



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 5:37 van de Algemene wet bestuursrecht tot invordering van verbeurde dwangsommen.

Kenmerk besluit: 14829/01.284.374

Openbaarmaking onder kenmerk: 14829/01.285.641

# Invorderingsbesluit

---

## Samenvatting

Bij besluit van 22 juni 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een last onder dwangsom opgelegd aan Gammix Limited. De Kansspelautoriteit stelt vast dat Gammix Limited de opgelegde lastgeving heeft overtreden en dat van rechtswege dwangsommen zijn verbeurd ter hoogte van €4.410.000,-. Omdat de verbeurde dwangsommen niet zijn betaald, besluit de Kansspelautoriteit over te gaan tot invordering.

## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).
2. Volgens vaste jurisprudentie moet bij een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht worden toegekend.<sup>1</sup> Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat moet uitgaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht

---

<sup>1</sup> Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1968.



(hierna: Awb).<sup>2</sup> Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

## 2 Juridisch kader

3. Artikel 5:33 van de Awb bepaalt dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.
4. Artikel 5:37, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom beslist.

## 3 Besluit last onder dwangsom

5. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Gammix Limited door middel van meerdere websites gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel, terwijl voor dat laatstgenoemde aanbod geen vergunning is afgegeven op grond van de Wet op de kansspelen. Het betreft in ieder geval de websites [www.rantcasino.com](http://www.rantcasino.com) en [www.nordslot.com](http://www.nordslot.com). Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om op deze websites vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen op de websites. Er zijn geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
6. Bij besluit van 22 juni 2022 heeft de Kansspelautoriteit vervolgens de volgende last onder dwangsom opgelegd aan Gammix Limited (hierna ook: overtreder) wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok<sup>3</sup>:
  - a. Overtreder wordt op straffe van verbeurde van een dwangsom gelast uiterlijk binnen twee weken na dagtekening van dit besluit de overtreding(en) van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok te staken

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115.

<sup>3</sup> 14829/01.263.965



en gestaakt te houden.

- b. Overtreder kan dit doen door alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. Dit omvat het aanbieden van kansspelen via de door de Kansspelautoriteit onderzochte websites en alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij overtreder. Tevens omvat dit ook iedere andere activiteit (waaronder, maar niet uitsluitend, het aanbieden van kansspelapps) als gevolg waarvan het mogelijk is vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand en waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden.
  - c. Na het verstrijken van de onder randnummer a genoemde begunstigingstermijn verbeurt overtreder een dwangsom van €1.470.000,- per week tot een maximum van €4.410.000,-.
7. Op 23 juli 2022 heeft Gammix Limited per e-mail aangegeven dat zij het besluit en bijbehorende brief niet hebben ontvangen.
  8. Het besluit was aangetekend en per e-mail verzonden. Uit informatie van het postbedrijf blijkt dat het besluit op 30 juni 2022 op het adres van Gammix Limited is aangeboden. Naar aanleiding van de e-mail van Gammix Limited van 23 juli 2022 is gebleken dat de kopie van het besluit en de bijbehorende stukken naar een foutief e-mailadres waren verzonden. Per e-mail van 25 juli 2022 heeft de Kansspelautoriteit, gelet op het vorenstaande, het besluit en bijbehorende stukken nogmaals aan Gammix Limited verstuurd. Hierbij is het e-mailadres gebruikt waarmee Gammix Limited op 23 juli 2022 de Kansspelautoriteit heeft gecontacteerd. Daarbij is aangegeven dat de Kansspelautoriteit het redelijk acht om de begunstigingstermijn te verschuiven naar 14 dagen na dagtekening van de betreffende e-mail.
  9. Gelet op het vorenstaande liep de begunstigingstermijn op 8 augustus 2022 af.
  10. Gammix Limited heeft geen bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 juni 2022 tot het opleggen van een last onder dwangsom.



## 4 Bevindingen hercontrole

11. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op de opgelegde last onder dwangsom op 18 augustus 2022 een hercontrole uitgevoerd.<sup>4</sup>
12. Uit de hercontrole is gebleken dat het mogelijk is om op de website [www.nordslot.com](http://www.nordslot.com) in te loggen met bestaande accountgegevens en deel te nemen aan een kansspel. Tevens is het mogelijk om op de website [www.locowin.com](http://www.locowin.com) een nieuw spelersaccount aan te maken met transparante accountgegevens, geld te storten op het account en deel te nemen aan een kansspel. Tijdens de hercontrole is gebleken dat de overtreding niet is beëindigd.
13. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op de opgelegde last onder dwangsom op 25 augustus 2022 nogmaals een hercontrole uitgevoerd.<sup>5</sup>
14. Uit de hercontrole is gebleken dat het mogelijk is om op de website [www.nordslot.com](http://www.nordslot.com) in te loggen met bestaande accountgegevens en deel te nemen aan een kansspel. Tevens is het mogelijk om op de website [www.locowin.com](http://www.locowin.com) in te loggen met bestaande accountgegevens en deel te nemen aan een kansspel.
15. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op de opgelegde last onder dwangsom op 2 november 2022 nogmaals een hercontrole uitgevoerd.<sup>6</sup>
16. Uit de hercontrole is gebleken dat het mogelijk is om op de website [www.rantcasino.com](http://www.rantcasino.com) in te loggen met bestaande accountgegevens en deel te nemen aan een kansspel.

---

<sup>4</sup> 14829/01.272.599

<sup>5</sup> 14829/01.272.802

<sup>6</sup> 14829/01.277.724



17. Op basis van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat Gammix Limited door middel van tenminste één website gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel, terwijl voor dat laatstgenoemde aanbod geen vergunning is afgegeven op grond van de Wet op de kansspelen. Hiermee handelt Gammix Limited in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De overtreding is niet beëindigd en beëindigd gehouden. Gammix Limited heeft dan ook, na de in de last onder dwangsom genoemde termijn, de Wok overtreden.

## 5 Zienswijze

### 5.1 Procedureel

18. Bij brief van 29 december 2022 heeft de Kansspelautoriteit een voornemen invordering dwangsommen gestuurd naar Gammix Limited. In deze brief is Gammix Limited in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.

19. Op 30 december 2022 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail van Gammix Limited een verzoek om uitstel ontvangen. De Kansspelautoriteit heeft Gammix Limited uitstel gegeven tot 30 januari 2023.

20. Op 27 januari 2023 heeft de Kansspelautoriteit nogmaals per e-mail van Gammix Limited een verzoek om uitstel ontvangen. De Kansspelautoriteit heeft dit verzoek afgewezen.

21. Op 30 januari 2023 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail een zienswijze in de Engelse taal van Gammix Limited ontvangen. De Kansspelautoriteit heeft Gammix Limited verzocht om een Nederlandse vertaling van de zienswijze te verstrekken.

22. Op 6 februari 2023 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail een Nederlandse vertaling van de zienswijze ontvangen.

### 5.2 Inhoudelijk

23. Op 6 februari 2023 heeft Gammix Limited – samengevat – de volgende punten naar voren gebracht:



*a. Europees recht*

Gammix Limited zegt haar online kansspelen op rechtmatige wijze aan te bieden, met volledige inachtneming van Maltese en EU-wetgeving, en de MGA-vergunningsvoorwaarden. Gammix Limited staat bovendien onder voortdurend toezicht van de Maltese kansspelautoriteit, de MGA. Gammix Limited wordt, als vergunninghouder die haar activiteiten ontplooit vanuit, en in een lidstaat onderworpen aan EU-wetgeving, beschermd door de vrijheden zoals die zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU").

*b. Technische maatregelen*

Ondanks het feit dat Gammix Limited een door een EU lidstaat verleende vergunning heeft, heeft Gammix Limited verscheidene technische maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat zij zich niet richten op spelers in Nederland. Door middel van geolocatie-maatregelen worden spelers in Nederland geblokkeerd. Bijgevolg heeft Gammix Limited Nederlandse logins geblokkeerd. Het is op dit moment niet mogelijk om vanuit Nederland, of anderszins met een Nederlands IP-adres, een account aan te maken op onze websites. De verantwoordelijkheid wordt geheel bij Gammix Limited neergelegd, terwijl de verplichtingen van de Nederlandse deelnemers (de eindgebruikers) om alleen in Nederland vergunde websites te bezoeken, niet te kwader trouw en opzettelijk valse informatie te verstrekken, en geen gebruik te maken van fraude en technologische ontwijking om toegang te krijgen tot rechtmatige websites van Gammix Limited, worden genegeerd. Er zou moeten worden opgetreden tegen deelnemers die gebruik maken van misleiding om de technische maatregelen van rechtmatig opererende exploitanten te omzeilen.

*c. IP-adressen*

Het land van registratie van de accounts waartoe toegang werd verkregen is Luxemburg en niet Nederland. Bovendien toont het systeem van Gammix Limited aan dat de toegang tijdens de hercontrole van 18 augustus 2022 heeft plaatsgevonden via niet-Nederlandse IP-



adressen. De IP-adressen die voor de spelersregistratie van de hercontrole zijn gebruikt (248.120.27.197 en 255.5.13.55) zijn gereserveerde IP-adressen en via MaxMind GeoIP Web Service kon geen landcode worden geretourneerd. De website werd niet geblokkeerd aangezien de webservice de locatie van het verzoek niet kon bepalen.

*d. Internationale gerichtheid*

De Kansspelautoriteit kan het gebruik van een .com domein of Engelse taal niet categoriseren als Nederlandse kenmerken of concluderen dat een partij die hiervan gebruik maakt enige verbinding met Nederland heeft. Gebruik van een .com-domeinnaam getuigt niet van enige gerichtheid, noch van enige activiteit in Nederland of van enigerlei binding van een onderneming aan het Nederlands rechtsgebied.

*e. Vaststelling van de dwangsom*

Gammix Limited is van mening dat het opleggen van een boete van €4.410.000,- volledig willekeurig, onevenredig en discriminatoir is. Ten eerste is deze boete aanzienlijk hoger dan de boetes die werden opgelegd aan andere aanbieders met een MGA-vergunning. Ten tweede is het voor Gammix Limited, of wie dan ook, onmogelijk te beoordelen of de sanctie naar Nederlands recht redelijk is, of deze op enigerlei wijze aan te vechten, aangezien de Kansspelautoriteit de gronden of criteria voor de berekening van de opgelegde boete niet heeft gemotiveerd.

## 5.3 Reactie op zienswijze

### *Europees recht*

24. Gammix Limited zegt haar diensten, op basis van haar vergunning bij de Malta Gaming Authority en conform Maltese en Europese wetgeving, rechtmatig aan te bieden. Het gaat hier echter om activiteiten op de Nederlandse markt. Wanneer kansspelen aangeboden worden aan de Nederlandse consument is de aanbieder van deze kansspelen verplicht om hiervoor in het bezit te zijn van een vergunning van de Kansspelautoriteit. Gammix Limited is dit niet. Derhalve handelt zij in strijd met Nederlandse wetgeving en is zij in overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de



Wok. De aangevoerde Maltese wet- en regelgeving en het hebben van een Maltese vergunning zijn niet van toepassing in Nederland. Ook de stelling dat de aangeboden diensten conform Europese wetgeving zou plaatsvinden geeft geen aanleiding voor een andere conclusie.

#### *Technische maatregelen*

25. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Gammix Limited haar website zo had ingericht dat toegang tot kansspelen werd geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dat potentiële deelnemers in Nederland via hun computer rechtstreeks aan het spel konden deelnemen. Gammix Limited heeft de website tenslotte zo ingericht dat spelers vanuit Nederland rechtstreeks toegang konden krijgen tot haar website<sup>7</sup>, zich daarop vanuit Nederland rechtstreeks konden registreren en vanuit Nederland rechtstreeks konden deelnemen aan haar kansspelen. Hierbij is door de Kansspelautoriteit geen gebruik gemaakt van VPN om het IP-adres en de geolocatie aan te passen. De maatregelen genomen door Gammix Limited zijn derhalve onvoldoende geweest om Nederlandse spelers de toegang te beletten.

#### *IP-adressen*

26. Gammix Limited stelt dat er gereserveerde IP-adressen gebruikt zouden zijn door de Kansspelautoriteit en dat daardoor de geolocatie voor Gammix Limited niet vast te stellen was. Dit is door de Kansspelautoriteit gecontroleerd bij haar provider. De provider is echter onbekend met de genoemde IP-adressen. Daarnaast zijn het gereserveerde IP-adressen en is het dus niet mogelijk dat deze door de Kansspelautoriteit gebruikt zijn.

27. Ook geeft Gammix Limited aan dat de Kansspelautoriteit zich heeft geregistreerd als zijnde een speler uit Luxemburg, hiermee heeft de Kansspelautoriteit valse informatie verstrekt en heeft het systeem de speler niet als Nederlands herkend.

---

<sup>7</sup> Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6341 (*Rykie!*).





28. De Kansspelautoriteit heeft tijdens de hercontroles van 18 augustus 2022 en 25 augustus 2022 niet voor Nederland kunnen kiezen bij de registratie en heeft daarom een ander land uit de lijst gekozen om de registratie te kunnen voltooien. Echter, het onderzoek is uitgevoerd vanuit een Nederlands IP-adres.
29. Daarnaast zijn de toezichthouders van de Kansspelautoriteit volgens artikel 34c van de Wet op de Kansspelen, bevoegd om deel te nemen aan kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31 van de Wet op de Kansspelen, onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. Dat was gelet op het voorgaande hier het geval. Derhalve heeft de registratie als zijnde een speler uit Luxemburg rechtmatig plaatsgevonden.

*Internationale gerichtheid*

30. Volgens vaste jurisprudentie moet het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verboden "gelegenheid geven" ruim worden uitgelegd bij de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen in Nederland daaronder valt. Het doel en de strekking van die bepaling nopen daartoe. Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden indien het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een online kansspel.
31. Het gaat erom of aanbieders van kansspelen via internet door de inrichting van hun website de mogelijkheid bieden dat Nederlandse ingezetenen via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen kunnen deelnemen. In deze laatste situatie is een maatregel die ertoe strekt dat een aanbieder met de aan haar ter beschikking staande software deelneming aan de kansspelen via internet onmogelijk maakt, niet disproportioneel te noemen.
32. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag oordeelde: *'Nu [A] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van [A] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit.'*<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 11 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16636 (*Mr. Green*), r.o. 7.



33. Volgens vaste jurisprudentie is het daarbij niet relevant of kansspelaanbod primair op Nederland is gericht: *'Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, anders dan [appellante] hebben aangevoerd, niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.'*<sup>9</sup>

*Vaststelling van de dwangsom*

34. Gammix Limited stelt dat de aan hun opgelegde boete disproportioneel is vergeleken met de boetes aan andere aanbieders met een vergunning van de MGA. Aan Gammix Limited is bij het besluit van 22 juni 2022 een last onder dwangsom opgelegd en geen bestuurlijke boete. De partijen die door Gammix Limited worden genoemd hebben geen last onder dwangsom, maar een bestuurlijke boete opgelegd gekregen.<sup>10</sup>

35. Zoals in het primaire besluit is toegelicht, is de Kansspelautoriteit op grond van artikel 35 van de Wok bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de voorschriften van de Wok. Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

36. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

37. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom heeft de Kansspelautoriteit acht geslagen op het feit dat de opbrengst van het aanbieden van kansspelen online per dag hoog kunnen zijn en is er rekening gehouden met de hoeveelheid Nederlandse consumenten die gebruik maken/maakten van de websites van overtreder. Derhalve is de dwangsom vastgesteld op €1.470.000,- per week tot een maximum van €4.410.000,-.

---

<sup>9</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

<sup>10</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/boetebeleidsregels-kansspelen-afstand/>



OPENBAAR

Kansspelautoriteit

16 februari 2023

Kenmerk

14829/01.285.641

## 6 Vaststelling verbeuring last

38. Het verbeuren van dwangsommen geschiedt van rechtswege. Gelet op het bovenstaande stelt de Kansspelautoriteit, onder verwijzing naar het besluit van 22 juni 2022, vast dat Gammix Limited niet heeft voldaan aan de lastgeving. Hiermee heeft Gammix Limited in totaal €4.410.000,- (3 x €1.470.000,-) aan dwangsommen verbeurd.

39. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In het onderhavige geval is geen sprake van dergelijke bijzondere omstandigheden.

## 7 Besluit invordering

40. De Kansspelautoriteit heeft Gammix Limited per brief van 23 augustus, 29 augustus en 8 november 2022 verzocht om de verbeurde dwangsommen te betalen. Omdat Gammix Limited niet binnen zes weken heeft voldaan aan haar betalingsverplichting besluit de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:37 van de Awb over te gaan tot het invorderen van deze verbeurde dwangsommen.

41. Het bedrag van €4.410.000,- dient binnen 6 weken na dagtekening van dit besluit te zijn overgemaakt op het rekeningnummer NLO7ABNA0501634479, ABN-AMRO ten name van Kansspelautoriteit onder vermelding van het dossiernummer 14829 en kenmerk 01.284.374.

's-Gravenhage, 16 februari 2023

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,  
namens deze,

w.g.

mr. Ella J. Seijsener  
*Afdelingshoofd Handhaving*



OPENBAAR

Kansspelautoriteit

16 februari 2023

Kenmerk

14829/01.285.641

### **Bezwaar maken**

*U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:*

*Kansspelautoriteit  
Afdeling Juridische Zaken en Vergunningen  
Postbus 298  
2501 CG Den Haag*

*U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.*

*Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:*

- uw naam en adres;*
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;*
- een kopie van de beslissing;*
- de gronden van uw bezwaar;*
- uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.*

*Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.*