

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van NetX Betting Limited tegen het besluit van 8 oktober 2024, kenmerk 17105/01.326.674, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 675.000,-.

1. Procedureverloop

2. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
3. De Kansspelautoriteit heeft op 22 december 2022, 20 april 2023 en 21 september 2023 de website www.pferdewetten.de (hierna: de website) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport en het sanctiebesluit.
4. Aanbieder van de website is NetX Betting Limited (hierna: NetX). Dat blijkt uit informatie op de website en uit de algemene voorwaarden die op de website te vinden zijn.
5. Op 9 november 2023 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat NetX artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan NetX.
6. Per brief van 15 november 2023 is NetX in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke of mondelinge zienswijze te geven op het rapport.
7. Op 18 januari 2024 heeft NetX haar zienswijze mondeling toegelicht. Het verslag van de hoorzitting is op 23 januari 2024 aan NetX toegezonden. Tijdens de hoorzitting is afgesproken dat NetX nadere stukken aanlevert, waaronder een schriftelijke zienswijze. In februari 2024 heeft de Kansspelautoriteit deze nadere stukken ontvangen.
8. In het sanctiebesluit van 8 oktober 2024 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan NetX een bestuurlijke boete opgelegd van € 675.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok (hierna: het sanctiebesluit).
9. In het openbaarmakingsbesluit van 8 oktober 2024, kenmerk 17105/01.326.674, heeft de Kansspelautoriteit besloten het sanctiebesluit openbaar te maken.
10. Per brief van 20 november 2024 heeft NetX (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit.
11. Op 21 november 2024 is NetX verzocht om binnen 4 weken de gronden van bezwaar aan te vullen.
12. Per brief van 19 december 2024 heeft NetX de gronden van bezwaar aangevuld.
13. Op 10 januari 2025 is NetX uitgenodigd om haar bezwaarschrift mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting op 31 januari 2025.

14. Op 24 januari 2025 heeft NetX laten weten dat het niet mogelijk is om aanwezig te zijn bij de hoorzitting en te volstaan met het eerder ingediende bezwaarschrift.

2. Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

15. In bezwaar heeft NetX de volgende gronden aangevoerd:

- a. Volgens NetX is het sanctiebesluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De boete had gematigd moeten worden;
- b. Volgens NetX is er sprake van geringe financiële draagkracht. Dit zou moeten leiden tot een matiging van de boete;
- c. Volgens NetX is het sanctiebesluit in strijd met het motiveringsbeginsel. De verhoging voor de inactiviteitsclausule is onvoldoende gemotiveerd.

3. Toepasselijke regelgeving

16. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is bepaald 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.

17. In artikel 33b van de Wok is bepaald dat de Kansspelautoriteit belast is met de handhaving van de Wok.

18. In artikel 35a, eerste lid, van de Wok is bepaald 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.

19. In artikel 35a, tweede lid, van de Wok is bepaald 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.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

20. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. De gronden van bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. Het bezwaar is daarom ontvankelijk.

Ten aanzien van de gronden van bezwaar

21. 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. Vast staat dat NetX niet beschikt over de vereiste vergunning om online kansspelen aan te bieden in Nederland, nu zij een dergelijke vergunning niet heeft aangevraagd.

22. Voorts staat volgens de commissie vast dat de website en de daarop door NetX 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. Daarmee is sprake van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

23. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of NetX zich (specifiek) op Nederland heeft gericht. In dat verband verwijst de commissie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde:

24. *"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."*¹

25. Voorts verwijst de commissie naar het sanctiebesluit. Uit de in het sanctiebesluit genoemde omstandigheden blijkt dat NetX zich, los van het feit dat haar kansspelaanbod bereikbaar was voor Nederlandse spelers, (mede) op de Nederlandse markt heeft gericht. NetX ontkent dit ook niet.

26. De commissie gaat hieronder nader in op de door NetX aangevoerde gronden.

Ten aanzien van grond a

27. Volgens NetX is het sanctiebesluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel en dient de boete te worden gematigd. NetX meent dat de Kansspelautoriteit onvoldoende rekening heeft gehouden met de ernst van de overtreding. Volgens NetX was de impact van de overtreding zeer klein, gelet op het geringe marktaandeel van weddenschappen op paardenrennen en harddraverijen. Ook was het aantal spelers dat NetX had toegelaten zeer laag. Daarnaast had NetX technische maatregelen genomen om de overtreding te beëindigen, gelijk aan Videoslots, waarbij de Kansspelautoriteit wel is overgegaan tot matiging van een (omzetgerelateerde) boete.

28. In reactie hierop overweegt de commissie dat in het geval van NetX sprake is van een langdurige overtreding, die meerdere jaren heeft geduurd, in ieder geval tot september 2023. De verwijzing naar de procedure inzake Videoslots² kan NetX dan ook niet baten. In tegenstelling tot Videoslots heeft NetX, nadat zij door de Kansspelautoriteit was gewezen op de overtreding, niet voldoende (technische) maatregelen genomen om de overtreding te beëindigen en om deelname aan online kansspelen vanuit Nederland onmogelijk te maken. Daarnaast was bij NetX geen sprake van een omzetgerelateerde boete, maar van een basisboete, die is opgelegd op grond van de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, versie oktober 2021 (hierna: de Boetebeleidsregels).³

29. In dat kader wijst de commissie naar het standpunt van de Kansspelautoriteit in paragraaf 6.4 van het sanctiebesluit en naar de Boetebeleidsregels. Daaruit volgt dat de basisboete redelijk en evenredig is, in het licht van de besparing van zowel de initiële als de structurele jaarlijkse lasten die een vergunninghouder moet maken.

30. Vaststaat dat NetX zonder vergunning online kansspelen heeft aangeboden in Nederland. Welke kansspelen NetX precies heeft aangeboden is volgens de commissie niet relevant voor het vaststellen van de ernst en de impact van de overtreding,

¹ ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5.

² Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit met kenmerk 15167.001/01.319.592 van 12 juni 2024.

³ *Stcrt*, 2021, 41413.

omdat vergunninghouders die vergelijkbare kansspelen aanbieden in Nederland initiële en structurele kosten hebben gemaakt in het kader van de vergunning.

31. Gelet op het bovenstaande is de commissie van oordeel dat de hoogte van de boete is afgestemd op de ernst en de omvang van de overtreding. Van enige onevenredigheid is de commissie niet gebleken, nu de Kansspelautoriteit een basisboete heeft opgelegd waarin dergelijke afwegingen reeds zijn verdisconteerd. De commissie ziet dan ook geen aanleiding om de boete te matigen.

Ten aanzien van grond b

32. Volgens NetX bevindt zij zich in een financieel moeilijke situatie. De beperkte liquide middelen die NetX nog bezit zijn nodig voor het garanderen van spelerstegoeden en het voldoen aan overige betalingsverplichtingen. Een boete van €675.000 kan NetX niet dragen. NetX is onderdeel van een groep bedrijven met als moedermaatschappij Pferdewetten.de AG. Ook deze groep als geheel bevindt zich in een financieel moeilijke situatie. Er is sprake van een nettoverlies over 2023. De geringe financiële draagkracht van NetX had moeten leiden tot een matiging van de boete.
33. In reactie hierop overweegt de commissie dat de door NetX aangeleverde documenten geen documenten zijn die zijn vastgesteld door een onafhankelijke accountant.
34. Daarnaast is de commissie bekend met het feit dat NetX de Kansspelautoriteit heeft verzocht om een betalingsregeling te treffen voor langer dan één jaar. De door NetX aangeleverde financiële informatie in het kader van dat verzoek is toegevoegd aan de op deze zaak betrekking hebbende stukken. Uit de door NetX aangeleverde financiële informatie blijkt dat het eigen vermogen van de moedermaatschappij in 2023 [xxx] bedraagt. Per 30 juni 2024 bedraagt het eigen vermogen van Pferdewetten.de AG [xxx]. Uit de financiële cijfers volgt verder dat Pferdewetten.de AG de afgelopen jaren een gemiddeld eigen vermogen had van [xxx].
35. Op grond hiervan is de commissie van oordeel dat Pferdewetten.de AG over voldoende financiële middelen beschikt om de boete ineens te kunnen betalen zonder dat dit tot acute financiële problemen zal leiden. De commissie ziet dan ook geen aanleiding om de boete te matigen.

Ten aanzien van grond c

36. Volgens NetX heeft de Kansspelautoriteit onvoldoende gemotiveerd waarom de door NetX gehanteerde inactiviteitsclausule onevenredig bezwarend is en zou moeten leiden tot het verhogen van de boete.
37. Met betrekking tot het standpunt van NetX ten aanzien van de inactiviteitskosten verwijst de commissie naar het standpunt van de Kansspelautoriteit in paragraaf 6.3 van het sanctiebesluit. NetX heeft zich via haar algemene voorwaarden het recht toegeëigend om inactiviteitskosten toe te passen en daarmee spelers onevenredig te benadelen of aan te zetten tot deelname aan kansspelen. Gelet op de doelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie rechtvaardigt dit enkele feit reeds een boeteverhoging, volgens de commissie. Het feit dat NetX niet als voorwaarde hanteerde dat spelers moeten deelnemen aan kansspelen om de inactiviteitskosten te ontlopen, maar dat het volgens NetX voldoende was om in te loggen op een spelersaccount, maakt dat niet anders. Als spelers een melding krijgen van NetX dat zij moeten inloggen op hun spelersaccount, worden zij volgens de

commissie eveneens gestimuleerd om weer te gaan gokken. Bovendien is in de jurisprudentie geaccepteerd dat inactiviteitskosten een boeteverhogende omstandigheid opleveren.⁴

5. Conclusie

38. 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. De commissie ziet ook geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

39. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 18 februari 2025, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A.W.W. Koppe (voorzitter), mevrouw mr. S. Merhai en de heer mr. K. Hollemans.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. A.W.W. Koppe

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, r.o. 4.5.10.