtreding niet (fysiek) gepleegd of medegepleegd en is ook niet aan te merken als functioneel dader hiervan. Zij heeft zich niet op de Nederlandse markt gericht en heeft alle mogelijke voorzorgsmaatregelen genomen om handelen in strijd met de last te voorkomen. Dat het niet volledig onmogelijk was om haar website te betreden is haar wegens hiaten die zijn veroorzaakt door een VPN niet toe te rekenen.
48. De raad van bestuur kan LCS niet volgen in haar stelling dat zij ten onrechte als overtreder zou zijn aangemerkt. Zij heeft immers zelf feitelijk de overtreding begaan doordat het mogelijk was om met gebruik van een Nederlands IP-adres toegang te krijgen tot en zelfs deel te nemen aan de door haar aangeboden kansspelen op www.yugibet.com. Zij heeft daarmee in strijd met de last gehandeld en derhalve zijn de dwangsommen van rechtswege verbeurd. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar hetgeen hij heeft overwogen onder randnummer 42 van het invorderingsbesluit en randnummer 32 van onderhavig besluit. Dat het Nederlandse IP-adres waarmee is deelgenomen aan de door LCS aangeboden kansspelen niet als 'Nederlands' IP-adres is herkend, kan LCS worden toegerekend. De raad van bestuur blijft dan ook bij zijn standpunt zoals verwoord onder randnummer 37 van het invorderingsbesluit.



49. De raad van bestuur wijst in dit kader volledigheidshalve nog op hetgeen LCS op pagina 13 van haar bezwaarschrift heeft vermeld:

"De GEO-locatietool die cliënte gebruikt leest het gebruikte IP-adres door de toezichthouder als afkomstig uit de Verenigde Staten op het moment van het aanmaken van een account door de toezichthouder op 11 november 2023."

" (.....)"

'Als bijvoorbeeld dezelfde toezichthouder, met behulp van hetzelfde "fictieve" VPN-gegenereerde IP-adres, vandaag zou proberen een account te registreren, aangezien de database is bijgewerkt, zou hij door het systeem zijn verhinderd, ondanks het feit dat de inspecteur een VPN gebruikte, omdat inmiddels het gebruikte IP-adres is geregistreerd als afkomstig uit Nederland.'

(onderstreping Kansspelautoriteit)

50. Uit bovenstaande citaten blijkt duidelijk dat LCS zelf erkent dat de (geolocatie) database van de door haar gebruikte software niet was bijgewerkt ten tijde van het vaststellen van de overtredingen. Dit heeft LCS tijdens de hoorzitting van 11 juli 2024 nogmaals bevestigd. Op de vraag hoe lang deze database niet was bijgewerkt bleef LCS het antwoord schuldig.¹¹ Daarnaast heeft LCS geenszins blijk gegeven van door haar verrichte inspanningen om haar database up to date te houden. Zij wijst er slechts op dat bepaalde gaten in de herkenning van de herkomst van IP-adressen volgens haar onoverkomelijk zijn, terwijl blijkt dat andere partijen wel in staat waren om hun database up to date te houden.¹² Als professionele aanbieder van online kansspelen had LCS er zorg voor moeten dragen dat de door haar gebruikte database was bijgewerkt. Dit heeft zij echter verzuimd. Dat de database niet was bijgewerkt, is de eigen verantwoordelijkheid van LCS en komt dan ook voor haar rekening en risico.

51. Dat LCS wijst op de volgens haar onstabiele aard van de door de Kansspelautoriteit gebruikte IP-adressen (VPN), kan haar gelet op het bovenstaande niet baten. De raad van bestuur wijst er bovendien op dat met de hercontroles van 11 oktober, 25 oktober en 2 november 2023 tot drie maal toe is aangetoond dat met een echt,

¹¹ Zie pagina 4 van het verslag van de hoorzitting van 11 juli 2024, kenmerk 17710/01.321.544 en 17710.001/01.321.544.

¹² De website www.watismijnipadres.nl en betaaldienstverlener [bedrijf 2] herkende wel de door de Kansspelautoriteit gebruikte Nederlandse IP-adressen.



zichtbaar en detecteerbaar Nederlands IP-adres kon worden ingelogd en kon worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen. Ook de betaaldienstverlener waar LCS gebruik van heeft gemaakt [bedrijf 2] herkende het door de Kansspelautoriteit gebruikte IP-adres als afkomstig uit Nederland en liet daarom het betaalproces gedeeltelijk in de Nederlandse taal plaatsvinden. LCS geeft aan dat het door de Kansspelautoriteit gebruikte IP-adres eerst aan de VS, vervolgens aan Duitsland en toen pas aan Nederland zou zijn toegewezen. Zij heeft dit echter niet aangetoond met de door haar overgelegde screenshots, nu deze van een andere data zijn dan de dagen waarop de hercontroles hebben plaatsgevonden en bovendien informatie van derde partijen weergeven.

52. Als LCS had willen aantonen dat volgens haar eigen systemen het door de Kansspelautoriteit gebruikte IP-adres niet zou zijn herkend als afkomstig uit Nederland, had het op haar weg gelegen om op zijn minst een uitdraai te overleggen van de logingegevens van haar *eigen* server(s) van de dagen waarop de hercontroles zijn verricht. Dit heeft LCS echter nagelaten.

53. Gelet op het bovenstaande kan de stelling dat de vastgestelde overtredingen niet verwijtbaar zijn geen stand houden.

Evenredigheid van de invordering (bezwaargrond f)

54. LCS stelt zich op het standpunt dat invordering van de dwangsom onevenredig is omdat sprake is van bijzondere omstandigheden. Zij noemt – kort samengevat - de volgende omstandigheden:

- Bevoegd gewekt vertrouwensbeginsel;
- Beperkte ernst van de overtreding van de last;
- Er is materieel aan de last voldaan;
- Het niet voldoen aan de last is mede aan de overheid te wijten, omdat de last onduidelijk is;
- Overmacht;
- Misbruik van bevoegdheid;
- Overige relevante omstandigheden.

55. De raad van bestuur volgt LCS niet in haar standpunt dat de invordering van de last op grond van de door haar aangevoerde omstandigheden onevenredig zou zijn. Uit



vaste rechtspraak van de Afdeling¹³ volgt dat bij een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht moet worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat moet uitgaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (*MvT*), blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. Een belanghebbende kan, zoals reeds vermeld onder randnummer 31 van dit besluit, in de procedure tegen de invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

56. Van een dergelijk uitzonderlijk geval is, gelet op de door LCS aangevoerde omstandigheden, geen sprake. Er is vastgesteld dat sprake is van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok op de website www.yugibet.com. Daarnaast is in dit besluit en in het invorderingsbesluit reeds uitgelegd waarom LCS als overtreder is aan te merken en waarom niet aan de last is voldaan.

57. Gelet op het bovenstaande kunnen de door LCS aangevoerde omstandigheden die reeds tegen de last onder dwangsom hadden kunnen worden aangevoerd verder buiten bespreking blijven. In het navolgende zal de raad van bestuur volledigheidshalve kort stil staan bij de omstandigheden die hij wel voor bespreking van belang acht.

Bevoegd gewekt vertrouwensbeginsel en misbruik van bevoegdheid

58. In onderhavig besluit is reeds uiteengezet waarom de raad van bestuur bevoegd en rechtmatig heeft gehandeld en waarom er geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar de bespreking van bezwaargronden c en d.

¹³ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, en 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2498.



Er is materieel aan de last voldaan

59. De raad van bestuur heeft bij de bespreking van bezwaargrond a gemotiveerd waarom er, anders dan LCS stelt, niet aan de last is voldaan. De raad van bestuur verwijst naar hetgeen hij bij de bespreking van bezwaargrond a heeft overwogen.

Overmacht

60. De raad van bestuur stelt vast dat van overmacht aan de zijde van LCS geen sprake is. LCS had het in haar macht om de overtreding te beëindigen nu zij er enkel voor moet zorgen dat haar website niet bereikbaar is met gebruik van een Nederlands IP-adres. Hoe zij de overtreding beëindigt en welke concrete maatregelen zij daarvoor neemt is aan haar. Zo had LCS er bijvoorbeeld onder meer voor kunnen zorgen dat de database van de door haar gebruikte (geolocatie)software was bijgewerkt, zodat ook bij het gebruik van een VPN niet met een Nederlands IP-adres toegang kon worden verkregen tot de door LCS aangeboden kansspelen. Als professionele aanbieder op de online kansspelmarkt mag van LCS worden verwacht dat zij op de hoogte is en zich rekenschap geeft van de beperkingen die gelden voor de diensten die zij aanbiedt. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de aanbieder om aan de Nederlandse wetgeving te voldoen. Het komt dan ook, zoals onder 50 randnummer van dit besluit overwogen, voor haar eigen rekening en risico dat de database van de door haar gebruikte (geolocatie)software niet was bijgewerkt. LCS kan zich aan die verantwoordelijkheid niet onttrekken door ten onrechte een beroep op overmacht te doen.

Overige omstandigheden

61. LCS stelt dat het op de weg van Kansspelautoriteit had gelegen om haar na de eerste hercontrole (11 oktober 2023) te informeren, zodat het voor haar mogelijk was om eventuele verdere verbeuring van dwangsommen te voorkomen.
62. De raad van bestuur wijst erop dat dwangsommen van rechtswege verbeuren indien in strijd met de last gehandeld wordt. De last was voldoende duidelijk en derhalve had LCS de verbeuring van de dwangsommen kunnen voorkomen, ongeacht of en wanneer zij van het verbeuren van de dwangsommen op de hoogte was gesteld. De stelling dat LCS na de eerste hercontrole geïnformeerd had moeten worden, kan derhalve geen stand houden.
63. De stelling dat de website www.yugibet.com van LCS geenszins gericht is op potentiële bezoekers uit Nederland kan evenmin standhouden. De raad van bestuur



verwijst naar hetgeen hij hieromtrent heeft overwogen onder randnummer 32 van dit besluit.

64. Dat LCS zich vanaf de eerste berichtgevingen van de Kansspelautoriteit welwillend zou hebben opgesteld om maatregelen te nemen om overtredingen te voorkomen, is geen reden om af te zien van invordering van de verbeurde dwangsommen. LCS behoort zich van meet af aan de wet te houden en dient daarvoor alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn.
65. Dat de overtreding van de last van dermate geringe ernst zou zijn dat invordering van de volledige dwangsom evident buitenproportioneel zou zijn, wordt door de raad van bestuur weersproken. Overtreding van de last houdt in dat sprake is van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, hetgeen een ernstige overtreding is. Daarbij wijst de raad van bestuur erop dat argumentatie omtrent de ernst van de overtreding van dit artikel hier buiten bespreking kan blijven nu LCS deze in het kader van een bezwaarprocedure tegen de last onder dwangsom had kunnen aanvoeren. Hetzelfde geldt voor de argumenten van LCS omtrent de hoogte van de dwangsom.
66. Gelet op het bovenstaande kan het betoog dat invordering van de dwangsom in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel niet door de raad van bestuur gevolgd worden.

Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bezwaargrond g)

67. LCS heeft gesteld dat het invorderingsbesluit, alsmede de rapportages waarop dit besluit is gebaseerd, in strijd met meerdere algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand zijn gekomen. Er zou in strijd met het zorgvuldigheids-, motiverings-, en evenredigheidsbeginsel gehandeld zijn.
68. De raad van bestuur merkt op dat LCS met haar betoog omtrent de vermeende schending van het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel in herhaling valt. De raad van bestuur heeft reeds uitvoerig gemotiveerd waarom deze beginselen niet zijn geschonden en volstaat in deze dan ook met een verwijzing naar de bespreking van de bezwaargronden d en f.
69. Voor wat betreft de vermeende schending van het motiveringsbeginsel overweegt de raad van bestuur als volgt. Van schending van het motiveringsbeginsel is geen sprake. Het invorderingsbesluit is volgens de raad van bestuur voldoende



gemotiveerd nu uiteen is gezet waarom er niet aan de last is voldaan, waarom er wel sprake is van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en waarom er geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van invordering van de dwangsom dient te worden afgezien. Voorts is de raad van bestuur op alle wezenlijke aspecten van de zienswijze voldoende ingegaan. Dat de raad van bestuur zich niet kan verenigen met de standpunten van LCS, betekent niet dat hij hier, zoals LCS lijkt te suggereren, ongemotiveerd of zonder gegronde reden aan voorbij is gegaan.

70. Gelet op het bovenstaande kan ook deze bezwaargrond niet slagen.

5B Beoordeling openbaarmakingsbesluit

71. Ten aanzien van de aangevoerde bezwaargronden overweegt de raad van bestuur het onderstaande.

Grondslag voor openbaarmaking ontbreekt (bezwaargrond a)

72. LCS betoogt dat het bestreden besluit geen stand kan houden, aangezien de grondslag voor openbaarmaking ontbreekt. Volgens LCS is de openbaarmaking van het invorderingsbesluit in strijd met de Wet open overheid (hierna: Woo) en het openbaarmakingsbeleid van de Kansspelautoriteit;

73. Met betrekking tot het ontbreken van een grondslag voor openbaarmaking wegens strijd met de Woo overweegt de raad van bestuur als volgt.

74. De stelling van LCS dat openbaarmaking in strijd zou zijn met de Woo, specifiek artikel 3.3, tweede lid, sub K (onder 5 en 6) kan geen standhouden. Allereerst is artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder k, van de Woo (nog) niet in werking getreden en kan LCS zich daar reeds om die reden niet op beroepen. Voorts dient opgemerkt te worden dat voornoemd artikel niet ziet op invorderingsbesluiten. Overigens volgt uit artikel 3.3 van de Woo geen categorisch verbod op de openbaarmaking van bestuurlijke herstelsancties, maar slechts dat een bestuursorgaan niet in ieder geval verplicht is een bestuurlijke herstelsanctie in de zin van artikel 3.3., tweede lid, sub K, onder 5, van de Woo uit eigen beweging openbaar te maken.

75. Daar komt bij dat inmiddels in diverse uitspraken in zowel voorzieningen- als bodemprocedures is geoordeeld dat op grond van artikel 3.1 van de Woo



openbaargemaakte sanctiebesluiten van de Kansspelautoriteit rechtmatig zijn. Een van die (gepubliceerde) uitspraken is de uitspraak van de Rechtbank Den Haag, van 14 mei 2024¹⁴. Uit deze uitspraak blijkt duidelijk dat openbaarmaking van sanctiebesluiten, anders dan LCS stelt, is toegestaan en juist niet indruist tegen de bedoeling van de wetgever:

"10.3. Eiseres betoogt dat artikel 3.1 van de Woo een ontoereikende wettelijke grondslag biedt voor openbaarmaking. Volgens eiseres moet voor openbaarmaking van bestraffende sancties, zoals bestuurlijke boetes, een openbaarmakingsregime in de bijzondere wet moet zijn opgenomen. Daarbij verwijst eiseres naar artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder k, van de Woo. Hoewel dit artikel nog niet in werking is getreden druist openbaarmaking van sanctiebesluiten in tegen de bedoeling van dit artikel en is daarmee naar zijn aard onevenredig, aldus eiseres. Verder stelt zij dat de openbaarmaking onrechtmatig is vanwege onevenredige benadeling van eiseres.

10.4. De rechtbank volgt eiseres niet in haar standpunt dat uit artikel 3.3 van de Woo volgt dat sanctiebesluiten niet openbaar mogen worden gemaakt. Nog daargelaten dat verweerder niet gebonden is aan wetgeving die niet in werking is getreden, zou dit immers geen recht doen aan het doel van de wetgever, namelijk een transparantere overheid "[onderstreping Kansspelautoriteit]

76. Indien dit al geldt voor bestraffende sancties waarbij openbaarmaking extra belastend is, dan geldt dit des te meer voor invorderingsbesluiten van niet bestraffende aard, zoals de onderhavige.
77. Ten aanzien van het betoog van LCS dat de grondslag voor openbaarmaking zou ontbreken, nu openbaarmaking in strijd zou zijn met het openbaarmakingsbeleid van de Kansspelautoriteit, merkt de raad van bestuur het volgende op.
78. De raad van bestuur is op grond van de Woo in beginsel verplicht om tot openbaarmaking van het invorderingsbesluit over te gaan. Zijn beleidsregels doen aan een wettelijke verplichting tot openbaarmaking niet af en daarom volgt hij in zijn beleid ook de bepalingen van de Woo, zodat reeds om die reden het betoog van LCS niet kan slagen.
79. Bovendien is van strijd met het openbaarmakingsbeleid van de Kansspelautoriteit überhaupt geen sprake. Dat invorderingsbesluiten niet specifiek genoemd worden in

¹⁴ Rb. Den Haag 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050 (*JOI Gaming Ltd.*).



dit beleid, neemt niet weg dat dit beleid wel degelijk ziet op openbaarmaking van dergelijke besluiten. Dit blijkt uit het algemene uitgangspunt van het openbaarmakingsbeleid zelf en wordt bevestigd door de bestendige openbaarmakingspraktijk van de Kansspelautoriteit, waarbij naast lasten onder dwangsom ook de daarmee samenhangende invorderingsbesluiten worden gepubliceerd.

80. Het algemene uitgangspunt van het openbaarmakingsbeleid¹⁵ volgt uit onderstaande passage:

Openbaarmakingsbeleid

De Kansspelautoriteit neemt als toezichthouder op de markt voor de kansspelen besluiten. Als er een maatschappelijk belang is, publiceren wij onze besluiten. Met die publicatie dienen wij verschillende belangen:

- *Wij laten zien welke beslissingen wij namen en hoe we te werk gingen*
- *Wij waarschuwen de consument voor oneerlijke of illegale praktijken door kansspelaanbieders*
- *Publiceren van besluiten heeft een afschrikwekkende werking*

Bij het openbaar maken van besluiten volgen wij bepalingen uit de Wet Open Overheid (Woo) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme - Wwft. (.....)

[onderstrepingen raad van bestuur]

81. Nu, nog los van de beginselplicht tot openbaarmaking vanuit de Woo, overduidelijk sprake is van een maatschappelijk belang bij publicatie van het invorderingsbesluit, namelijk in ieder geval het belang van het afschrikkende effect van het daadwerkelijk over gaan tot invordering van opgelegde sancties en het belang om te laten zien welke beslissingen de Kansspelautoriteit neemt en hoe zij daarbij te werk gaat, valt openbaarmaking van het invorderingsbesluit binnen de reikwijdte van het openbaarmakingsbeleid.

82. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het betoog van LCS niet slaagt.

¹⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/openbaarmakingsbeleid/>



Het evenredigheidsbeginsel (bezwaargrond b)

83. LCS heeft gesteld dat het bestreden besluit geen stand kan houden vanwege strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel. In het bestreden besluit heeft de Kansspelautoriteit nagelaten de openbaarmaking (indringend) te toetsen in het kader van het evenredigheidsbeginsel.
84. Naar de mening van LCS kan, gelet op hetgeen in de zienswijze en in het bezwaarschrift is aangevoerd, niet worden aangenomen dat het met openbaarmaking te dienen doel wordt bereikt met het openbaarmakingsbesluit, terwijl zij door openbaarmaking ernstig in haar belangen wordt geschaad. Openbaarmaking heeft voor LCS ernstige negatieve gevolgen (gehad), mede ten aanzien van haar zakelijke relaties. Zij leidt daardoor ernstige reputatieschade. De belangen van de Kansspelautoriteit bij openbaarmaking zijn slechts preventief en niet geschikt. De Kansspelautoriteit heeft bij het openbaar maken van het invorderingsbesluit slechts het belang om consumenten te informeren, het belang van generale en speciale preventie en het belang om transparantie te geven over haar werkzaamheden. Openbaarmaking is volgens LCS niet noodzakelijk nu zij geen kansspelen aan Nederlandse consumenten aanbiedt. Het met openbaarmaking te dienen doel van het waarschuwen van de consument voor oneerlijke of illegale praktijken door kansspelaanbieders is volgens LCS niet aan de orde, althans enige noodzakelijkheid hiervoor ontbreekt. Openbaarmaking werkt volgens LCS juist in de hand dat consumenten de door haar getroffen maatregelen in het kader van geolocatietechnieken proberen te omzeilen. De Kansspelautoriteit had van openbaarmaking af moeten zien omdat zulks in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, doordat openbaarmaking niet noodzakelijk en ongeschikt is.
85. Voorts heeft LCS aangevoerd dat wegens openbaarmaking sprake is van onevenredige benadeling. Volgens LCS is voldoende aangetoond dat er geen sprake is van een overtreding van de last en de Wok. De Kansspelautoriteit is in het invorderingsbesluit voorbij gegaan aan de standpunten van LCS en heeft deze miskend. Er bestaat volgens LCS geen enkele grond om te veronderstellen dat het invorderingsbesluit in rechte stand zal houden. Dat maakt het openbaarmakingsbesluit volgens LCS onzorgvuldig en maakt dat sprake is van onevenredige benadeling nu de kans bestaat dat het invorderingsbesluit in rechte geen stand houdt en LCS ten onrechte als overtreder is kenbaar gemaakt.
86. De raad van bestuur kan LCS niet volgen in haar conclusie dat sprake zou zijn van strijd met het evenredigheidsbeginsel. Hij wijst erop dat de belangen die met



openbaarmaking van sanctiebesluiten (en de daarmee samenhangende invorderingsbesluiten) zijn gediend naar vaste rechtspraak juist zwaarwegend zijn.¹⁶ Gelet hierop en op het feit dat afdoende gemotiveerd is waarom de last is overtreden en waarom sprake is van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, kan de stelling van LCS dat openbaarmaking niet noodzakelijk en ongeschikt zou zijn, geen standhouden. Hetzelfde geldt voor de stelling dat de met openbaarmaking te dienen doelen, niet noodzakelijk, ongeschikt of niet aan de orde zouden zijn.

87. Dat openbaarmaking volgens LCS juist in de hand zou werken dat consumenten de door haar getroffen maatregelen in het kader van geolocatietechnieken proberen te omzeilen, kan de raad van bestuur niet volgen. Door publicatie van de last onder dwangsom en de invordering daarvan, gaat juist een preventief effect uit richting LCS en de overige (illegale) aanbieders om het omzeilen van dergelijke maatregelen door consumenten te voorkomen.
88. Op grond van het bovenstaande is volgens de raad van bestuur reeds duidelijk dat het betoog dat het invorderingsbesluit in rechte geen stand zal houden en LCS ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt, niet kan slagen.
89. Volledigheidshalve wijst de raad van bestuur er ook nog op dat kansspelaanbieders geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van een aan hen gericht boetebesluit, laat staan dat zij hinder zouden ondervinden van de publicatie van een invorderingsbesluit inzake een last onder dwangsom.¹⁷ Hierbij verdient het de vermelding dat het als professionele aanbieder van kansspelen op de weg van LCS had gelegen om de aan haar toekomende rechtsmiddelen aan te wenden. Zij heeft er echter zelf voor gekozen om geen bezwaar te maken tegen de last onder dwangsom. Ook heeft zij het niet nodig geacht om middels een verzoek om een voorlopige voorziening te trachten publicatie van de last onder dwangsom en het invorderingsbesluit te voorkomen. De raad van bestuur kan dit niet rijmen met de stelling van LCS dat zij door openbaarmaking ernstige reputatieschade heeft geleden of zal lijden en dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling.
90. LCS heeft ook op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking heeft geleid tot of zal leiden tot schade, laat staan substantiële schade. Nu zij haar

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 21.1 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*).

¹⁷ Zie ook: rb. Den Haag (vzr.) 3 februari 2023, SGR 22/7396 en SGR 22/7397, r.o. 6; 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green Ltd.*).



gestelde schade niet met concrete gegevens heeft onderbouwd, komt alleen al daarom geen betekenis aan haar stelling toe.¹⁸ Zelfs als LCS enige schade heeft geleden of zal lijden, is dat het gevolg van haar eigen handelen inzake de vastgestelde overtredingen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en weegt dat niet op tegen de belangen die met openbaarmaking zijn gediend.¹⁹

91. Daar komt nog bij dat de raad van bestuur bij de publicatie van zijn besluiten ook altijd vermeldt of er rechtsmiddelen tegen het besluit zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en onherroepelijk zijn.²⁰ Dat LCS slechts zeer beperkt gebruik heeft gemaakt van de voor haar beschikbare rechtsmiddelen, komt voor haar eigen rekening en risico.

Het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel (bezwaargrond c)

92. LCS heeft gesteld dat het openbaarmakingsbesluit in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. LCS stelt dat het openbaarmakingsbesluit niet met de vereiste mate van zorgvuldigheid tot stand is gekomen, waardoor dit besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder artikel 3:4 Awb.

93. In het openbaarmakingsbesluit gaat de Kansspelautoriteit volgens LCS voorbij aan de stellingen zoals in haar zienswijze naar voren zijn gebracht. Voorts miskent de Kansspelautoriteit de stellingen van LCS. Derhalve is het openbaarmakingsbesluit in strijd met het motiveringsbeginsel tot stand gekomen.

94. Van strijd met zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel is volgens de raad van bestuur geen sprake. Met betrekking tot het invorderingsbesluit heeft de raad van bestuur reeds gemotiveerd waarom dat besluit niet in strijd met voornoemde

¹⁸ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10 (*Bluemay*).

¹⁹ Vgl. respectievelijk rb. Rotterdam 21 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4032, r.o. 10;

rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961, r.o. 4.13 (*Corona Ltd.*);

rb. Midden-Nederland 12 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:494, r.o. 14;

rb. Oost-Brabant 18 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6400, r.o. 6.4 e.v. (*CURO*);

rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green Ltd.*).

²⁰ Rb. Den Haag (vzr.) 3 februari 2023, SGR 22/7396 en 22/7397, r.o. 6;

(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/594, r.o. 5;

(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/605, r.o. 5;

(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/599, r.o. 5;

(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/583, r.o. 5;

(vzr.) 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8316, r.o. 5 (*N1 Interactive Ltd.*);

(vzr.) 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21763, r.o. 4.2 (*L.C.S. Ltd.*);

(vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8554, r.o. 4.2.



beginselen genomen is. Ook heeft de raad van bestuur uitvoerig uiteengezet waarom er geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan afgezien gezien dient te worden van invordering, waarom niet aan de last is voldaan en waarom er wel sprake is van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Derhalve ontbreekt de grondslag voor de stelling dat het invorderingsbesluit in rechte geen stand kan houden en daarom niet openbaargemaakt zou mogen worden.

95. Voorts is met het openbaarmakingsbesluit voldoende gemotiveerd waarom de belangen die met openbaarmaking gediend zijn zwaarder wegen dan de belangen die LCS tegen openbaarmaking heeft aangevoerd. Zoals gezegd betekent het feit dat de raad van bestuur zich niet kan verenigen met de standpunten van LCS, niet dat hij hier, zoals LCS lijkt te suggereren, ongemotiveerd of zonder gegronde reden aan voorbij is gegaan. In het licht van het bovenstaande mocht de raad van bestuur dan ook overgaan tot openbaarmaking.

6 Besluit

96. De raad van bestuur verklaart de bezwaren van L.C.S. Limited tegen het invorderingsbesluit van 2 mei 2024 en openbaarmakingsbesluit van 2 mei 2024 ongegrond, handhaaft deze besluiten en wijst het verzoek om proceskostenvergoeding af.

Den Haag, 4 maart 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen
voorzitter

Verzonden op: 5 maart 2025



Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

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.