

**Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit**

Advies inzake:

het bezwaar van Videoslots Limited (hierna: Videoslots) tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) van 20 december 2022, kenmerk 151647/01.281.258, tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 9.874.000,- aan Videoslots (hierna: sanctiebesluit) en het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit van 20 december 2022, kenmerk 15167/01.281.261 (hierna: openbaarmakingsbesluit).

**1. Procedureverloop**

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat en voor zover relevant – het volgende gebleken.
2. Op 4, 5 en 12 april 2022 is onderzoek ingesteld naar de website [www.videoslots.com](http://www.videoslots.com) (hierna: de website) en naar het bedrijf Videoslots.
3. Op 14 juli 2022 is van het onderzoek een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opgesteld. Het rapport is op diezelfde datum verzonden naar Videoslots. De feiten en omstandigheden, alsmede de conclusie van de bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven in paragrafen 2 en 4 van het rapport en paragraaf 2 van het sanctiebesluit.
4. Bij brief van 26 juli 2022 is Videoslots uitgenodigd om (tijdens een hoorzitting) een zienswijze te geven op het rapport en een eventueel sanctiebesluit. Op 2 augustus 2022 heeft de Kansspelautoriteit nadere stukken naar Videoslots verzonden en haar in de gelegenheid gesteld ook daarop te reageren.
5. Op 2 september 2022 heeft Videoslots een schriftelijke zienswijze en een pleitnota ingediend. Op 13 september 2022 heeft Videoslots haar zienswijze tijdens een hoorzitting mondeling toegelicht.
6. Op 14 oktober 2022 heeft de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen aanvullende vragen gesteld aan de afdeling Handhaving. Op 21 oktober 2022 heeft de afdeling Handhaving de aanvullende vragen beantwoord. Videoslots is op 26 oktober 2022 in de gelegenheid gesteld op de aanvullende vragen te reageren. Zij heeft hier op 9 november 2022 schriftelijk op gereageerd.
7. Op 20 december 2022 is vanwege een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) het sanctiebesluit genomen. Op dezelfde datum is het openbaarmakingsbesluit genomen. Het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit zijn per e-mail en per post op 27 december 2022 naar de advocaten van Videoslots verzonden.
8. Bij e-mail van 12 januari 2023 heeft Videoslots pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Bij e-mail van 25 april 2023 heeft

Videoslots de aanvullende gronden van die bezwaren ingediend. Videoslots heeft haar bezwaren mondeling toegelicht tijdens de hoorzitting op 1 juni 2023.

## 2. Bezwaargronden

9. De bezwaargronden van Videoslots met betrekking tot het sanctiebesluit houden – samengevat – het volgende in.

Volgens Videoslots is het sanctiebesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij aan dat:

- a. de Kansspelautoriteit niet bevoegd was, omdat de website niet was gericht op Nederland en geen sprake kan zijn van een overtreding;
- b. sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting en daarmee het Europees recht vanwege de ruime uitleg van het verbod door de Kansspelautoriteit en de hoogte van de boete;
- c. sprake is van procedurele gebreken en onzorgvuldig handelen omdat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten een voornemen van een boetebesluit bekend te maken aan Videoslots en haar in de gelegenheid te stellen haar zienswijze naar voren te brengen;
- d. Videoslots geen overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verweten kan worden, omdat de gerichtheid op Nederland ontbrak en een IP-blokkade niet effectief is;
- e. de Kansspelautoriteit het bewijs onrechtmatig zou hebben verkregen, nu de inzet van de bevoegdheid tot mystery shopping niet noodzakelijk en niet proportioneel was;
- f. de Kansspelautoriteit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet kenbaar heeft gemaakt wanneer volgens haar sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok;
- g. het sanctiebesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel omdat:
  - de Kansspelautoriteit geen belangenafweging heeft gemaakt, onder andere de ernst en de aard van de overtreding niet in verhouding staan tot de aan Videoslots opgelegde sanctie en het sanctiebesluit geen belang dient;
  - de gestelde duur van de overtreding zeer beperkt is nu de Kansspelautoriteit slechts heeft vastgesteld dat de website op één dag is bezocht en dat een momentopname betreft;
- h. de Kansspelautoriteit het vertrouwen heeft gewekt dat er geen verdere sancties zouden volgen, omdat Videoslots actie had ondernomen naar aanleiding van de voorgenomen last onder dwangsom en de Kansspelautoriteit in een brief heeft meegedeeld af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom;
- i. de hoogte van de boete en de beleidsregels in strijd zijn met de wet en het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, omdat:
  - 'omzet' onjuist is gedefinieerd en onjuist is geschat;
  - de Kansspelautoriteit ten onrechte direct overging tot een schatting van de omzet;
  - de bezoekersaantallen en omzet per bezoeker onjuist zijn bepaald;
- j. geen sprake is van boeteverhogende omstandigheden, want:
  - de inactiviteitskosten waren niet onredelijk bezwarend;
  - de boeteverhoging voor het gebruik van het woordmerk van de Kansspelautoriteit is disproportioneel en onevenredig;
  - het in rekening brengen van zogenoemde 'administratiekosten' bij inactiviteit was niet onredelijk bezwarend;

- Videoslots wel adequate en zichtbare leeftijdsverificatie had;
  - de Kansspelautoriteit heeft niet aangetoond dat het mogelijk was om anoniem te betalen op de website van Videoslots;
  - er geen sprake was van voringevulde speellimieten die onmatige deelname in de hand werken;
  - er geen sprake was van onredelijke voorwaarden met betrekking tot het opnemen en uitbetalen van gelden en die voorwaarden zijn niet ter sprake gekomen in het boeterapport, het beleid, noch de wet; en
- k. de boete gematigd moet worden omdat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de draagkracht van Videoslots bij het nemen van het sanctiebesluit.

10. De bezwaargronden van Videoslots met betrekking tot het openbaarmakingsbesluit houden – samengevat – het volgende in.

Volgens Videoslots is het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij aan dat:

- l. het sanctiebesluit onrechtmatig is;
  - m. sprake is van procedurele gebreken omdat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten een voornemen van een openbaarmakingsbesluit en een nieuwsbericht bekend te maken aan Videoslots en haar in de gelegenheid te stellen daarover een zienswijze naar voren te brengen;
  - n. de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo;
  - o. geen belang bestaat bij publicatie; en
  - p. de openbaarmaking niet evenredig is.
11. Videoslots verzoekt de Kansspelautoriteit primair de bezwaren gegrond te verklaren. Zij verzoekt het sanctiebesluit te heroverwegen en in te trekken, althans af te zien van een boete. Subsidiar verzoekt zij om matiging van de boete en herroeping van het openbaarmakingsbesluit. Meer subsidiar verzoekt zij de Kansspelautoriteit die besluiten alsnog te anonimiseren. Videoslots verzoekt om vergoeding van kosten die met het bezwaar tegen het sanctiebesluit en openbaarmakingsbesluit gemoeid zijn.

### 3. Toepasselijke regelgeving

12. 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.
13. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit belast is met de handhaving van de Wok.
14. 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, van de Wok.

15. 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.
16. Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: 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.

#### 4. Overwegingen van de commissie

##### ***Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de bezwaren van Videoslots***

17. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. De bezwaargronden zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. De bezwaren zijn ontvankelijk.

##### ***Ten aanzien van de bezwaargronden van Videoslots***

18. De commissie merkt eerst op dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. Vast staat dat Videoslots niet beschikt over de vereiste vergunning van de Kansspelautoriteit om online kansspelen aan te bieden in Nederland, nu zij een dergelijke vergunning niet heeft aangevraagd.
19. Voorts staat vast dat de website en de daarop door Videoslots aangeboden kansspelen bereikbaar waren vanaf een Nederlands IP-adres en een toezichthouder van de Kansspelautoriteit met Nederlandse adresgegevens een account kon aanmaken, daarop kon inloggen, storten en deelnemen aan kansspelen.
20. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of Videoslots zich specifiek op Nederland heeft gericht. In dat verband verwijst de commissie naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: "*Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk (...) niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.*"<sup>1</sup>
21. Voorts verwijst de commissie naar paragraaf 5.5.2 van het sanctiebesluit. Uit de in randnummers 51 tot en met 63 van het sanctiebesluit genoemde omstandigheden concludeert de Kansspelautoriteit dat Videoslots zich, los van het feit dat haar kansspelaanbod bereikbaar was voor spelers in Nederland, mede op de Nederlandse markt heeft gericht.

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

22. In haar bezwaarschrift bestrijdt Videoslots deze conclusie. Volgens de commissie slagen de hiertegen gerichte bezwaargronden niet.
23. De commissie gaat hieronder nader in op de Videoslots aangevoerde gronden.

### **Ten aanzien van het sanctiebesluit**

#### **Ten aanzien van gronden a en d**

24. Videoslots stelt dat het sanctiebesluit wegens het ontbreken van gerichtheid op de Nederlandse markt geen stand kan houden in bezwaar. De Kansspelautoriteit was dus niet bevoegd handhavend op te treden.
25. De commissie verwijst naar randnummers 51 tot en met 63 van het sanctiebesluit, waarin de kenmerken van medegerichtheid op de Nederlandse markt staan vermeld. De commissie vindt hiervoor steun in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 1 maart 2023 inzake Videoslots.<sup>2</sup> In deze uitspraak oordeelde de voorzieningenrechter dat ten aanzien van het sanctiebesluit geen sprake was van evidente onrechtmatigheid. De voorzieningenrechter baseerde dit oordeel op de in paragraaf 5.5.2 van het sanctiebesluit genoemde kenmerken en overwoog als volgt:  
  
*"(...) Uit het boeterapport volgt dat verweerder op de website van verzoekster een account met Nederlandse adresgegevens kon aanmaken, daarop kon inloggen, een storting kon doen en vanuit een Nederlands IP-adres kon deelnemen aan de kansspelen. Ook droeg de website op de homepage het woordmerk van de Kansspelautoriteit 'Vergunninghouder Kansspelautoriteit' en het logo van Loket Kansspel. Er kan dan ook niet worden gezegd dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de Wok is overtreden. (...)"*
26. Volgens de commissie is het argument van Videoslots dat geen sprake was van *actieve* gerichtheid op Nederland, niet relevant. In de uitspraak van 26 januari 2023 heeft de Rechtbank Den Haag geoordeeld dat over de vraag wanneer artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, voldoende duidelijkheid bestaat en dat de wet en de van toepassing zijnde jurisprudentie geen onderscheid maken tussen *passieve* en *actieve* gerichtheid op de Nederlandse markt.<sup>3</sup> De commissie verwijst ook naar randnummer 20 hierboven.
27. Ook het argument van Videoslots dat zij niet de intentie had om actief te zijn in landen waar dat niet is toegestaan, is niet relevant. De Kansspelautoriteit heeft dat in randnummer 67 van het sanctiebesluit afdoende gemotiveerd. De commissie verwijst daarnaar.
28. Het argument van Videoslots dat zij geen reclame richtte op Nederland kan haar ook niet baten. Hoewel reclame en werving inderdaad aanwijzingen van medegerichtheid op Nederland kunnen zijn, dwingt de afwezigheid daarvan – wat er overigens ook van zij – niet tot de conclusie dat de website niet mede op Nederland was gericht. Het laat de overige kenmerken van medegerichtheid op Nederland immers onverlet.

---

<sup>2</sup> SGR 23/582, r.o. 6.

<sup>3</sup> Rb. Den Haag 26 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive Ltd.*), r.o. 5.6.

29. Videoslots stelt dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd was om handhavend op te treden en beroept zich daarbij op Rome I<sup>4</sup> en de conclusie en het arrest Pammer/Alpenhof van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).<sup>5</sup> Zij 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 een actief handelen van de ondernemer dat is gericht op de werving van klanten uit bepaalde lidstaten, wat bij Videoslots niet het geval was.
30. Met betrekking tot hetgeen Videoslots daarbij heeft aangevoerd overweegt de commissie als volgt.
31. 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. Het 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. Het Hof 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 Hof geeft een niet limitatieve opsomming van dergelijke aanwijzingen, zoals het gebruik van een topleveldomein (.com).
32. Anders dan Videoslots stelt, is het niet zo dat een ondernemer luid en duidelijk mededeling moet doen over zijn intenties tot grensoverschrijdende handel. Zo'n mededeling is een duidelijke aanwijzing, maar geen *condicio sine qua non*. Als dat wel het geval was geweest, dan had het Hof zich de moeite van het noemen van andere aanwijzingen kunnen besparen.
33. De onderhavige procedure betreft een administratiefrechtelijke zaak. Het gaat hier immers om een bestuursrechtelijk sanctiebesluit. Noch de verordening, noch het arrest strekt zich daartoe uit. De verordening en het arrest hebben geen werking tussen ondernemer en toezichthouder, maar tussen ondernemer en 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, en een toezichthouder daardoor het nakijken heeft.
34. Een voorbeeld van de beperkte werking van het arrest is de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 1 februari 2017:

*"Voorts wordt nog overwogen dat de door Betsoft en [B] aangehaalde uitspraak van het HvJ EU in de zaken Pammer en Alpenhof in dit kader niet relevant is, nu deze uitspraak is toegesneden op consumentenovereenkomsten."*<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

<sup>5</sup> HvJ EU 7 december 2010, *Pammer/Alpenhof*, ECLI:EU:C:2010:740, concl. 18 mei 2010, ECLI:EU:C:2010:273.

<sup>6</sup> ECLI:NL:RBDHA:2017:912.

35. Een eerder voorbeeld van beperkte werking van civielrechtelijke jurisprudentie is de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 4 februari 2014, waarin het volgende werd overwogen:

*"(...) er zijn geen aanwijzingen voor dat de Hoge Raad in het Ladbrokes arrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren (...)." <sup>7</sup>*

36. In de memorie van toelichting bij de zogenoemde Wet kansspelen op afstand is wél een verwijzing naar het arrest Pammer/Alpenhof opgenomen.<sup>8</sup> 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 zogenoemde Ladbrokesarrest 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)."*

37. Volgens de commissie geeft het arrest Pammer/Alpenhof een niet-limitatieve opsomming van aanwijzingen. Deze aanwijzingen zijn, evenals het Ladbrokesarrest, een hulpmiddel, aanknopingspunten. Het arrest bevat geen formulering van de bewijslast voor een toezichthouder om een overtreding vast te (kunnen) stellen.
38. Verder wijst de commissie op de vaste nationale en EU-rechtspraak dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over een toereikende beoordelingsmarge beschikken om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde.<sup>9</sup>
39. Gelet hierop en het feit dat het in deze zaak om Nederlands recht gaat, slaagt het beroep van Videoslots op de Franse rechtspraak met betrekking tot het gerichtheidscriterium niet. Het is niet relevant hoe de Franse rechtspraak 'gerichtheid' in het kader van het Franse recht uitlegt. Hetzelfde geldt voor andere verwijzingen naar instanties en recht van andere landen.
40. Voorts verwijst de commissie naar paragraaf 6.2.1 in het sanctiebesluit, waarin is toegelicht dat de kansspelmarkt geen gewone markt is, maar extra gevoelig is voor onder meer verslaving bij de consument. Dat geldt des te meer bij short odds kansspelen, nu die een hoog tot zeer hoog verslavingsrisico kennen. Daar komt nog eens bij dat kansspelen op afstand bijzondere risico's hebben. Ze zijn laagdrempelig, hebben een potentieel grote omvang, een (zeer) hoog speltempo, een klimaat van anonimiteit en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt ook nog eens extra gevoelig voor fraude en bedrog. Daardoor

<sup>7</sup> SGR 13/9213 (niet gepubliceerd).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 75.

<sup>9</sup> ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1.

kunnen financiële en ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen ontstaan, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelerverslaving.<sup>10</sup>

41. In het consumentenrecht staat de bescherming van de consument als zwakkere en minder ervaren partij al centraal en des te meer nu internet de kwetsbaarheid van de consument heeft vergroot.<sup>11</sup> Volgens de commissie nopen kansspelen die via internet worden aangeboden, een hoog tot zeer hoog risico hebben én waar spelers onbeschermd spelen, tot een uitleg die recht doet aan de bescherming van de speler als een bijzonder kwetsbare consument. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn dat aanbieders van online kansspelen handhavend optreden eenvoudig kunnen ontduiken door zich niet uitdrukkelijk of niet primair op Nederland te richten en zo zonder enige belemmering illegale online kansspelen in Nederland aanbieden, met alle risico's van dien.
42. Over de rechtstreekse toegang vanuit Nederland tot de website als aanwijzing van medegerichtheid op Nederland overweegt de commissie het volgende. Het bestaan van een website impliceert niet vanzelf ook rechtstreekse toegang daartoe. Zij wijst erop dat geoblocking voor commerciële partijen, zeker in de onlinekansspelsector, een eenvoudige en inmiddels gangbare manier is om websitebezoek vanuit bepaalde landen te blokkeren. De conclusie dat ook het ontbreken van geoblocking een aanwijzing is van medegerichtheid op Nederland kan de commissie dan ook volgen. Het hiertegen gerichte bezwaar van Videoslots slaagt niet.
43. Voorts merkt de commissie op dat Videoslots in haar bezwaarschrift zelf meedeelt dat zij een internationaal georiënteerde onderneming is. Videoslots licht toe dat zij om die reden de internationale topleveldomein, de Engelse taal en een internationaal betaalsysteem bezigt. De commissie ziet hierin een bevestiging van Videoslots zelf dat dat aanwijzingen van een internationale oriëntatie zijn.
44. De commissie wijst in dat kader ook op het volgende. Volgens het jaarverslag 2021 van de MGA waren in 2021 in totaal 352 vergunninghouders met een Maltese vergunning. Gezamenlijk hadden deze Maltese vergunninghouders ruim 35 miljoen spelersaccounts onder die Maltese vergunningen.<sup>12</sup> In 2022 was sprake van een toename van het aantal spelersaccounts.<sup>13</sup> In 2022 waren er meer dan 36 miljoen spelersaccounts en 329 Maltese vergunningen.<sup>14</sup> Malta heeft iets meer dan 500.000 inwoners. Gelet op het aantal spelersaccounts kan het niet anders dan dat Maltese vergunninghouders ook overeenkomsten sluiten met inwoners van andere (lid)staten en dat zij zich dus richten op de internationale markt. De commissie wijst in dat kader ook op het feit dat vergunninghouders van de MGA *Industrial Performance Return*-rapporten bij de MGA moeten aanleveren, waarin zij moeten vermelden hoeveel *gaming revenue* zij uit andere landen ontvangen.
45. Voorts is relevant dat de website zo was ingericht dat die rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk was, er rechtstreeks vanuit Nederland geregistreerd kon worden, er rechtstreeks van een Nederlandse bankrekening geld gestort kon worden

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

<sup>11</sup> Zoals overigens ook in het arrest *Pammer/Alpenhof* is geconcludeerd.

<sup>12</sup> MGA, jaarverslag 2021, p. 76.

<sup>13</sup> Zie [www.casinonieuws.nl/online/gokbedrijven-malta-economie/](http://www.casinonieuws.nl/online/gokbedrijven-malta-economie/).

<sup>14</sup> MGA jaarverslag 2022, p. 112 respectievelijk 109.



en er rechtstreeks vanuit Nederland gespeeld kon worden. De commissie concludeert dat alleen al op basis daarvan de medegerichtheid op Nederland voldoende is onderbouwd.

46. Daar komen diverse andere aanwijzingen van medegerichtheid op Nederland nog bij. De commissie verwijst primair naar paragraaf 5.5.2 van het sanctiebesluit. Samengevat is daarin onder meer het volgende toegelicht. De commerciële activiteiten van Videoslots waren internationaal georiënteerd en mede gericht op Nederland. Op haar website waren haar kansspelen en te winnen prijzen geëtaleerd. Zoals in het vorige randnummer vermeld was er de mogelijkheid om rechtstreeks vanuit Nederland te registreren en te spelen. Dat een speler vanuit Nederland kon kiezen voor een ander land dan Nederland doet hier niets aan af. Zoals in randnummer 56 van het sanctiebesluit is toegelicht zal de, veelal kwetsbare, speler zich niet laten tegenhouden door dergelijke makkelijk te omzeilen maatregelen. Bovendien droeg de website het woordmerk van de Kansspelautoriteit en het logo van Loket Kansspel met een doorlink naar de betreffende websites. In randnummer 76 van het sanctiebesluit overweegt de Kansspelautoriteit dat dit zeer kwalijk is. Hiermee wakte Videoslots de indruk dat zij legaal kansspelen aanbood aan spelers uit Nederland. Daar komt nog bij dat er op de website een 'Register with iDIN' knop was geplaatst. Ook deze knop richt zich specifiek op de Nederlandse consument omdat iDIN alleen door Nederlandse banken wordt gebruikt. Tevens was op de registratiepagina van de website bij het onderdeel mobiele telefoon het landnummer van Nederland vooraf ingevuld. Verder konden spelers betalen met de munteenheid euro en had de website een internationale topleveldomein. In het sanctiebesluit is ook toegelicht dat Engels een internationale taal is en het algemeen bekend is dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven<sup>15</sup>, waardoor zij via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen deelnemen.
47. Met het argument van Videoslots dat zij in haar algemene voorwaarden had opgenomen dat deelname uit Nederland verboden was, kan zij het verbod in de Wok en de handhaving daarvan niet ontduiken. Haar argument dat een IP-blokkade niet effectief is – wat daar ook van zij – rechtvaardigt niet dat zij dan maar alle spelers uit Nederland ongehinderd mag laten spelen. Zij is gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is aan haar.
48. Ook stelt Videoslots dat het rechtstreeks storten van geld vanaf een Nederlandse bankrekening geen aanwijzing is van medegerichtheid op Nederland. Videoslots gebruikte geen iDEAL, is zelf geen betaaldienstverlener en is afhankelijk van derde partijen die zelf bepalen of geld gestort kan worden vanaf bankrekeningen vanuit bepaalde landen. Verder is het volgens haar een feit van algemene bekendheid en zeer gebruikelijk dat algemene software die automatisch informatie vooraf in een registratieformulier invult op basis van een geolocatie. Ook daaruit kan geen gerichtheid afgeleid worden.
49. De commissie volgt Videoslots niet in dit bezwaar. Primair omdat zij haar betoog niet concreet heeft onderbouwd, maar ook omdat zij zelf verantwoordelijk blijft voor het betaalproces en de software die zij gebruikt, ook als zij die heeft uitbesteed aan derde partijen. Zij kan haar verantwoordelijkheid niet zomaar op derde partijen afschuiven.

---

<sup>15</sup> Zie: ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (Imperial E-Club Ltd.), r.o. 5.2.

50. Tot slot kan het beroep van Videoslots op de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit ook niet slagen. Het is vaste rechtspraak dat de prioriteringscriteria slechts volgorde in handhaving aanbrengen vanwege het omvangrijke illegale online kansspelaanbod en de beperkte mankracht en middelen van de Kansspelautoriteit.<sup>16</sup> De prioriteringscriteria zijn niet bedoeld om een overtreding vast te stellen, noch vormen zij een gedoogbeleid.<sup>17</sup> Inachtneming van de prioriteringscriteria betekent overigens ook niet dat een aanbieder zich niet meer mede richt op Nederland.
51. Gelet op het voorgaande in onderlinge samenhang bezien, concludeert de commissie dat het betoog van Videoslots dat de website zich niet mede op Nederland richtte, onhoudbaar is en dat in deze zaak sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt. De Kansspelautoriteit was dus wel bevoegd om handhavend op te treden.

### **Ten aanzien van grond b**

52. Videoslots betoogt dat sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting en daarmee ook het Europees recht. Volgens haar legt de Kansspelautoriteit het verbod ruimer uit dan noodzakelijk.
53. Van strijd met artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is de commissie niet gebleken. Uit het betoog van Videoslots of de jurisprudentie volgt niet dat handhaving van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok leidt tot strijdigheid met artikel 56 van het VWEU. De commissie verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 5.8 van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 26 januari 2023 waar ten aanzien van beweerdelijke strijd met artikel 56 VWEU het volgende is overwogen<sup>18</sup>:

*“Uit vaste jurisprudentie blijkt, anders dan eiseres stelt, dat geen sprake is van een schending van artikel 56 van het VWEU.<sup>9</sup> [voetnoot 9, commissie: Zie de uitspraken van de Afdeling inzake Bluemay van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, van 26 september 2018, Co-gamings, ECLI:NL:RVS:2018:3135, van 26 september 2018, Onisac, ECLI:NL:RVS:2018:3130 en van 17 februari 2021, Bet-at-home, ECLI:NL:RVS:2021:315.] Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel door een onduidelijke norm die volgens eiseres een belemmering van art 56 van het VWEU zou vormen, kan niet worden gesproken.”*

54. Overigens ziet de commissie niet in welk belang Videoslots bij dit argument heeft, nu Videoslots zich niet op de Nederlandse markt mag begeven en zij zelf stelt dat zij de intentie niet had, noch heeft om zich op de Nederlandse markt te richten. Tegen een

<sup>16</sup> ABRvS 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3135, (Co-Gaming) r.o. 2; 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3130, (Onisac Mansion) r.o. 1; 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial E-Club) r.o. 5.2; 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 4; 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (Simbat Entertainment Systems), r.o. 9.2.1.

<sup>17</sup> Rb. Den Haag 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:7497, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial E-Club Ltd.); (vzr.) 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (Betsson); (vzr.) 11 september 2018, SGR 18/5274 en 18/5262; Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (Rykie!); Rb. Den Haag (vzr.) 5 april 2019, SGR 19/1096 (Onisac); 6 juni 2019, SGR 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121; 30 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (Bet-at-home); 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (Cyberrock Honeydew); 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (Corona Ltd.); 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, (LeoVegas Royal Panda) r.o. 4.4.8; ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (Simbat Entertainment Systems Ltd.), r.o. 9.2.1; Rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (Mr. Green), r.o. 7.7; ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (Corona Ltd.), r.o. 5.1-5.4; Rb. Den Haag 1 juli 2022, SGR 19/5512, r.o. 8.5.

<sup>18</sup> ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (N1 Interactive Ltd.).

maatregel die deelname vanuit Nederland onmogelijk maakt, zoals een IP-blokkade voor Nederland, kan zij dan ook redelijkerwijs geen bezwaar hebben.

### ***Ten aanzien van grond c***

55. Volgens Videoslots is er strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb vanwege procedurele gebreken. De Kansspelautoriteit kon onmogelijk de (financiële) belangen van Videoslots gemotiveerd afwegen. Videoslots meent namelijk dat zij niet in de gelegenheid is gesteld haar zienswijze op een voornemen naar voren te brengen als bedoeld in artikelen 4:8 en 5:53, derde lid, van de Awb, omdat de Kansspelautoriteit na toezending van het rapport nagelaten zou hebben een voornemen tot boeteoplegging, dan wel een voorlopig boetebesluit bekend te maken aan Videoslots.
56. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit Videoslots met de uitnodiging van 26 juli 2022 voor een hoorzitting in kennis heeft gesteld van het voornemen om een boete op te leggen en dit besluit openbaar te maken. Videoslots had op 15 april 2022 al een voornemen last onder dwangsom ontvangen van de Kansspelautoriteit. Tevens was zij per brief van 23 mei 2022 op de hoogte gesteld dat de Kansspelautoriteit geen last onder dwangsom zou opleggen, maar dat zij nog wel een boete kon opleggen voor (o.a.) het illegale aanbod. Er kon dus bij Videoslots geen twijfel zijn over het feit dat de Kansspelautoriteit het voornemen had om een boete op te leggen met de uitnodiging van 26 juli 2022. In reactie op deze uitnodiging heeft Videoslots op 2 september 2022 een schriftelijke zienswijze ingediend, welke zij op 13 september 2022 mondeling heeft toegelicht. Hiermee heeft de Kansspelautoriteit Videoslots voorafgaand aan de boeteoplegging in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze op het voornemen om het boetebesluit op te leggen kenbaar te maken. Videoslots heeft vervolgens van die gelegenheid gebruik gemaakt, waarbij zij onder andere heeft betoogd waarom geen boete opgelegd zou moeten worden.
57. De Kansspelautoriteit is niet gehouden Videoslots een uitgeschreven voorgenomen besluit toe te sturen bij de uitnodiging tot het indienen van een zienswijze.<sup>19</sup> Videoslots is met het toesturen van het boeterapport en het rapportdossier voldoende in de gelegenheid gesteld om de zienswijze te onderbouwen op zowel het sanctiebesluit als het openbaarmakingsbesluit.
58. Voorts is Videoslots op 27 december 2022 additioneel in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke concrete gegevens in het boetebesluit volgens haar op basis van het openbaarmakingsbesluit buiten de openbaarmaking dienen te blijven, bijvoorbeeld vanwege het bedrijfsvertrouwelijke karakter daarvan. Voor alle duidelijkheid wijst de commissie erop dat de brief van 27 december 2022 geen uitnodiging was voor het geven van een zienswijze op de voorgenomen openbaarmaking. Videoslots werd in de gelegenheid gesteld om na te gaan en eventueel aan te geven welke concrete gegevens volgens haar buiten openbaarmaking zouden moeten blijven, gelet op het reeds genomen openbaarmakingsbesluit. Die gelegenheid was niet bedoeld om nieuwe gronden tegen een voorgenomen openbaarmaking aan te voeren.
59. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit artikel 5:53, derde lid, van de Awb niet het verdedigingsbelang van Videoslots geschonden. Videoslots is

---

<sup>19</sup> Vgl. College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.4.

immers vooraf op de hoogte gesteld van het voornemen tot het opleggen van een boete opdat zij zich kon voorbereiden op het naar voren brengen van haar zienswijze.<sup>20</sup> 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 boetebesluit reeds uit te laten over voor de boetehoogte relevante aspecten. Het is niet in strijd met artikel 5:53, derde lid, in samenhang met artikel 5:50 van de Awb, dat de Kansspelautoriteit mede op grond van de zienswijze heeft beslist of al dan niet een boete zal worden opgelegd en de hoogte daarvan heeft bepaald.<sup>21</sup>

60. Het betoog van Videoslots kan niet slagen vanwege het feit dat zij in de gelegenheid is gesteld een zienswijze te geven, van die gelegenheid gebruik heeft gemaakt en daarbij heeft betoogd waarom geen boete moet worden opgelegd. De commissie wijst daarbij ook nog op het volgende. Met artikel 4:8, eerste lid, van de Awb is primair niet beoogd inspraak of rechtsbescherming te bieden. Deze beperkte doelstelling is vergelijkbaar met die van artikel 4:7 van de Awb. Artikel 4:7 van de Awb beoogt bij te dragen aan een juiste gegevensvaststelling door de verificatie en verzameling van gegevens te bevorderen, vanuit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een beschikking.<sup>22</sup> De hoorplicht is dan ook beperkt tot de gevallen waarin het standpunt van de belanghebbende betekenis kan hebben voor een juiste vaststelling van relevante feiten en belangen.<sup>23</sup> Het standpunt van Videoslots dat deze uitleg van de doelstelling van artikel 4:8 van de Awb te beperkt is, deelt de commissie daarom niet.
61. Overigens merkt de commissie op dat uit het onderzoek beschreven in het boeterapport een geschatte omzet van € 295.953.028,64 vanuit Nederland over het jaar 2021 naar voren komt.<sup>24</sup> Tevens zijn er diverse boeteverhogende omstandigheden in het boeterapport benoemd. Anders dan Videoslots meent, was het voor haar met de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen zonder vergunning<sup>25</sup> (hierna: Boetebeleidsregels) inzichtelijk wat de voorgenomen boetehoogte zou kunnen zijn.
62. De stelling van Videoslots dat de Kansspelautoriteit niet heeft voldaan aan de beslistermijn voor het opleggen van een bestuurlijke boete, volgt de commissie niet. De termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb houdt in dat de Kansspelautoriteit binnen dertien weken na het opmaken van het boeterapport moest beslissen omtrent het opleggen van een sanctie. Deze termijn is van orde.<sup>26</sup> Videoslots heeft zich, na haar zienswijze te hebben gegeven op het boetevoornemen, niet tot de Kansspelautoriteit gewend ter zake van de duur van de procedure nadat de termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb was verstreken. De commissie verwijst in dat verband naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 23 juni 2020, waarin hij oordeelde: *"In de enkele omstandigheid dat tussen het uitbrengen van het rapport en het nemen van het boetebesluit een termijn van bijna negen maanden ligt, bestaat geen aanleiding om de overschrijding van de beslistermijn te verdisconteren in de*

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 151–152.

<sup>21</sup> CBb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.1-4.4.2.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 95.

<sup>23</sup> Vgl. ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1807, r.o. 9.2.

<sup>24</sup> Zie randnummer 40 van het rapport met kenmerk 14885/01.257.105.

<sup>25</sup> *Stcrt* 2021, 41413.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, blz. 150.

*hoogte van de boete*".<sup>27</sup> De commissie acht een overschrijding van de beslistermijn van tien weken dan ook geen reden om tot boetematiging over te gaan.

63. Tot slot volgt de commissie Videoslots niet in haar standpunt dat in strijd met artikel 10:3, vierde lid, van de Awb zou zijn gehandeld. De commissie constateert dat de Kansspelautoriteit het mandaat voor het opleggen van een boete niet heeft verleend aan diegene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.<sup>28</sup> Na het opstellen van het boeterapport is door de betrokken afdeling Handhaving besloten om de zaak over te dragen. De beslissing om vervolgens het boetevoornemen uit te brengen, is genomen door de afdeling Juridische Zaken. Deze afdeling heeft vervolgens de Kansspelautoriteit geadviseerd omtrent het nemen van het boetebesluit. Deze werkwijze voorziet er dus in dat toezichthouders die betrokken waren bij het opstellen van het boeterapport niet tevens verantwoordelijk zijn voor het voorbereiden van het boetevoornemen of de daaropvolgende besluiten.
64. Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat Videoslots voldoende in de gelegenheid is gesteld om haar zienswijze naar voren te brengen en er ook geen (andere) procedurele gebreken kleven aan het sanctiebesluit.

#### **Ten aanzien van grond e**

65. Volgens Videoslots is het onderzoek onrechtmatig en kan het bewijs daaruit niet worden gebruikt. De Kansspelautoriteit is buiten de grenzen van haar bevoegdheid getreden en heeft het bewijs onrechtmatig verkregen. De inzet van de 'mystery shopping'-bevoegdheid was niet noodzakelijk en niet proportioneel. De Kansspelautoriteit heeft geen ander, minder ingrijpend alternatief ingezet, zoals het bespreken van de kwestie met Videoslots.
66. De commissie volgt Videoslots niet in haar betoog. Volgens de commissie is er geen sprake van onrechtmatig verkregen bewijs. Zij vindt hiervoor steun in de uitspraak van de rechtbank van 19 april 2022, waarin de rechtbank het volgende overweegt<sup>29</sup>:
- "De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat op dit punt sprake zou zijn van onrechtmatig verkregen bewijs, doordat de toezichthouder met valse persoonsgegevens een account zou hebben aangemaakt en zou hebben ingelogd. Verweerder heeft daartoe terecht gesteld dat hij zich niet met valse persoonsgegevens heeft gelegitimeerd. Verweerder heeft alleen de inlogstappen van de website doorlopen. Voor zover dat al als onrechtmatig moet worden aangemerkt, gaat het niet om een dusdanige inbreuk dat het bewijs niet mag worden gebruikt."*
67. Daar komt volgens de commissie bij dat in 2021 artikel 34c van de Wok in werking is getreden. 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.
68. Uit het rapport blijkt dat de toezichthouder van de Kansspelautoriteit bij het onderzoek naar de website zich heeft geregistreerd met een e-mailadres van de

<sup>27</sup> ECLI:NL:CRVB:2020:1337, 4.5.5.

<sup>28</sup> CRvB 19 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3806, r.o. 4.12.

<sup>29</sup> Rb. Den Haag, 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 5.1

Kansspelautoriteit. Bij de volgende stap in het registratieproces stond 'Nederland' niet in de lijst met beschikbare landen, dus heeft de toezichthouder 'Duitsland' gekozen. Bij de verdere registratie heeft de toezichthouder de adresgegevens van de Kansspelautoriteit in Den Haag opgegeven. Hoewel de toezichthouder bij het voltooiën van de registratie een melding kreeg dat het vanwege de locatie niet mogelijk was om een account aan te maken, kon hij wel inloggen op het account en deelnemen aan een kansspel.

69. De toezichthouder heeft bij het onderzoek geen gebruik gemaakt van zijn eigen identiteitsgegevens en 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 zijn gebruikt, 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.
70. Overigens ziet de commissie, anders dan Videoslots, niet in hoe de Kansspelautoriteit bij gebruikmaking van haar bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c, eerste lid, van de Wok Videoslots zou hebben aangezet om haar online kansspelen op de Nederlandse markt aan te bieden zonder de benodigde vergunning van de Kansspelautoriteit. De overtreding ziet op het aanbieden. Voor een overtreding is daadwerkelijke deelname door spelers (vanuit Nederland) niet vereist.<sup>30</sup> In het onderhavige verbod gaat het immers om het geven van de gelegenheid. Het is evident dat het online kansspelaanbod al rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk moest zijn en Videoslots reeds daarmee het verbod had overtreden, voordat de toezichthouder op basis van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c, eerste lid, van de Wok kon vaststellen dat registratie, aanmelding, storting en deelname op de website inderdaad rechtstreeks vanuit Nederland mogelijk waren.

### **Ten aanzien van grond f**

71. Volgens Videoslots heeft de Kansspelautoriteit niet met een beleid op enigerlei wijze kenbaar gemaakt wanneer volgens haar sprake is van gerichtheid op Nederland en een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Aanbieders wisten vanwege de open en vage norm niet waar zij aan dienden te voldoen.
72. De commissie volgt Videoslots daarin niet. Volgens de commissie is het verbod voldoende duidelijk: *'Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend'*. De jurisprudentie daarover is ook voldoende duidelijk.
73. Daarbij komt dat Videoslots een professionele marktdeelnemer is. De commissie is van oordeel dat van Videoslots mag worden verlangd dat zij zich terdege laat informeren over de wettelijke eisen (en beperkingen) waaraan haar gedragingen zijn onderworpen.<sup>31</sup> Dit geldt temeer nu er op het gebied van kansspelen geen

<sup>30</sup> Randnummer 53 van het sanctiebesluit en: ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5. Zie ook: 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.

<sup>31</sup> Hoge Raad 29 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5435, r.o. 3.4; ABRvS 22 januari 2022, ECLI:RVS:2020:169 (*Content Publishing Limited*), r.o. 7.1.

internationale of internationaal geharmoniseerde regelgeving bestaat. Indien zij zich niet, onvoldoende of onjuist laat informeren over die eisen (en beperkingen), komt dat voor haar rekening en risico.

74. Ten overvloede wijst de commissie erop dat het voor iedere professionele marktdeelnemer die zich terdege laat informeren (en eventueel wordt bijgestaan door advocaten) reeds uit vaste jurisprudentie duidelijk moet zijn dat de Wok is overtreden als vaststaat dat de betreffende website toegankelijk is vanuit Nederland.<sup>32</sup> Ook is duidelijk dat de Kansspelautoriteit omstandigheden zoals die zich ook in deze zaak voordoen, al in eerdere sanctiebesluiten als kenmerken van medegerichtheid op Nederland heeft aangemerkt.<sup>33</sup> Verder wijst de commissie op nieuwsberichten van de Kansspelautoriteit zoals die van 27 mei 2017<sup>34</sup>, waarin is vermeld:

*"Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor de Kansspelautoriteit op meerdere manieren blijken zoals uit:*

*(...);*

*het ontbreken van (verschillende variaties) van geoblocking.<sup>[1]</sup>*

*Deze lijst met kenmerken is niet limitatief (uitputtend). Ook uit andere kenmerken van de gerichtheid op de Nederlandse markt blijken."*

### **Ten aanzien van grond g**

76. Videoslots stelt zich op het standpunt dat het sanctiebesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, omdat de sanctie geen enkel belang zou dienen, de veronderstelde overtreding reeds was beëindigd, de duur van de overtreding zeer beperkt was en de aard en de ernst van de overtreding niet in verhouding staan tot de aan Videoslots opgelegde sanctie en de hoogte daarvan.
77. Ten aanzien van het standpunt van Videoslots dat de opgelegde sanctie geen enkel belang dient omdat de volgens de Kansspelautoriteit te beschermen belangen niet geschaad zijn, overweegt de commissie het volgende.
78. De Kansspelautoriteit heeft in haar Boetebeleidsregels een belangrijk uitgangspunt geformuleerd voor het vaststellen van de hoogte van een boete: het begaan van een overtreding mag niet lonend zijn voor een illegale aanbieder van online kansspelen. In het kader van speciale en algemene preventie heeft een boete een afschrikwekkende werking, gericht op het voorkomen van verdere overtredingen.
79. De commissie wijst in verband hiermee op het volgende. Sinds 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden. Een vergunde aanbieder van online kansspelen maakt zeer hoge kosten. Niet alleen voor het vergund toetreden tot de Nederlandse speelmarkt, maar ook voor het blijven

<sup>32</sup> Bijv.: Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (*Co-Gaming*), r.o. 5.4; 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (*Cyberrock en Honeydew*), r.o. 4.3; ABRVS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*), r.o. 8.1.1.-8.1.2.

<sup>33</sup> Zoals websitetoegankelijkheid, registratie en storting vanuit Nederland, het gebruik van de Nederlandse taal bij het betalingsproces, en het door de aanbieder vooraf invullen van Nederlandse gegevens bij registratie. Zie bijv. boetebesluit Casumo 27 februari 2019, 13078/01.052.092, randnummers 62-65, te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/casumo/](http://www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/casumo/); en boetebesluit Tipico 7 september 2021, kenmerk 14165/01.246.366, randnummers 40-41, te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/tipico-co-ltd/](http://www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/tipico-co-ltd/).

<sup>34</sup> Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/2017/mei/kansspelautoriteit/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/2017/mei/kansspelautoriteit/).

voldoen aan de voorwaarden waarvoor de vergunning is afgegeven gedurende de vergunningsperiode. De initiële lasten per vergunninghouder zijn berekend op circa € 800.000,- en de structurele jaarlijkse lasten bedragen eveneens circa € 800.000,-. Dit betekent dat een vergunninghouder in het eerste jaar dus zo'n € 1.600.000,- aan kosten maakt en daarna ieder jaar nog eens € 800.000,-, terwijl deze vergunninghouder aan veel strengere regels is gebonden dan een illegale aanbieder zoals Videoslots.

80. Gelet hierop en op het feit dat Videoslots al deze zeer hoge (structurele) kosten niet hoeft te maken en omdat zij geen belasting en heffing betaalt in Nederland, wordt het voor haar bijzonder lonend om door te gaan met haar illegale aanbod. Het is naar het oordeel van de commissie dan ook mede in het kader van speciale en algemene preventie gerechtvaardigd dat de Kansspelautoriteit bij het opleggen van de boete rekening houdt met de kosten die bonafide aanbieders van online kansspelen moeten maken en die Videoslots uitgespaard heeft door geen vergunning aan te vragen. Als en voor zover Videoslots al extra kosten heeft gemaakt voor haar aanbod in Nederland, zijn die aanzienlijk lager dan de kosten die een vergunningaanvrager of een vergunninghouder maakt.
81. Wellicht ten overvloede merkt de commissie ook het volgende op. Boetes dienen voldoende afschrikwekkend te zijn, zodat partijen ervan worden weerhouden om illegale online kansspelen aan te bieden aan consumenten in Nederland. De commissie wijst erop dat de pakkans relatief klein is vanwege de grote omvang van het illegale online kansspelaanbod en de beperkte mankracht en middelen van de Kansspelautoriteit om daartegen handhavend op te treden.
82. Ook wordt de pakkans vaak verder verkleind door het illegale aanbod zodanig aan te passen dat aanbieders prioritering voor handhavend optreden ontlopen. Daarnaast is algemeen bekend dat financieel gewin met online kansspelaanbod snel kan optreden en dat financiële gewin zeer hoog kan zijn. Een boete van honderdduizenden euro's kan 'klein' zijn in verhouding tot het totaal aan behaalde brutospelresultaat (hierna: BSR). Ook dat verlaagt de drempel om illegaal online kansspelen aan te bieden in Nederland. Dat kan onder andere tot gevolg hebben dat illegale aanbieders er niet voor schuwen om hun verplichting zich ervan te vergewissen en te waarborgen dat de relevante regelgeving wordt nageleefd, te verzuimen, of dat zij zelfs een dergelijke 'kleine' boete op de koop toenemen, ook als zij daardoor (vanuit de Nederlandse markt gezien) een risico op verlies lopen. Ook gelet hierop acht de commissie een hoge boete passend.
83. Verder wijst de commissie erop dat het voornemen last onder dwangsom en het opstarten van deze sanctieprocedure, met dit boetebesluit tot gevolg, twee verschillende doelen dienen. Een 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. Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking (speciale en generale preventie). Het enkel opleggen van een (voornemen) last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat een herstelsanctie wordt opgelegd. Dit laatste is hoogst onwenselijk. Een last onder dwangsom heeft bovendien geen, of in veel mindere mate, een afschrikwekkende werking.



84. Voor wat betreft de stelling van Videoslots dat de duur van de overtreding zeer beperkt was, wordt door Videoslots aangevoerd dat de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat de website op één dag is bezocht en dit een momentopname betreft. Op grond daarvan zou de Kansspelautoriteit niet zomaar kunnen aannemen dat de overtreding langer duurde. De duur van de overtreding moet volgens Videoslots bepaald worden aan de hand van de specifieke overtreding. Ter ondersteuning van dit standpunt verwijst Videoslots naar de uitspraak van het CBb van 28 maart 2023<sup>35</sup>.
85. De commissie is van oordeel dat het argument van Videoslots over de duur van de overtreding niet kan slagen. De commissie merkt op dat in de zaak die heeft geleid tot de door Videoslots aangehaalde uitspraak van het CBb de betreffende toezichthouder de overtreding eenmalig (op één dag) had geconstateerd en door de overtreder vanaf de aanvang consequent werd volgehouden dat één van haar medewerkers bij vergissing en in strijd met de interne instructies een fout had gemaakt. Aangezien de toezichthouder geen onderzoek had gedaan naar die bewering, ging het CBb uit van een incidentele fout die één dag duurde en direct na ontdekking was hersteld. Dit was van invloed op het gewicht van de gevolgen van de overtreding. Van een dergelijke omstandigheid ten aanzien van Videoslots is niet gebleken. Videoslots heeft dat ook niet gesteld.
86. De commissie stelt vast dat – anders dan in voornoemde uitspraak – uit hetgeen door Videoslots naar voren is gebracht, kan worden geconcludeerd dat er geen sprake was van een overtreding die slechts één dag (namelijk de dag van de vaststelling door de toezichthouder) of zeer kort heeft geduurd. Videoslots heeft in haar bezwaarschrift toegelicht dat zij tot 31 oktober 2021 spelers uit Nederland op haar website toeliet. Videoslots stelt haar diensten aan spelers uit Nederland vanaf 31 oktober 2021 te hebben beëindigd. Dit wordt ondersteund door de websitebezoekstatistieken van Similarweb waaruit blijkt dat er tot 31 oktober 2021 veel meer bezoekers uit Nederland waren op de website van Videoslots dan daarna. Ook na 31 oktober 2021 is de website van Videoslots echter bezocht. De commissie meent dan ook dat het voor Videoslots kenbaar was dat de overtreding langer dan één dag duurde. Overigens is het onaannemelijk dat het aanbod van Videoslots geheel gestaakt zou zijn en daarna slechts één dag toch bereikbaar zou zijn vanuit Nederland.
87. Daarbij merkt de commissie op dat de duur van de overtreding niet betrokken is bij de hoogte van de boete. Dit is in de Boetebeleidsregels die gelden sinds 1 oktober 2021 geen boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheid.
88. Volgens Videoslots zou het sanctiebesluit ook in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, omdat de Kansspelautoriteit geen afweging van de omstandigheden heeft gemaakt bij het vaststellen van de boetehoogte en onder andere de aard en de ernst van de overtreding niet in verhouding staan tot de aan Videoslots opgelegde sanctie.
89. Volgens Videoslots zou matiging van het boetebedrag in de rede liggen. Zij voert hiervoor aan dat tot oktober 2021 er geen vergunningenregime bestond, waarmee de situatie anders was dan na 1 oktober 2021. Daarnaast zijn er door Videoslots diverse technische maatregelen genomen om deelname aan online kansspelen vanuit Nederland onmogelijk te maken. Videoslots geeft ook aan dat zij eind oktober 2021

---

<sup>35</sup> ECLI:NL:CBB:2023:159.

actief Nederlandse accounts heeft verwijderd. Het aantal accounts in Nederland was daardoor vanaf november 2021 verwaarloosbaar. Ook het ontbreken van Nederland in het drop down menu noemt Videoslots als maatregel. Videoslots is voorts van mening dat de data van Similarweb over heel 2021 ongeschikt zijn voor de vaststelling van de hoogte van de boete. Videoslots vindt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte met voornoemde punten geen rekening heeft gehouden bij de belangenafweging. De commissie overweegt hierover het volgende.

90. Zoals de Afdeling in eerdere uitspraken<sup>36</sup> heeft overwogen gaat het bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de Kansspelautoriteit. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Awb, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
91. De commissie sluit haar ogen niet voor het feit dat er een verschil zit tussen het aantal websitebezoekers uit Nederland in 2021 en 2022. Daarbij betrof de onderzoeksperiode naar de overtreding het voorjaar van 2022, en is de boete bepaald op basis van het aantal bezoeken, en de daaruit afgeleide schatting van de omzet, in het voorgaande boekjaar, 2021.
92. De commissie neemt hierbij in ogenschouw de maatregelen die Videoslots heeft genomen om deelname aan online kansspelen vanuit Nederland onmogelijk te maken. De commissie heeft geconstateerd dat Videoslots na 31 oktober 2021 in het kader van het nieuwe handhavings- en boetebeleid diverse maatregelen heeft genomen om deelname aan online kansspelen vanuit Nederland te belemmeren. Dit betreft een combinatie van maatregelen waarvan de commissie de volgende het belangrijkste vindt.
93. Eind oktober 2021 heeft Videoslots in een nieuwsbrief aan haar spelers gecommuniceerd dat met ingang van 31 oktober 2021 deelname vanuit Nederland niet langer mogelijk zou zijn door sluiting van accounts in Nederland. Ook heeft Videoslots actief Nederlandse spelers benaderd dat hun account zou worden verwijderd. Per 31 oktober 2021 heeft Videoslots actief Nederlandse accounts verwijderd. Videoslots heeft haar stellingen in dezen met relevante bewijzen onderbouwd.
94. Alhoewel de getroffen maatregelen niet afdoende zijn gebleken om deelname aan kansspelen vanuit Nederland onmogelijk te maken, miskent de commissie niet dat het aantal bezoekers van de website van Videoslots in Nederland blijkens de cijfers van Similarweb vanaf 1 oktober 2021 een sterke daling laat zien. De commissie acht het aannemelijk dat dit mede het gevolg is van de actieve houding van Videoslots en het treffen van de hiervoor genoemde maatregelen. Het is ook aannemelijk dat de daling van de omzet een gevolg is van het feit dat Videoslots actief maatregelen heeft genomen.

---

<sup>36</sup> O.a. ABRvS, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay) en ABRvS, 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (Co-Gaming).

95. De commissie houdt er aan vast dat Videoslots door middel van de website gelegenheid heeft gegeven voor online kansspelen. Ook waren er meerdere boeteverhogende omstandigheden. Het opleggen van een boete aan Videoslots is dan ook passend en geboden.
96. Echter, alle voorgaande omstandigheden en overwegingen overziend, is de commissie van oordeel dat matiging van de boete in de rede ligt gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb.
97. De commissie adviseert op de hiernavolgende wijze tot vaststelling van de hoogte boete.
98. Conform de Boetebeleidsregels is voor het bepalen van de hoogte van de boete de in Nederland behaalde omzet van Videoslots bepalend. Nu de omzet van Videoslots niet bekend is, schat de Kansspelautoriteit de hoogte van de omzet zoals bepaald in de Boetebeleidsregels.
99. Voor de omzetschatting adviseert de commissie bij wijze van uitzondering, gelet op de bijzondere omstandigheden van dit geval, het aantal bezoekers in de maanden november en december 2021 als uitgangspunt te nemen, waarbij de bounce rate buiten beschouwing wordt gelaten. De commissie volgt hiermee de bezwaren van Videoslots dat de data over heel 2021 niet volledig maatgevend zijn voor de vaststelling van de hoogte van de boete. De commissie twijfelt niet aan de betrouwbaarheid van de cijfers van Similarweb, maar heeft er wel begrip voor dat de situatie van voor 31 oktober 2021 niet vergelijkbaar is met de periode na 31 oktober 2021. De cijfers van Similarweb laten vanaf 1 november 2021 een sterke daling zien in het aantal bezoekers vanuit Nederland. Accounts van spelers uit Nederland zijn per 31 oktober 2021 door Videoslots gesloten waarna geen toegang tot de website meer mogelijk zou mogen zijn. Dit strookt met de overgangperiode van de Kansspelautoriteit om per 1 november 2021 de nieuwe manier van prioriteren van illegaal aanbod in te laten gaan. De commissie adviseert daarom het aantal bezoekers over november en december 2021 als maat te nemen voor de omzetschatting over heel 2021.
100. Blijkens de rapportage van Similarweb bedroeg het aantal websitebezoeken 8.809,07 in november 2021 en 3.740,62 in december 2021. Het totaal aantal bezoekers gedurende deze twee maanden is 12.549,69. Met een gemiddelde omzet van € 230,24 per bezoek resulteert dit in een geschatte omzet van € 2.889.440,63 over de maanden november en december 2021.
101. Door de omzet over voornoemde twee maanden te extrapoleren naar heel 2021 volgt een geschatte omzet van € 2.889.440,63 x 6 = € 17.336.643,80. Met toepassing van een tweede correctie, zoals ook in het primaire besluit in randnummer 124 is gehanteerd, wordt laatstgenoemd bedrag nog gedeeld door 2. Voor Videoslots betekent dit dat de voor de boetebepaling geschatte omzet vanuit Nederland € 8.668.321,88 bedraagt.
102. Met deze berekening heeft de commissie rekening gehouden met de actieve houding van Videoslots en het feit dat uit de data van Similarweb blijkt dat het aantal

bezoekers en de omzet in het vierde kwartaal van 2021 fors lager was dan in de periode daarvoor, waarschijnlijk door toedoen van Videoslots.

103. De berekende schatting van de omzet over heel 2021 ad € 8.668.321,88 is aldus lager dan de grens van 15 miljoen euro voor het bepalen van de omzetgerelateerde boetehoogte. Zoals bepaald in artikel 4.1 van de Boetebeleidsregels geldt op basis van voornoemde berekende (schatting van de) omzet over heel 2021 de basisboete van 600.000 euro.
104. Deze basisboete wordt verhoogd vanwege boeteverhogende omstandigheden die zich hebben voorgedaan. De commissie houdt vast aan vijf van de zes boeteverhogende omstandigheden die in het primaire besluit zijn genoemd en de vaste boetebedragen conform artikel 5 van de Boetebeleidsregels:
- C: Inactivatiekosten : € 75.000,-
  - D: Onjuiste mededeling over vergunning : € 75.000,-
  - H: Vooringevulde speellimieten : € 75.000,-
  - J: Ontbreken van leeftijdsverificatie : € 75.000,-
  - M: Bijzondere omstandigheden : € 75.000,-
- Totaal : € 375.000,-
105. Videoslots heeft in haar aanvullend bezwaarschrift betoogd dat er geen sprake is van voornoemde boeteverhogende omstandigheden. De commissie wijst deze bezwaren ten aanzien van vijf van de zes boeteverhogende omstandigheden af. Hierna onder het kopje 'Ten aanzien van grond j' heeft de commissie haar standpunt uitgebreid gemotiveerd dat wel sprake is van boeteverhogende omstandigheden.
106. Alles afwegende komt de commissie tot vaststelling van de boete op het totaalbedrag van € 600.000,- + € 375.000,- = € 975.000,-. Dit bedrag wordt gelet op het bepaalde in artikel 5:46, tweede lid van de Awb passend en geboden geacht.
107. De commissie realiseert zich dat voornoemd boetebedrag uitkomt boven het wettelijk maximum van € 900.000,- als genoemd in artikel 35a, tweede lid, van de Wok ten tijde van het bestreden besluit. Hierna onder 'Ten aanzien van grond i' gaat de commissie hier nader op in.

### **Ten aanzien van grond h**

108. Videoslots wijst erop dat voorafgaand aan het rapport en het sanctiebesluit de Kansspelautoriteit een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft gestuurd aan Videoslots. Op grond daarvan heeft Videoslots actie ondernomen, waarna de Kansspelautoriteit heeft afgezien van het opleggen van een last onder dwangsom. Ook mocht Videoslots uit de brief van de Kansspelautoriteit afleiden dat er geen verdere sanctie zou worden opgelegd. Daarmee was het vertrouwen gewekt dat er geen verdere sancties zouden volgen, aldus Videoslots.
109. Ten aanzien van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom stelt de commissie vast dat niet in geschil is dat Videoslots na het voornemen last onder dwangsom de overtreding beëindigd heeft.
110. De commissie volgt Videoslots echter niet in haar standpunt dat de Kansspelautoriteit het vertrouwen wekte dat zij geen nadere sanctiemaatregelen zou opleggen. In wet,

regelgeving of beleidsregels staat niet opgenomen dat het niet mogelijk is een boete op te leggen voor een overtreding waarop een voornemen tot het opleggen van een last ziet. Bovendien was Videoslots reeds met de brief na het beëindigen van de overtreding ervan op de hoogte dat nog een boete opgelegd zou kunnen worden. Daarbij verwijst de commissie ook naar randnummer 56 van dit advies.

### ***Ten aanzien van grond i***

111. Volgens Videoslots is de door Kansspelautoriteit gehanteerde definitie van het begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels onjuist en in strijd met de wet. Videoslots betoogt dat de wetgever met het begrip 'omzet' eigenlijk heeft bedoeld het BSR en dat de Kansspelautoriteit ten onrechte is uitgegaan van het brutobedrag zonder aftrek van kosten en belastingen.
112. Onder 'Ten aanzien van grond g' heeft de commissie gemotiveerd waarom zij een boete van €975.000,- passend en geboden acht. In tegenstelling tot de boetehoogte, zoals deze door de Kansspelautoriteit is gemotiveerd in het sanctiebesluit van 20 december 2022, is deze hoogte gebaseerd op een omzet van minder dan €15 miljoen. Conform de Boetebeleidsregels is het basisbedrag hierbij niet gebaseerd op (4% van) de omzet, maar gaat de commissie uit van een vast basisbedrag van €600.000,-, verhoogd met boeteverhogende omstandigheden. Hiermee is de commissie van mening dat het niet nodig is om in dit advies in te gaan op het begrip 'omzet' uit de Boetebeleidsregels. Dat is immers niet meer relevant voor het bepalen van de hoogte van de boete. Hetgeen Videoslots daarover heeft aangevoerd onder grond i behoeft daarom geen bespreking meer.
113. De commissie gaat wel in op het begrip 'omzet' in artikel 35a, tweede lid, van de Wok. De definitie van het begrip 'omzet' in artikel 2:377, zesde lid, van het BW is alleen relevant om te bepalen of de boete niet het maximum overschrijdt als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok.
114. De commissie is het met Videoslots eens dat de wetgever met het begrip 'omzet' in artikel 35a, tweede lid, van de Wok heeft bedoeld te verwijzen naar het BSR. Dat betekent dat de boete niet meer mag bedragen dan tien procent van het BSR in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking minus betaalde kortingen en belastingen.
115. De relevante omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok is de netto-omzet van de onderneming waarvan de overtreder deel uitmaakt, in het boekjaar voorafgaand aan het tijdstip van het boetebesluit. Het betreft de omzet van alle diensten en goederen die de onderneming van de rechtspersoon produceert of levert, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd. Het gaat dus om de totale omzet die de onderneming in Nederland én in het buitenland heeft behaald.
116. Daarbij geldt dat wanneer sprake is van een overtreding begaan door een dochtermaatschappij waarvan het beleid wordt bepaald door de moeder, de moeder en dochter tezamen als de onderneming van de rechtspersoon kunnen worden beschouwd. Voor de berekening van de boete kan dan ook de gezamenlijke omzet worden genomen.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Vgl. Tweede Kamer 2012-2013, 33685, nr. 3, p. 13 en Tweede Kamer 1995-1996, 24707, nr. 3, p. 88.

117. In dit geval wordt het wettelijk maximum dus bepaald op tien procent van de totale omzet die in ieder geval Videoslots wereldwijd heeft behaald met alle door haar geëxploiteerde websites. Zolang de boete die de Kansspelautoriteit oplegt aan Videoslots onder dat maximum blijft, is voldaan aan artikel 35a, tweede lid, van de Wok.
118. Zoals hierboven is toegelicht, is de wereldwijde omzet van de onderneming waarvan Videoslots deel uitmaakt, bepalend voor het vaststellen van het maximum. Videoslots is een buitenlandse rechtspersoon. De memorie van toelichting bij artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht dat een gelijkkluidende bepaling bevat als artikel 35a, tweede lid, van de Wok, bepaalt hierover het volgende: "Betreft het buitenlandse rechtspersonen dan zal enig onderzoek moeten worden verricht naar elders gepubliceerde of anderszins bekende jaarcijfers. Ter verduidelijking ... moet nog worden vermeld dat niet in alle gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op basis van het voorgestelde artikel 23, zevende lid, (nieuw) Sr een boete op te leggen die hoger is dan de zesde categorie, daadwerkelijk onderzoek zal behoeven te worden gedaan naar de exacte jaaromzet van de desbetreffende onderneming. Dit onderzoek kan achterwege blijven indien de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van die jaaromzet bedraagt."
119. De commissie acht deze overweging van overeenkomstige toepassing op artikel 35a, tweede lid, van de Wok.<sup>38</sup> Er is ook geen reden om te veronderstellen dat de wetgever met 'netto-omzet' als bedoeld in artikel 2:377, zesde lid, van het BW de in het buitenland gegenereerde omzet buiten beschouwing zou willen laten.<sup>39</sup>
120. Naar het oordeel van de commissie kan onderzoek naar de hoogte van de wereldwijde omzet in het geval van Videoslots achterwege blijven omdat de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van de jaaromzet bedraagt. Van belang is daarvoor onder meer dat Videoslots stelt legaal actief te zijn in onder meer Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Malta.<sup>40</sup> Ook uit artikel 1.12.1 van de algemene voorwaarden van videoslots.com volgt dat zij beoogt internationaal actief te zijn. Gelet hierop en op wat overigens bekend is over Videoslots, is de boete zonder twijfel minder dan tien procent van de jaaromzet van Videoslots of de onderneming waarvan Videoslots deel uitmaakt. De commissie vindt steun voor deze opvatting in de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 juli 2021 met kenmerk ECLI:RBDHA:2021:10052, r.o. 2.2, waarin is geoordeeld: "Het marktaandeel in een klein land als Nederland is te verwaarlozen in verhouding tot de overige vaak veel grotere landen waar zij actief is."
121. Uit het voorgaande volgt ook dat als Videoslots zou stellen dat de boete wél meer bedraagt dan tien procent van de jaaromzet van de onderneming waarvan zij deel uitmaakt, de bewijslast bij haar ligt. Nu Videoslots niet gesteld heeft dat de boete meer bedraagt dan tien procent van die jaaromzet, daartoe ook niets heeft aangetoond, en zij geen inzicht heeft gegeven in haar bedrijfsstructuur, is de commissie van mening dat een boete die is vastgesteld op het bedrag dat zij heeft voorgesteld, in lijn is met hetgeen is bepaald in artikel 35a, tweede lid, van de Wok.

---

<sup>38</sup> Zie ook de toelichting op artikel 57 van de Mededingingswet die dezelfde strekking heeft.

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld ook artikel 2:362, eerste lid, van het BW.

<sup>40</sup> Aanvullende bezwaargronden van 25 april 2023 onder randnummer 11.

122. Gelet op het bovenstaande geeft de commissie de Kansspelautoriteit evenwel ten overvloede in overweging om te trachten de relevante jaaromzet van Videoslots en eventueel van het concern waarvan zij deel uitmaakt, te achterhalen.

### ***Ten aanzien van grond j***

123. Videoslots betoogt dat geen sprake is van boeteverhogende omstandigheden en onderbouwt dat als volgt.
124. Videoslots stelt eerst dat de Kansspelautoriteit handelt in strijd met het territorialiteitsbeginsel en ook het recht op vrij verkeer van diensten ongerechtvaardigd inperkt. Zij bestraft Videoslots voor het niet naleven van de verplichtingen die gelden voor een Nederlandse vergunninghouder. Videoslots richt zich echter niet op Nederland en biedt kansspeldiensten aan in overeenstemming met haar vergunningen in (o.a.) Denemarken, Duitsland, Italië, Malta, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
125. De commissie overweegt dat vergunde aanbieders van online kansspelen aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden zijn 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. Die omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreft veelal omstandigheden waarmee de speler extra benadeeld wordt, zoals bijvoorbeeld de inactiviteitskosten. In de jurisprudentie is geaccepteerd dat dat een gerechtvaardigde reden is om de boete te verhogen.<sup>41</sup>
126. In het sanctiebesluit heeft de Kansspelautoriteit voor de motivering per onderdeel van de boeteverhogende omstandigheden verwezen naar paragraaf 5 en de toelichting van de Boetebeleidsregels. De commissie stelt vast dat reeds daarmee de motivering is gegeven. Verder overweegt de commissie het volgende.

### ***Woordmerk***

127. Volgens Videoslots heeft de Kansspelautoriteit in het sanctiebesluit onterecht het gebruik van het woordmerk van de Kansspelautoriteit als boeteverhogende omstandigheden opgevoerd. Volgens Videoslots was dit een menselijke fout en had dit geen wervend karakter. Daarnaast acht Videoslots het disproportioneel en onevenredig om deze omstandigheid à € 700.000,- zo zwaar mee te laten wegen.
128. De commissie volgt Videoslots daarin niet. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Videoslots het woordmerk in ieder geval tussen 4 april en 14 april 2022 op haar website had staan. Zoals toegelicht in paragraaf 5.6 van het sanctiebesluit komt deze fout, wat daar ook van zij, voor rekening en risico van de professionele marktdeelnemer. Het gebruik van het woordmerk acht de Kansspelautoriteit zeer kwalijk. De onvergunde aanbieder wekt hiermee het vermoeden dat het aanbod ook in

---

<sup>41</sup> Vgl. Rb Den Haag, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092 (*Royal Panda en LeoVegas*), r.o. 4.5.10.

Nederland legaal is en onder toezicht staat. De Kansspelautoriteit acht het des te kwalijker wanneer het woordmerk wordt gebruikt op een website zonder vergunning waar wel vanuit Nederland kan worden deelgenomen aan kansspelen, zoals het geval is bij Videoslots. Consumenten worden hiermee misleid om te spelen bij een illegale aanbieder, terwijl ze in de veronderstelling zijn dat deze vergund is.

#### *Inactiviteitskosten*

129. Volgens Videoslots was artikel 1.17 van haar algemene voorwaarden over het in rekening brengen van zogenoemde "administratiekosten" na ongeveer dertien maanden van inactiviteit niet onredelijk bezwarend. Videoslots stelt net zoals een bank kosten te maken voor de instandhouding van de rekening en het sturen van reminders.
130. De Kansspelautoriteit heeft de inactivity fee conform de Boetebeleidsregels meegenomen als boeteverhogende omstandigheid. De commissie acht een dergelijke fee 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 stort of deelneemt aan de aangeboden kansspelen. De commissie ziet niet in waarom het voor Videoslots niet mogelijk is om zulke "slapende accounts" te sluiten en het eventueel nog aanwezige spelerstegoed terug te storten aan de speler. Videoslots heeft zich via haar algemene voorwaarden het recht toegeëigend om zich inactiviteitskosten toe te kennen en daarmee spelers onevenredig te benadelen en/of aan te zetten tot deelname aan kansspelen. Gelet op de doelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie rechtvaardigt dit enkele feit reeds de boeteverhoging, volgens de commissie. Bovendien is in de jurisprudentie geaccepteerd dat dit een gerechtvaardigde reden is om de boete te verhogen.<sup>42</sup>

#### *Leeftijdsverificatie*

131. Videoslots stelt dat niet duidelijk is wat adequate leeftijdsverificatie is, maar dat zij die wel had en ook zichtbaar had gemaakt. Zij had immers een "leeftijdsverificatie" tijdens de registratieprocedure. Spelers moeten aanvinken dat zij 18 jaar zijn en hun geboortedatum invullen.
132. De commissie volgt de Kansspelautoriteit in haar standpunt dat aanbieders van online kansspelen de leeftijd van deelnemers zichtbaar en adequaat dienen te verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid om te voorkomen dat minderjarigen aan de aangeboden kansspelen kunnen deelnemen. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen is een belangrijke prioriteit van de Kansspelautoriteit bij de aanpak van online kansspelen.<sup>43</sup> De commissie acht het ontbreken van zichtbare en adequate leeftijdsverificatie dan ook zeer ernstig.
133. Bij Videoslots ontbrak zichtbare en adequate leeftijdsverificatie en volgens de commissie moest dat ook voor Videoslots duidelijk zijn. Een ieder kan bij het maken van een account probleemloos aanvinken dat diegene 18 jaar of ouder is. Daarbij ontbreekt iedere vorm van controle. Er is daarmee dan ook geen sprake van verificatie.

#### *Anonieme betaalmethoden*

<sup>42</sup> Zie bijv. Rb. Den Haag 13 oktober 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:11092 (*Royal Panda/Leovegas*), r.o. 4.5.10.

<sup>43</sup> Zie [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/).



134. Videoslots stelt dat de Kansspelautoriteit niet heeft aangetoond dat het mogelijk was om anoniem een storting te verrichten. De commissie merkt op dat uit het rapport blijkt dat er betaaldiensten werden geleverd door betaaldienstverleners die betaalmethoden aanbieden waarbij het mogelijk is om zonder bankrekening en zonder persoonlijke gegevens te betalen. Echter, het staat niet vast dat deze methoden ook gebruikt konden worden bij stortingen op de website van Videoslots. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit de boete daarom ten onrechte vanwege deze omstandigheid verhoogd. De commissie neemt deze boeteverhogende omstandigheid dan ook niet mee in haar advies over de hoogte van de boete onder 'Ten aanzien van g'.

#### *Vooringevulde speellimieten*

135. Videoslots stelt dat zij geen vooringevulde speellimieten hanteert die onmatige deelname in de hand werken, terwijl dit wel een voorwaarde is voor deze boeteverhogende omstandigheid in de Boetebeleidsregels.
136. Videoslots hanteert vooringevulde speellimieten bij de registratie van een speler van €1.000,- per dag, €7.000,- per week en €30.000,- per maand.<sup>44</sup> Dit zijn zeer forse bedragen die ver boven het recreatief te besteden deel van het inkomen van de meeste spelers liggen. Videoslots stelt dat de speellimieten door een speler aangepast kunnen worden en geen onmatige deelname in de hand werken. De commissie volgt Videoslots niet op dit punt. De veelal kwetsbare speler die deelneemt aan kansspelen bij een aanbieder zonder vergunning, zal in de regel niet geneigd zijn om dergelijke speellimieten aan te passen bij de registratie. Bij de beoordeling van deze boeteverhogende omstandigheid acht de commissie bovendien relevant dat Videoslots geen onderscheid maakt tussen volwassen spelers van 25 jaar en ouder en jongvolwassen spelers (tot 25 jaar). Daar komt bij dat ook minderjarigen kunnen deelnemen aan de kansspelen, aangezien er geen sprake is van leeftijdsverificatie. Ook voor deze laatste twee groepen geldt dus dat zij zeer hoge bedragen kunnen storten, waarmee onmatige deelname in de hand kan worden gewerkt.

#### *Bijzondere boeteverhogende omstandigheden*

137. Videoslots stelt dat het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel dat de algemene voorwaarden met betrekking tot het opnemen en uitbetalen van gelden noch in het boeterapport, noch in de Boetebeleidsregels noch in de wet ter sprake komen. Zij kon daarop ook niet reageren.
138. De commissie wijst op paragraaf 5, onder M van de Boetebeleidsregels. Daarin gaat het om bijzondere boeteverhogende omstandigheden die door de Kansspelautoriteit niet expliciet vooraf zijn bepaald, maar worden ingevuld afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval en op basis van haar discretionaire bevoegdheid. Uit de toelichting daarbij volgt dat indien een niet-voorzien omstandigheid naar het oordeel van de Kansspelautoriteit extra gevaar of benadeling voor de consument oplevert, dit als boeteverhogende omstandigheid zal worden beschouwd.
139. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit de diverse onredelijke voorwaarden in de algemene voorwaarden van Videoslots, zoals genoemd in paragraaf 6.2.3 van het sanctiebesluit, terecht als bijzondere boeteverhogende omstandigheden gekwalificeerd. De commissie wijst naar wat de Kansspelautoriteit in randnummer 119

---

<sup>44</sup> Zie bijlage 14885/01.257.098/06 van het rapportdossier.

van het sanctiebesluit heeft overwogen, waarin is toegelicht dat uit artikel 2.13 blijkt dat Videoslots zich het recht voorbehoudt om kosten in rekening te brengen bij opname wanneer het geld niet tenminste een keer is ingezet. Consumenten konden aldus niet vrijelijk over hun saldo beschikken. Zij werden gedwongen om eerst aan kansspelen van Videoslots deel te nemen, met alle bij illegale kansspelen behorende risico's van dien. Deze voorwaarde is daarom voor de Kansspelautoriteit een ontoelaatbare benadeling voor de consument. Daarom merkt de Kansspelautoriteit dit aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid.

140. Dat de Kansspelautoriteit het benadelende karakter niet heeft gemotiveerd, is onjuist. Voor zover Videoslots meent dat het niet duidelijk zou zijn dat zulke voorwaarden spelers kunnen dwingen of kunnen aanzetten om te spelen, of kunnen belemmeren vrij over hun saldo te beschikken, kan zij daar niet in gevolgd worden. De voorwaarden zijn evident op die manier benadelend voor de speler.
141. Overigens zijn de beweerdelijke administratieve kosten en witwasverplichtingen niet onderbouwd, niet aannemelijk gemaakt en kunnen zij aan het voorgaande niet afdoen.

### **Ten aanzien van grond k**

142. Videoslots meent dat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de draagkracht van Videoslots bij het nemen van het sanctiebesluit en daarmee de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt. Zij stelt dat de boete onevenredige gevolgen zou hebben. Op grond daarvan zou de boete gematigd moeten worden.
143. De commissie wijst er eerst op dat Videoslots in haar bezwaarschrift stelt: *"De draagkracht van een onderneming, evenals het criterium van de onevenredige gevolgen, zien op de financiële onderdelen van een onderneming die betrekking hebben op de huidige financiële situatie en mogelijkheden van een onderneming."* Ook stelt Videoslots dat de Kansspelautoriteit rekenschap moest geven van de grote financiële belangen bij een bijzonder hoge boete aan een onderneming zoals Videoslots en vervolgens dat *"de Ksa onmogelijk de belangen van Videoslots bij het Boetebesluit gemotiveerd [heeft] kunnen afwegen"* omdat Videoslots (beweerdelijk) geen zienswijze kon geven op een voornemen tot boeteoplegging.<sup>45</sup> De commissie meent – kennelijk met Videoslots – dat alleen Videoslots een volledig en juist financieel beeld kan geven van haar huidige financiële situatie en haar mogelijkheden.
144. Videoslots heeft voorafgaand aan het sanctiebesluit haar beperkte draagkracht niet aannemelijk gemaakt, terwijl zij zich daar wel op heeft beroepen. Hoe Videoslots voor zich ziet dat de Kansspelautoriteit rekening moest houden met de draagkracht van Videoslots zonder dat Videoslots een volledig en juist financieel beeld van haarzelf geeft, is niet duidelijk. Dat de Kansspelautoriteit de draagkracht van Videoslots niet (goed) kon bepalen, valt haar niet te verwijten.
145. Videoslots heeft vervolgens na het nemen van het sanctiebesluit en ten behoeve van haar verzoek om een voorlopige voorziening financiële stukken ingediend. In bezwaar beroept Videoslots zich op die stukken. Zij verwijst hiervoor naar haar brief van 1 maart 2023 in het kader van het verzoek om uitstel van betaling. De commissie heeft

---

<sup>45</sup> Randnummer 316 en 111.

twijfels bij de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van die stukken. Zij sluit zich daarbij aan bij de voorzieningenrechter, die daarover oordeelde:<sup>46</sup>

*"(...) Daarnaast blijkt uit de door verzoekster ingediende stukken niet, dat betaling van de boete zal leiden tot een acute financiële noodsituatie, of dat de continuïteit van de onderneming van verzoekster hierdoor zal worden bedreigd. De door verzoekster ingebrachte stukken zijn namelijk niet opgesteld door een onafhankelijke derde en een financiële audit ontbreekt."*

146. Gelet op hetgeen Videoslots in dit verband heeft aangevoerd, wat daar ook van zij, ziet de commissie geen aanleiding om te moeten twijfelen aan de draagkracht van Videoslots. Dit geldt te meer nu zij heeft geadviseerd om de boete te matigen tot €975.000,-.

### **Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit**

#### **Ten aanzien van gronden l en m**

147. Naar de overtuiging van Videoslots zal het sanctiebesluit in rechte geen stand houden. Vanwege de onrechtmatigheid van het sanctiebesluit, is het openbaarmakingsbesluit eveneens onrechtmatig. Videoslots verzoekt de Kansspelautoriteit om de gronden van het bezwaar tegen het sanctiebesluit als herhaald en ingelast te beschouwen.
148. De commissie overweegt dat de door Videoslots aangevoerde standpunten ten aanzien van de rechtmatigheid van het sanctiebesluit en procedurele gebreken hierboven reeds uitgebreid aan de orde zijn gekomen. De commissie volstaat dan ook met een verwijzing naar het voorgaande. Zij deelt de overtuiging van Videoslots niet. Weliswaar adviseert de commissie om de hoogte van de boete op een lager bedrag vast te stellen, maar zij adviseert ook om het bestreden besluit voor het overige in stand te laten. Naar het oordeel van de commissie staat dat niet aan openbaarmaking in de weg.

#### **Ten aanzien van gronden n, o en p**

149. Videoslots stelt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening zou hebben gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo, geen belang zou zijn gediend bij de publicatie en de publicatie in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel.
150. Volgens de commissie is de publicatie niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De Kansspelautoriteit heeft voldoende rekening gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo. Zij vindt hiervoor o.a. steun in de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 14 mei 2024<sup>47</sup>:

*"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*

<sup>46</sup> Vzr. Rb. Den Haag 1 maart 2023, SGR 23/582, r.o. 4.

<sup>47</sup> Rb. Den Haag 14 mei 2024, SGR 23/6732 en SGR 23/6731, r.o. 10.4.

*dit immers geen recht doen aan het doel van de wetgever, namelijk een transparantere overheid."*

151. De Kansspelautoriteit heeft daarbij ook gemotiveerd dat grote belangen worden gediend met de publicatie.

152. Ter ondersteuning van dit oordeel verwijst de commissie naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen in paragraaf 2 van het openbaarmakingsbesluit. De commissie ziet eveneens steun voor dit oordeel in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 1 maart 2023<sup>48</sup>:

*"De voorzieningenrechter stelt vast dat het boetebesluit is genomen in het kader van een aan verweerder door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd.<sup>3</sup> [Voetnoot: <sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 februari 2017 ECLI:NL:RVS:2017:484 (rechtsoverweging 10).] Verweerder heeft er terecht op gewezen dat er een preventieve werking uitgaat van openbaarmaking van de besluiten. Ook heeft verweerder kenbaar gemaakt dat bij de publicatie van besluiten altijd wordt vermeld, of er rechtsmiddelen tegen de besluiten 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.*

*(...)*

*Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder daarom in dit geval zijn belangen bij openbaarmaking van het boetebesluit zwaarder mogen laten wegen, dan het belang van verzoekster om geen nadelen te ondervinden door die openbaarmaking."*

153. Overigens, dat de Kansspelautoriteit voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van Videoslots blijkt uit het feit dat de Kansspelautoriteit tegemoet is gekomen aan het verzoek van Videoslots om de publicatie van beide besluiten op te schorten totdat de voorzieningenrechter uitspraak had gedaan op het door Videoslots ingediende verzoek om voorlopige voorziening. Beide besluiten zijn pas gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit op 3 maart 2023.

## 5. Conclusie

154. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren tegen het sanctiebesluit gegrond te verklaren en de boete te matigen zoals weergegeven in dit advies. De commissie adviseert de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren. Voor het overige adviseert de commissie de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten. De commissie ziet aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

---

<sup>48</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/583, r.o. 5.

155. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 12 juni 2024, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A.W.W. Koppe (voorzitter), mevrouw mr. E. Bouman en mevrouw. mr. I.M. Zuurendonk.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit,  
de voorzitter,

w.g.

mr. A.W.W. Koppe