

Openbaarmaking onder kenmerk: 15255.001/01.293.637

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaarschrift van Equinox Dynamic N.V. en Domiseda and Partners s.r.o. tegen het sanctiebesluit van 20 december 2022, kenmerk 15255/01.281.219, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 900.000,- aan beide rechtspersonen afzonderlijk.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben 22 december 2021 de website www.orientxpresscasino.com (hierna: de website) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport en het sanctiebesluit.
3. Aanbieders van voornoemde website zijn, naar het oordeel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) Equinox Dynamic N.V. (hierna: Equinox) en Domiseda and Partners s.r.o. (hierna: Domiseda). Dat blijkt volgens de raad van bestuur uit de informatie op de website en uit de algemene voorwaarden die eveneens op de website zijn te vinden.
4. Op 29 maart 2022 heeft de Kansspelautoriteit aan Equinox en Domiseda een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom verstuurd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). Naar aanleiding hiervan is de website op 13 en 26 april 2022 nogmaals onderzocht. Daaruit bleek dat het niet meer mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
5. Op 25 augustus 2022 hebben de toezichthouders het rapport opgesteld. In het rapport wordt geconcludeerd dat Equinox en Domiseda in strijd hebben gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). Het rapport is toegezonden aan Equinox en Domiseda.
6. Equinox en Domiseda zijn uitgenodigd om een zienswijze te geven over het rapport. Bij e-mail van 4 november 2022 heeft Equinox een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Domiseda heeft niet gereageerd.
7. In het sanctiebesluit van 20 december 2021 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan Equinox en Domiseda afzonderlijk een bestuurlijke boete opgelegd van € 900.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok. Volgens de raad van bestuur hebben Equinox en Domiseda de Wok overtreden omdat zij kansspelen hebben aangeboden.

8. Bij e-mail van 23 januari 2023 heeft de gemachtigde van Equinox en Domiseda bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit, en een zienswijze gegeven ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit.
9. Op 28 maart 2023 is door de (nieuwe) gemachtigde van Equinox en Domiseda een aanvullend bezwaarschrift ingezonden.
10. Equinox en Domiseda zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 11 april 2023 hun bezwaar mondeling toe te lichten. Zij hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt.
11. Het verslag van de hoorzitting is op 23 mei 2023 aan de gemachtigde toegezonden. De gemachtigde heeft op 30 mei 2023 per e-mail een reactie op dit verslag toegezonden.

1.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

12. In bezwaar hebben Equinox en Domiseda - kort samengevat - het volgende naar voren gebracht:
 - a) Er is geen overtreding door Domiseda van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok;
 - b) het besluit is in strijd met het evenredigheidsbeginsel;
 - c) het besluit is in strijd met het beginsel van fair play;
 - d) het besluit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel; en
 - e) het bedrag van de boetes is te hoog.

1.2 Juridisch kader

13. 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 een vergunning is verleend.
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, aanhef en 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 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 900.000,- is.

2. Overwegingen van de commissie

2.1 Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar van Equinox en Domiseda

17. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

2.2 Ten aanzien de bezwaren

18. De commissie merkt 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.

19. Vaststaat dat het aanbod van kansspelen van de website bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. Daarmee is de overtreding van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok gegeven.

20. Desgevraagd heeft de gemachtigde van Equinox en Domiseda tijdens de hoorzitting verklaard dat het begaan van de overtreding door Equinox op zichzelf niet wordt bestreden maar zou komen door een systeemfout. Er wordt echter wel bestreden dat Domiseda de overtreding heeft begaan. Voorts wordt de rechtmatigheid van het boetebesluit aan beide partijen bestreden.

21. De vragen die voorliggen voor de commissie zien derhalve op de vraag of ook Domiseda de overtreding heeft begaan. Daarnaast ligt de vraag voor of en hoe de vastgestelde boete(s) opgelegd dienden te worden.

22. De commissie gaat hieronder nader in op de gronden die Equinox en Domiseda hebben aangevoerd.

2.2.1 Ten aanzien van grond a

23. Equinox en Domiseda voeren aan dat, voor zover al sprake was van het aanbieden van kansspelen of het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen, deze gelegenheid werd gegeven door Equinox en niet door Domiseda. Domiseda is geen aanbieder van kansspelen en ook geen aanbieder van de website. Domiseda heeft enkel diensten uitgevoerd ten behoeve van de aanbieder van de website, Equinox. Domiseda is een dochtervennootschap van Equinox en wordt gebruikt om betalingen af te handelen, heeft geen controle/zeggenschap over de website en is ook geen eigenaar/beheerder van de website. In de algemene voorwaarden op de website is enkel vermeld dat Equinox en Domiseda gezamenlijk de website beheren. Deze verhoudingen volgen ook uit de bijgevoegde overeenkomst van diensten.

24. Daarnaast stellen Equinox en Domiseda dat uit vaste rechtspraak volgt dat voor elke overtreder afzonderlijk moet worden beoordeeld in welke mate hem de overtreding

kan worden verweten en wat de draagkracht van de overtreder is.¹ Er is ook geen sprake van medeplegen door Domiseda, nu medeplegen zich uitsluitend voordoet als twee of meer personen gezamenlijk een delict plegen, waarbij sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering. Er is ook geen sprake van dusdanige verwevenheid tussen Equinox en Domiseda, dat Domiseda als overtreder kan worden aangemerkt. Ter onderbouwing verwijzen Equinox en Domiseda naar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)² en de conclusie van A-G Wattel.³ Ook uit de uitspraak van de Afdeling inzake Curo en Bluemay⁴ volgt dat betaaldienstverlening, zoals van Domiseda aan Equinox, moet worden aangemerkt als het bevorderen in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wok, maar niet als het aanbieden van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok, aldus Equinox en Domiseda.

25. De commissie wijst erop dat de Afdeling⁵ in een recente uitspraak ten aanzien van een rechtspersoon als overtreder, heeft overwogen:

'7.4. Wat betreft de strafrechtelijke criteria voor het daderschap van rechtspersonen wijst de Afdeling op de criteria die zijn geformuleerd in het arrest van 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (Drijfmest-arrest), zoals verduidelijkt in het arrest van 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733. In zijn arrest van 26 april 2016 heeft de Hoge Raad overwogen:

"In zijn arrest van 21 oktober 2003 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een rechtspersoon kan worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit indien de desbetreffende gedraging redelijkerwijs aan die rechtspersoon kan worden toegerekend. Die toerekening is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging. Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Een dergelijke gedraging kan in beginsel worden toegerekend aan de rechtspersoon. Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon kan sprake zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

- a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,*
- b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon,*
- c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening,*
- d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van*

¹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 13 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2295) en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 5 februari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:47).

² De uitspraken met kenmerken: ECLI:NL:RVS:2015:2386, ECLI:NL:RVS:2021:2295 en ECLI:NL:RVS:2017:3571

³ De conclusie met kenmerk ECLI:NL:RVS:2023:579

⁴ Uitspraak van 27 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3571)

⁵ Uitspraak van 31 mei 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2067), zie ook 31 mei 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2071)

zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden geleverd met het oog op de voorkoming van de gedraging."

7.5. Uit de hiervoor, onder 7.4, vermelde rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat niet vereist is dat zich alle of meerdere van de onder a tot en met d vermelde omstandigheden voordoen. Anders dan in de conclusie van de AG onder meer in overweging 6.7 wordt betoogd, houden de hiervoor weergegeven overwegingen van de Hoge Raad verder niet de eis in dat de overtreder de overtreding moet kunnen "bewerkstelligen". Dit verschil in inzicht over de inhoud van de criteria is de reden dat de Afdeling in het navolgende de vraag over het overtreederschap anders beantwoordt dan de AG.'

26. De commissie stelt vast dat in de terms and conditions (hierna: T&C) het volgende is opgenomen:

'Company Details

This website is owned and operated by Equinox Dynamic N.V., of E-Commerce Park Vredenberg, Curacao and its wholly owned subsidiary, Domiseda & Partners s.r.o Zamocka 30, 811 01 Bratislava, Slovak Republic. This website operates under Master License No.365/JAZ Sub-License GLH-OCCHKW0708082016, granted by the Government of Curaçao. For purposes of clarity, the company processing Neteller and Skrill payments is Domiseda and Partners SRO.

Definitions

For the purpose of clarity, unless the context clearly presents a different meaning, the following words, phrases and terms should be interpreted as listed below

- *"Us" and "We": Domiseda & Partners'*

(...)

'22. Law and Jurisdiction

22.1. This agreement is governed by and created in accordance with the laws of the country of Slovakia. The player submits to the exclusive jurisdiction of the courts of Slovakia to for settlement of any and all disputes arising from or out of this agreement. This agreement is not governed by the United Nations (UN) Convention on Contracts for the International Sale of Goods, the application of which is expressly excluded.'

(...)

'25. Waiver

25.1. In the event that the company provides a waiver of any breach by any client of any provision within this agreement, any subsequent breach will not be considered under any such waiver.

This Agreement is considered signed and approved

By

Domiseda & Partners And

The Client/Player.'

27. Daarnaast stond onderaan op de website (homepage) het volgende vermeld:

'Orient Xpress Casino is owned and operated by Equinox Dynamic N.V., of E-Commerce Park, Vredenberg, Curaçao and its wholly owned subsidiary, Domiseda and Partners s.r.o of Zamocka 30,81101 Bratislava, Slovak Republic. Orient Xpress Casino operates under Master License No.365/JAZ Sub-License GLH-OCCHKW08082016, granted by the Government of Curaçao.'

28. De commissie stelt daarmee vast dat uit de website blijkt dat Equinox zich presenteert als houder van een kansspelvergunning in Curaçao. Uit de zienswijze van Equinox van 4 november 2022 blijkt dat Equinox kan bepalen wie er toegang hebben tot het aanbod op de website.
29. Verder stelt de commissie vast dat op de website en in het kopje Company Details van de T&C staat opgenomen dat de website eigendom is van, en wordt geëxploiteerd door Equinox samen met haar dochteronderneming Domiseda, dat volledig eigendom is van Equinox. Domiseda is gevestigd in Slowakije. Uit de T&C blijkt verder onder meer dat Domiseda eveneens de partij is die het betalingsverkeer beheert. In de T&C staat vermeld dat Slowaaks recht van toepassing is op de overeenkomst (het recht van het vestigingsland van Domiseda, niet van Equinox, dat op Curaçao gevestigd is).
30. Daarmee stelt de commissie vast dat zowel op de website, als in de T&C, expliciet staat opgenomen dat de website eigendom is en wordt beheerd door beide rechtspersonen.
31. Naar het oordeel van de commissie presenteert Domiseda zich derhalve naar buiten toe als contractuele wederpartij van de speler. Dat zij stelt feitelijk een andere contractuele verhouding tot de speler te hebben, laat onverlet dat zij naar het oordeel van de commissie bij een beoordeling van de overeenkomst als wederpartij wordt aangemerkt. Dat Domiseda enkel betaaldienstverlener zou zijn, volgt de commissie dan ook niet. Het volgen van deze stelling zou bovendien leiden tot de situatie dat een overtreder zich zou kunnen verhullen achter een andere bedrijfsuitoefening dan hoe hij zich extern presenteert.
32. Uit het voorgaande volgt niet alleen dat Domiseda de website mede heeft aangeboden en geëxploiteerd, daaruit volgt bovendien dat het aanbieden van de site past in de bedrijfsvoering van Domiseda als contractuele wederpartij van de speler. Ook is het de rechtspersoon Domiseda dus dienstig geweest, nu de overeenkomsten door de spelers met Domiseda werden afgesloten.
33. In die hoedanigheid heeft Domiseda dan ook aanvaard dat de gedraging plaatsvond door zich als wederpartij aan te (laten) merken, en daarop niet heeft ingegrepen. Daarbij kon Domiseda - als contract sluitende partij - de overeenkomsten met de spelers opzeggen en daarmee dus ook ingrijpen en de overtreding beëindigen. Bovendien kon Domiseda ook nog het betaalverkeer stoppen voor de website en ook via die weg de overtredingen beëindigen, en Domiseda heeft dat niet gedaan.
34. Equinox en Domiseda hebben, gezien het voorgaande, naar het oordeel van de commissie bij het begaan van de overtreding bewust samengewerkt en de overtreding gezamenlijk gepleegd. Zij worden dan ook ieder gelijkkelijk als overtreder aangemerkt door de commissie.

35. Ten aanzien van de draagkracht, verwijst de commissie naar de motivering in het sanctiebesluit met betrekking tot de omzetschatting. Indien Equinox en Domiseda menen dat deze gegevens onjuist zijn, ligt het op hun weg om dat aannemelijk te maken. Dat hebben zij niet gedaan.

2.2.2 Ten aanzien van grond b

36. Equinox en Domiseda voeren aan dat afgezien moet worden van het opleggen van een boete vanwege strijd met het evenredigheidsbeginsel. Er is onvoldoende rekening gehouden met de betrokken belangen. Equinox heeft na de ontvangst van het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom, het aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt direct gestaakt. Er is geen overgangstermijn geboden en slechts een heel klein deel van de spelers kwam uit Nederland. Daarbij was het aandeel van de omzet erg laag. Aan de Kansspelautoriteit is toegang aangeboden tot de servers en (software) informatie ten aanzien van het aantal spelers en de omzet, maar hier is zij nooit op ingegaan. Bovendien heeft Equinox de website nooit onder de aandacht gebracht bij Nederlandse gebruikers. Er was sprake van een fout in het systeem, en Equinox heeft na het voornemen tot handhaving direct aanpassingen doorgevoerd in het systeem en Nederlandse gebruikers geblokkeerd.

37. De commissie stelt vast dat de raad van bestuur op 24 februari 2022 aan Equinox en Domiseda een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft verstuurd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Naar aanleiding hiervan is de website op 13 en 26 april 2022 nogmaals onderzocht. Daaruit bleek dat het niet meer mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen. Echter, dat op deze data het aanbod van online kansspelen op de website vanuit Nederland niet meer beschikbaar was, doet aan de overtreding op 22 december 2021 niets af. Ook is, zoals opgenomen in het sanctiebesluit, de intentie niet relevant voor vaststelling van de overtreding.

38. De commissie wijst verder op het onderscheid tussen aanbod en werving. Werving voor deelname aan onvergunde kansspelen is een aparte overtreding in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok en geen bestanddeel van sub a van dat lid. Dat Equinox (en Domiseda) niet in strijd met de Wok zou hebben gepoogd Nederlandse spelers voor haar onvergunde kansspelen te werven – wat er ook van zij – is voor een overtreding ten aanzien van sub a van dat lid niet relevant. Het is voor de overtreding overigens in het geheel niet relevant of kansspelaanbod primair op Nederland is gericht. Het is ook niet relevant waarom een aanbieder een kansspel aanbiedt.

39. Dat het aandeel Nederlandse spelers en de omzet laag was, is evenmin relevant. Daadwerkelijke deelname door spelers is geen bestanddeel van de verbodsbepaling. Volgens vaste jurisprudentie is niet vereist dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn gespeeld.⁶ Hetzelfde geldt dan ook voor omzet

⁶ Afdeling 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.

en BSR (vanuit Nederland). Immers, ook als haar marktaandeel in Nederland beperkt of afwezig zou zijn – wat daar overigens ook van zij – laat dat onverlet dat Equinox en Domiseda het door de inrichting van hun website mogelijk hebben gemaakt dat een consument uit Nederland kan deelnemen aan haar kansspelen. Een verdere onderzoek in de systemen bij Equinox en Domiseda zelf had dan ook niet tot een ander resultaat geleid.

40. Daar komt bij dat ten aanzien van de boete onderzoek is gedaan naar de omzet en de uitkomst daarvan heeft geleid tot oplegging van de basisboete. Deze boete is dus niet gerelateerd aan de omzet van Equinox en Domiseda. Ook in dit opzicht zijn de omzetgegevens of hoeveelheid spelers niet relevant voor de hoogte van de boete. Derhalve had verder onderzoek in de systemen van Equinox en Domiseda ook ten aanzien van de boetehoogte niet tot een ander resultaat geleid. Voor zover dit argument ziet op de draagkracht van Equinox en Domiseda, had het op haar weg gelegen dit zelf te onderbouwen.
41. Al het voorgaande overziend, is de commissie van oordeel dat geen sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel ten aanzien van de oplegging van de boete.

2.2.3 Ten aanzien van grond c

42. Equinox en Domiseda voeren aan dat de aanpak van de raad van bestuur, en daarmee ook het bestreden besluit, moet worden geacht in strijd te zijn met hetgeen mocht worden verwacht op grond van artikel 2:4, eerste lid, van de Awb, althans het ongeschreven fair play beginsel. Het besluit kan ook daarom geen stand houden. De raad van bestuur is overgegaan tot het opleggen van twee boetes, terwijl deelname vanuit Nederland al lang was geblokkeerd na het voornemen tot een last onder dwangsom, er sprake was van een fout in het systeem en het Nederlandse aandeel in de omzet nooit substantieel is geweest.
43. Ten aanzien van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom, overweegt de commissie als volgt. Niet in geschil is dat Equinox en Domiseda na het voornemen last onder dwangsom de overtreding beëindigd hebben. De website was immers niet meer te bereiken voor Nederlandse spelers. Dit maakt echter niet dat sprake is van vooringenomenheid of strijd met het beginsel van fair play, dat nu een boete wordt opgelegd.
44. De commissie volgt Equinox en Domiseda niet in hun standpunt dat in strijd met artikel 2:4 van de Awb, dan wel het fairplay beginsel, zou zijn gehandeld. 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 waren Equinox en Domiseda reeds met de brief na het beëindigen van de overtreding er van op de hoogte dat nog een boete opgelegd zou kunnen worden.
45. Een (voornemen) last onder dwangsom is een herstelsanctie. Het doel hiervan is om de overtreding te doen beëindigen. De boete is een punitieve sanctie. Daarbij is het doel om (ook) leed toe te voegen, als straf voor de overtreding (speciale preventie).

Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking (generale preventie). Het enkel opleggen van een (voornemen) last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd. Een last onder dwangsom heeft immers geen, of in veel mindere mate, een afschrikwekkende werking. Kortom, het voornemen last onder dwangsom en het opstarten van deze sanctieprocedure, met dit boetebesluit tot gevolg, dienen twee verschillende doelen. Dat er alsnog een boeterapport is opgemaakt na het voornemen last onder dwangsom maakt dan ook niet dat dit vooringenomen is.

2.2.4 Ten aanzien van grond d

46. Equinox en Domiseda voeren aan dat in andere, vergelijkbare gevallen aanbieders van kansspelen wel de kans hebben gekregen om na een waarschuwing het verkeer uit Nederland te blokkeren, zonder dat vervolgens werd overgegaan tot het opleggen van een boete. Daartoe verwijzen Equinox en Domiseda naar de besluiten van bijvoorbeeld Gammix (kenmerk besluit 14829/01.263.965 van 22 juni 2022), L.C.S. Limited (besluit 14832.01.265.498 van 1 September 2022) en M.K.C. Limited (besluit 14984.01.265.504).
47. De commissie stelt vast dat ten tijde van de boeteoplegging aan Equinox en Domiseda in totaal aan de eigenaren van zeven verschillende websites een boete is opgelegd.⁷ Al deze aanbieders hebben evenals Equinox en Domiseda, in een eerder stadium een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom ontvangen. Er zijn dus meerdere vergelijkbare gevallen geweest waarin deze partijen exact hetzelfde zijn behandeld als Equinox en Domiseda.
48. Ten aanzien van de voorbeelden die Equinox en Domiseda noemen, stelt de commissie voorts vast dat het gaat om lopende onderzoeken en procedures en dat reeds daarom (nog) geen conclusies kunnen worden getrokken over een eventuele op te leggen boete. Zo verwijst de commissie bijvoorbeeld naar de berichtgeving van 9 maart 2023 rond het door gemachtigde genoemde bedrijf Gammix, waaruit volgt dat de overtreding door Gammix niet is gestaakt en een dwangsom van 4 miljoen euro wordt ingevorderd.⁸

2.2.5 Ten aanzien van grond e

49. Equinox en Domiseda voeren aan dat de boete te hoog is. Dit omdat de boeteverhogende omstandigheden onvoldoende zijn onderbouwd en bovendien onjuist zijn, de hoogte van de boete niet is afgestemd op de overtreder en ten onrechte is niet onderzocht of er sprake is van boeteverlagende omstandigheden, terwijl die er wel zijn. De raad van bestuur heeft ten onrechte nagelaten te motiveren welke concrete omstandigheden, in welke mate en in relatie tot welk onderdeel van de boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht. Leeftijdsverificatie

⁷ Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/februari/ruim-25-miljoen-euro-boete-illegale/>
<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/maart/ruim-26-miljoen-euro-boete-illegaal/> en
<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/februari/ksa-beboet-twee-aanbieders-1-8-miljoen/>

⁸ Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/maart/dwangsom-gammix-ltd-4-miljoen-euro/>

ontbreekt niet nu spelers moeten bevestigen 18 jaar of ouder te zijn en bij opname van geld wordt de leeftijd gecontroleerd. Voorts kan Domiseda niet als overtreder worden aangemerkt. Voor zover dat wel het geval zou zijn, geldt dat de hoogte van de boete niet is afgestemd op de mate waarin deze aan Domiseda kan worden verweten. Die zijn er wel, namelijk gezien de beperkte omzet, aantal bezoekers en onjuiste schatting van de inleg vanuit Nederland. Daarnaast is direct de site geblokkeerd toen de fout werd ontdekt.

50. De commissie merkt op dat illegaal aanbod van kansspelen niet onder toezicht staat van de Kansspelautoriteit. Er is geen enkele garantie dat het spel eerlijk wordt gespeeld, gewonnen prijzen worden uitgekeerd, spelers beschermd worden tegen onmatig speelgedrag, het betalingsverkeer veilig verloopt en persoonsgegevens beschermd worden.
51. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen, namelijk online casinospelen, werden aangeboden. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij zulke kansspelen speelt verslavingsproblematiek een extra grote rol van betekenis.
52. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: *Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*
53. Vanaf 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden (vgl. artikel 31a van de Wok). Een vergunde aanbieder van online kansspelen heeft kosten die illegale aanbieders van online kansspelen niet hoeven te maken. Daarnaast betalen illegale aanbieders geen belasting in Nederland en worden zij bij de uitoefening van hun bedrijf niet beperkt door de regels van de Wok en de daarmee samenhangende vergunningsvoorschriften. Hiermee kunnen illegale aanbieders een ander aanbod bieden, onder andere door kansspelen aan te bieden die verboden zijn voor vergunninghouders en door hogere prijzen en bonussen aan te bieden. Deze aanbieders kunnen hiermee een aantrekkelijke werking hebben op spelers en brengen de kanalisatie naar het legale aanbod in gevaar. Ook hierom is illegaal aanbod ernstig en uitermate onwenselijk.
54. Gezien het voorgaande, hetgeen ook is opgenomen in het sanctiebesluit, is de commissie van oordeel dat in dit besluit daarmee de ernst en verwijtbaarheid voor beide partijen is gemotiveerd.

55. De commissie merkt ten aanzien van de boeteverhogende omstandigheden het volgende op. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan (online) kansspelen. Het onvergund aanbieden van online kansspelen doet hieraan sterke afbreuk. Immers, door het ontbreken van toezicht kan niet gegarandeerd worden dat sprake is van een veilige of verantwoorde speelomgeving. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Die omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreffen 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.⁹
56. In het bestreden besluit heeft de raad van bestuur voor de motivering per onderdeel van de boeteverhogende omstandigheden verwezen naar paragraaf 5 en de toelichting van de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning.¹⁰ De commissie merkt op dat reeds daarmee de motivering is gegeven. Verder overweegt de commissie het volgende.
57. Zoals in de gronden van bezwaar is opgenomen vragen Equinox en Domiseda twee maal naar de leeftijd van deelnemers: deelnemers dienen bij het maken van een account aan te vinken dat zij 18 jaar of ouder zijn – hetgeen een ieder probleemloos kan doen omdat elke controle op de leeftijd ontbreekt - en vervolgens wordt pas achteraf, als een verzoek tot opname van geld of uitkering van spelwinst wordt gedaan, de leeftijd geverifieerd.
58. Aanbieders van online kansspelen dienen de leeftijd van deelnemers zichtbaar te verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid, om zo te voorkomen dat minderjarigen aan de aangeboden kansspelen kunnen deelnemen. Equinox en Domiseda hebben dat niet gedaan.
59. De commissie wijst in verband met het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie op het volgende. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen, is een belangrijke prioriteit van de Kansspelautoriteit bij de aanpak van online kansspelen. Dit is uitgebreid in het nieuws geweest en de Kansspelautoriteit heeft haar beleid ook naar buiten toe uitgedragen.¹¹ De commissie acht het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie dan ook zeer ernstig.
60. Daarbij komt dat de boete wel degelijk is afgestemd op de overtreders. De ernst en verwijtbaarheid zijn in paragraaf 6.2 van het bestreden besluit uiteengezet door de raad van bestuur. Daarnaast is ook gekeken naar specifieke kenmerken die in zowel op de website als in de Boetebeleidsregels zijn opgenomen. Bovendien merkt de

⁹ Zie bv. ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, r.o. 4.5.10.

¹⁰ Zie: Staatscourant 2021, 21407, en <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/boetebeleidsregels-kansspelen-afstand/>

¹¹ Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>.

commissie, zoals hiervoor is opgenomen, zowel Equinox als Domiseda aan als gelijke afzonderlijke overtreders gezien de bewuste en nauwe samenwerking.

61. Voorts merkt de commissie op dat het beperkte aantal spelers en omzet, alsmede het blokkeren van de website niet kan leiden toe verlaging van de boete gezien hetgeen hiervoor in de randnummers 36-40 is opgemerkt.

3. Conclusie

62. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het sanctiebesluit ongegrond te verklaren en de beschikking, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.

63. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 13 juni 2023, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. I.M. Zuurendonk en de heer mr. drs. R. Mattemaker.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije