



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar van Casbit Group N.V. tegen het besluit van 15 februari 2024 met kenmerk 01.302.339 tot oplegging van een last onder dwangsom.

Zaak: 17442

Kenmerk: 17442/01.321.668

Besluit op bezwaar

1 Procedure

1. Per brief en e-mail van 13 oktober 2023 is aan Casbit Group N.V. (hierna: Casbit) een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom verstuurd.
2. Casbit heeft op 27 oktober 2023 per e-mail een schriftelijke zienswijze ingediend.
3. Bij besluit van 15 februari 2024 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) een last onder dwangsom (hierna: het lastbesluit) opgelegd aan Casbit.
4. Per brief van 7 maart 2024 heeft Casbit bezwaar gemaakt tegen het lastbesluit.
5. Per e-mail van 2 april 2024 heeft Casbit het bezwaarschrift aangevuld door het toesturen van een video en een schermafbeelding.
6. Op 16 april 2024 heeft Casbit gebruik gemaakt van de gelegenheid om het bezwaar mondeling toe te lichten. Hiervan is een verslag gemaakt.
7. Op 7 mei 2024 heeft de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen van de Kansspelautoriteit (hierna: afdeling Juridische Zaken & Vergunningen) aanvullende vragen gesteld aan de afdeling Handhaving van de Kansspelautoriteit (hierna: afdeling Handhaving).
8. Op 27 mei 2024 heeft de afdeling Juridische Zaken & Vergunningen de antwoorden ontvangen van de afdeling Handhaving.
9. Op 30 mei 2024 heeft de Kansspelautoriteit de antwoorden van de afdeling Handhaving aan Casbit verzonden en haar de mogelijkheid geboden een zienswijze op deze



antwoorden te geven. Hierbij heeft de Kansspelautoriteit Casbit een termijn van drie weken gegeven om haar zienswijze te geven. Gedurende deze termijn heeft de Kansspelautoriteit de beslistermijn verdaagd.

10. Casbit heeft geen zienswijze aangeleverd.

2 Juridisch kader

11. Voor het juridisch kader verwijst de Kansspelautoriteit naar onderdeel 2 van het lastbesluit.

3 Het bestreden lastbesluit

12. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Casbit door middel van de website lala.bet (hierna: de website) gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel, terwijl daarvoor geen vergunning is afgegeven op grond van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Het lastbesluit houdt in de kern in dat Casbit binnen vier weken na dagtekening van dit besluit deze overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok dient te staken en gestaakt dient te houden.

13. Casbit 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 website lala.bet en alle andere websites die in eigendom/beheer zijn van Casbit. Ook omvat dit iedere andere activiteit, waaronder het aanbieden van kansspelapps, als gevolg waarvan het mogelijk is om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.

14. Voor iedere week of deel daarvan dat de overtreding voortduurt na het verstrijken van de begunstigingstermijn verbeurt Casbit een dwangsom van € 280.000,- met een maximum van € 840.000,-.

4 Bezwaargronden

15. Casbit voert in haar bezwaarschrift en haar mondelinge toelichting tijdens de hoorzitting, samengevat weergegeven, de volgende bezwaargronden aan tegen het lastbesluit.

**Bezwaargrond A**

16. Volgens Casbit ontbreekt de noodzaak tot het opleggen van de last. Casbit heeft immers de mogelijkheid om vanuit Nederland op de website te komen beperkt. Daarnaast stelt Casbit dat zij zich op geen enkele manier op de Nederlandse markt heeft gericht. Dit blijkt volgens Casbit uit het feit dat de website in de Engelse taal gesteld is, er geen sprake is van een mogelijkheid met iDEAL te betalen en de klantenservice Engelstalig is. Op 2 april 2024 heeft Casbit een schermafbeelding en een video gestuurd waaruit blijkt dat toegang tot de website, met een Nederlands IP adres, niet mogelijk is. Er is in de periode van 9 januari 2024 tot het opleggen van de last op 15 februari 2024 niet geconstateerd dat de overtreding voortduurde. Dat maakt dat het besluit onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen en in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarnaast moet er volgens Casbit van uit worden gegaan dat in dit geval sprake is van een last ter voorkoming van herhaling van een overtreding, nu niet is vastgesteld dat de overtreding nog voortduurde op het moment van het opleggen van de last. Dit is slechts toegestaan als er sprake is van een overtreding en gevaar voor herhaling voor de hand ligt. Daarbij verwijst Casbit naar uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), van 28 oktober 2020 en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹ Casbit heeft gegevens overgelegd waaruit blijkt dat alle servers Nederlandse IP-adressen blokkeren, waardoor herhaling niet voor de hand ligt. Volgens Casbit moet het lastbesluit om die reden worden herroepen.

Bezwaargrond B

17. Volgens Casbit is het lastbesluit onvoldoende duidelijk en onvoldoende concreet en daarmee in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd is dat duidelijk is wat gedaan of nagelaten moet worden. In dit geval is onvoldoende duidelijk wat onder 'alle gelegenheid' (randnummer 44 van het lastbesluit) wordt verstaan. Casbit voert aan dat de last er primair toe lijkt te strekken dat de website niet toegankelijk is vanuit Nederland en voor Nederlandse spelers, terwijl in het bestreden besluit ook zijdelings verwezen wordt naar het blokkeren van betalingsmogelijkheden met Mastercard (vanuit het buitenland) of dat de site niet in het Engels mag worden aangeboden. De te nemen herstelmaatregelen zijn onvoldoende duidelijk om verbeurte van een dwangsom te voorkomen. Volgens Casbit moet het lastbesluit om die reden worden herroepen.

¹ Afdeling 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571 en CBb 27 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1424.

**Bezwaargrond C**

18. Volgens Casbit is het lastbesluit niet noodzakelijk en onevenredig en daarom in strijd met artikel 3:46 en artikel 3:4, tweede lid van de Awb. In het lastbesluit is niet afgewogen in hoeverre deze last evenredig is. Casbit heeft, na het voornemen tot opleggen van de last onder dwangsom, aantoonbaar maatregelen genomen om toegang vanuit Nederland te voorkomen. Zij heeft aangegeven de overtreding te willen en zullen beëindigen. Het opleggen van een last onder dwangsom was en is niet noodzakelijk. De Kansspelautoriteit had Casbit er op kunnen wijzen dat de genomen maatregelen nog niet voldeden en kunnen volstaan met een waarschuwing. Casbit stelt dat de toegang tot de website is veroorzaakt door kleine en toevallige technische fouten. Volgens Casbit mag dit geen basis vormen voor het opleggen van de last onder dwangsom.

Bezwaargrond D

19. Volgens Casbit is de hoogte van de dwangsom onevenredig en niet gemotiveerd. Er is volgens Casbit geen sprake van gerichtheid op de Nederlandse markt. Er is niet vastgesteld wat de opbrengst van Casbit zou zijn voor het aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt, te meer nu zij zich daar ook niet op richt. In het lastbesluit is niet gemotiveerd waarop de hoogte van de dwangsom is gebaseerd, hetgeen in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. Daarnaast is geen sprake van een redelijke verhouding tussen de overtreding en de maximaal te verbeuren dwangsom. Volgens Casbit moet het lastbesluit om die reden worden herroepen.

5 Beoordeling

5.1 Bezwaargrond A (niet noodzakelijk en onzorgvuldig)

20. Volgens Casbit ontbreekt de noodzaak tot het opleggen van een last omdat zij de toegang vanuit Nederland blokkeerde en Casbit zich niet richtte op de Nederlandse markt. Het lastbesluit is onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen en er is sprake van een last ter voorkoming van een herhaling.

Gerichtheid op de Nederlandse markt

21. Volgens vaste jurisprudentie moet bij de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, Wok verboden "gelegenheid geven", vooropgesteld worden dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen.²

² HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.3.2 (*Ladbrokes*).



22. Er is sprake van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok indien het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel.³ 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. 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.'*⁴
23. Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat daadwerkelijke deelname door spelers geen bestanddeel is van de verbodsbepaling. Volgens vaste jurisprudentie is het niet vereist dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn gespeeld.⁵
24. De Kansspelautoriteit heeft in het geval van Casbit geconstateerd dat de website bereikbaar was vanaf een Nederlands IP-adres en dat vanuit Nederland een account kon worden aangemaakt en rechtstreeks kon worden deelgenomen aan kansspelen.
25. Daarnaast is de Kansspelautoriteit van oordeel dat, in tegenstelling tot hetgeen Casbit stelt, er wel degelijk kenmerken zijn aangetroffen waaruit (in onderlinge samenhang bezien) blijkt dat de website (mede) gericht is op de Nederlandse markt. Deze kenmerken zijn schematisch weergegeven in het overzicht onder randnummer 24 in het lastbesluit.
26. Casbit stelt dat er geen sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt omdat de website en de klantenservice Engelstalig zijn. Hierover merkt de Kansspelautoriteit op dat de klantenservice in de Engelse taal reageert, maar dat deze in de Nederlandse taal bevroegd kan worden. Daarbij komt dat de enkele omstandigheid dat de website niet in de Nederlandse taal raadpleegbaar was, volgens de Kansspelautoriteit niet dwingt tot de conclusie dat die niet mede was gericht op Nederland.⁶ Het gebruik van de Engelse taal bij de inrichting van een website vormt juist een kenmerk van medegerichtheid op Nederland. Het maakt het voor veel Nederlandse ingezetenen tenslotte mogelijk om via

³ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

⁴ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

⁵ 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.

⁶ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.



hun computer rechtstreeks aan de kansspelen deel te nemen. Immers, Engels is niet alleen een internationale taal, maar het is een feit van algemene bekendheid dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven.⁷

27. Daarnaast stelt Casbit dat het niet mogelijk is om te betalen met iDEAL en dat hieruit blijkt dat er geen gerichtheid is op de Nederlandse markt. De Kansspelautoriteit heeft echter geconstateerd dat het mogelijk is om te geld te storten met een Mastercard die gekoppeld is aan een Nederlandse bankrekening. Daar komt bij dat de toezichthouder tijdens het registratieproces geconstateerd heeft dat automatisch het netnummer +31 en 'Netherlands' verschenen in de in te vullen velden.
28. Gelet op het bovenstaande volgt de Kansspelautoriteit Casbit niet in haar stelling dat de website zich niet mede richtte op de Nederlandse markt.

Zorgvuldig tot stand gekomen

29. De Kansspelautoriteit constateert dat het lastbesluit ongeveer een maand na de hercontrole door de toezichthouder is genomen. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat dit geen onredelijk lange periode is, rekening houdend met het feit dat de besluitvorming naar aanleiding van een onderzoeksrapport ook de nodige tijd kost. Daarbij is de Kansspelautoriteit van oordeel dat zij niet gehouden was om, voorafgaand aan het nemen van het lastbesluit, nogmaals een controle uit te voeren. Het onderzoek heeft op zorgvuldige wijze plaatsgevonden, in overeenstemming met het bepaalde in artikel 3:2 Awb.

Voortdurende overtreding

30. De toezichthouder heeft op 27 juli 2023 en op 16 augustus 2023 vastgesteld dat het mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op de website. Bij de hercontrole op 9 januari 2024 bleek dat het nog altijd mogelijk was om via de website deel te nemen aan kansspelen vanuit Nederland. Daarmee is de overtreding voldoende aannemelijk gemaakt. Op basis van deze controles en het feit van algemene bekendheid dat websites in de regel continu online zijn, ziet de Kansspelautoriteit geen reden om aan te nemen dat de overtreding op 15 februari 2024 zou zijn beëindigd.
31. Casbit heeft op 2 april 2024 een schermafbeelding en een video gestuurd waaruit, naar Casbit stelt, zou blijken dat vanaf een Nederlands IP adres geen toegang tot de website (meer) mogelijk is. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat de video is gedateerd

⁷ Zie ook: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (Imperial E-Club Ltd.), r.o. 5.2.



op 29 maart 2024, ruim een maand nadat het lastbesluit genomen is. Door middel van deze bewijsstukken heeft Casbit niet aannemelijk gemaakt dat de overtreding beëindigd was ten tijde van het nemen van het lastbesluit.

32. Voorts heeft Casbit met deze bewijsmiddelen ook niet aannemelijk gemaakt dat de overtreding nu is beëindigd. Op 17 mei 2024, 20 juni 2024 en 2 juli 2024 is Casbit ervan op de hoogte gesteld dat dwangsommen uit de last verbeurd zijn. Er is dus nog steeds sprake van een overtreding. Dit maakt dat de last onder dwangsom ook nu, na de door Casbit gestelde maar niet aangetoonde maatregelen, nog terecht is.
33. Ook ziet de Kansspelautoriteit geen reden om aan te nemen dat het in dit geval slechts om incidentele overtredingen zou gaan. De Kansspelautoriteit gaat uit van een voortdurende overtreding, die niet was beëindigd ten tijde van het nemen van het lastbesluit. Volgens de Kansspelautoriteit is in dit geval sprake van een last ter beëindiging van een voortdurende overtreding, niet van een last ter voorkoming van een herhaling van een (incidentele) overtreding. Uit het feit dat er dwangsommen verbeurd zijn blijkt ook dat de overtreding voortdurend was. Het door Casbit aangehaalde criterium dat gevaar voor herhaling voor de hand moet liggen, is in dat kader niet relevant.

Gevaar voor herhaling

34. Ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat, zoals Casbit ook stelt, een last ter voorkoming van een herhaling van een overtreding kan worden opgelegd als een overtreding heeft plaatsgevonden en gevaar voor herhaling bestaat.⁸ Gezien het beperkte tijdsverloop tussen de hercontrole (9 januari 2024) en het nemen van het lastbesluit (15 februari 2024) is voldoende aannemelijk dat sprake is van gevaar voor herhaling van de overtreding. Dit rechtvaardigt het opleggen van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling. Hierbij speelt mee dat de overtreding eenvoudig opnieuw kan worden begaan door de toegang tot de website aan te passen.
35. Gelet op het bovenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat het lastbesluit terecht is opgelegd, zorgvuldig tot stand is gekomen en het lastbesluit ook nu nog terecht is. De bezwaargrond slaagt niet.

⁸ Afdeling 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.



5.2 Bezwaargrond B (onvoldoende duidelijk)

36. Volgens Casbit is de last onvoldoende duidelijk en onvoldoende concreet. Ook is onvoldoende duidelijk waar zij aan moet voldoen. Daardoor is het lastbesluit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.
37. De Kansspelautoriteit stelt vast dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7132, volgt dat een last onder dwangsom voldoende duidelijk moet zijn. Dat houdt in dat uit de last moet kunnen worden afgeleid wat van de geadresseerde wordt verwacht. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een last onder dwangsom zodanig duidelijk en concreet is geformuleerd dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.⁹
38. In de eerste plaats is de Kansspelautoriteit van oordeel dat Casbit niet in het duister tast(te) met betrekking tot wat gedaan moest worden om de overtreding te beëindigen. Zo heeft Casbit in haar zienswijze op het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom reeds kenbaar gemaakt dat zij zelf op de hoogte was van het feit dat geen adequate technische maatregelen waren getroffen om de accounts van gebruikers vanuit Nederland te vergrendelen en dat zij diverse maatregelen had getroffen om de website ontoegankelijk te maken voor bezoekers vanuit Nederland.
39. Nog daargelaten dat het voor Casbit blijkbaar voldoende duidelijk was wat er gedaan moest worden, is de last ook op zichzelf voldoende duidelijk en concreet. In het lastbesluit, onder randnummer 44, is immers uitgelegd wat het beëindigen en beëindigd houden van alle gelegenheid tot deelnemen aan kansspelen op afstand vanuit Nederland omvat. Hier staat dat Casbit het aanbieden van kansspelen via de onderzochte website en alle andere websites die Casbit in eigendom/beheer heeft, moet beëindigen. Ook omvat dit iedere andere activiteit als gevolg waarvan het mogelijk is om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend. Hierbij is toegelicht dat dit onder andere ook ziet op het aanbieden van kansspelapps.

⁹ Afdeling 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309 en ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2859.



40. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat hiermee voldoende duidelijk is gemaakt *waar* Casbit aan moet voldoen. Het is vervolgens aan Casbit om te bepalen *hoe* zij hier aan wenst te voldoen en welke maatregelen getroffen moeten worden, zodat de overtreding wordt beëindigd.
41. De door Casbit aangehaalde bevindingen, zoals het blokkeren van een betalingsmogelijkheid met Mastercard (vanuit het buitenland) en het aanbieden van de website in de Engelse taal, zijn door de toezichthouder aangemerkt als kenmerken waaruit (in onderlinge samenhang bezien) blijkt dat de website (mede) gericht is op de Nederlandse markt. Deze bevindingen zijn schematisch weergegeven in randnummer 24 van het lastbesluit. Met deze schematische weergave van de bevindingen heeft de Kansspelautoriteit geen opsomming gegeven van de te nemen herstelmaatregelen. Dat is voorbehouden aan Casbit.
42. Op grond van de hierboven genoemde overwegingen is de raad van bestuur van oordeel dat de last voldoende duidelijk en concreet is en dat voldoende duidelijk is waar Casbit aan moet voldoen. Derhalve is het lastbesluit niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De bezwaargrond slaagt niet.

5.3 Bezwaargrond C (onevenredig)

43. Casbit stelt dat het lastbesluit niet noodzakelijk en onevenredig is.
44. De Kansspelautoriteit volgt Casbit niet in haar standpunt dat de last niet noodzakelijk zou zijn. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal de Kansspelautoriteit in de regel handhavend optreden als sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Alleen als er sprake is van bijzondere omstandigheden kan de Kansspelautoriteit afzien van handhavend optreden. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als er concreet zicht op legalisatie bestaat. Daarvan is in dit geval geen sprake. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
45. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt



extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.¹⁰

46. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Het kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen, zoals agressie, relatieproblemen, gezinsproblemen, arbeidsproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.¹¹
47. Daar komt bij dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's met zich mee brengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. In het bijzonder voor minderjarigen, personen met een bijzondere goklust, of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen. Dat komt onder andere door het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en de aanbieder, een zeer makkelijke en permanente toegang tot het kansspel, het isolement van de deelnemer, en het ontbreken van sociale controle.¹²
48. De aangeboden kansspelen (virtuele versies van slotmachines) zijn tevens short odd-kansspelen. 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 de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis.
49. Gelet op deze risico's op het gebied van onder andere eerlijk spel, verslaving, en diverse vormen van criminaliteit zijn legale kansspelen streng gereguleerd. Door het ontbreken van een Nederlandse vergunning voor kansspelen op afstand en de mogelijkheid van toezicht daarop, kan geen enkele garantie worden geboden voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Nu de doelstellingen van het kansspelbeleid¹³ worden omzeild door het zonder vergunning aanbieden van kansspelen, is er volgens de Kansspelautoriteit sprake van een zeer ernstige overtreding. Derhalve ligt handhavend optreden voor de hand.

¹⁰ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.

¹¹ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

¹² Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1. en HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.

¹³ Het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit.



50. Ten aanzien van de evenredigheid wijst de Kansspelautoriteit op het feit dat zij per brief van 13 oktober 2023 aan Casbit een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar heeft gemaakt. Vervolgens bleek bij de hercontrole op 9 januari 2024 dat het nog altijd mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen via de website. Casbit had onvoldoende maatregelen getroffen, waardoor er (nog altijd) sprake was van overtreding van de Wok. Deze overtreding moest, naar het oordeel van de Kansspelautoriteit, zo spoedig mogelijk worden beëindigd om de consument te beschermen. Hierbij kon niet worden afgezien van handhavend optreden. Een waarschuwing was, gelet op de belangen die voortvloeien uit hetgeen onder randnummer 45 tot en met 49 is overwogen, niet voldoende geweest. Ook deze bezwaargrond slaagt niet.

5.4 Bezwaargrond D (hoogte dwangsom onevenredig)

51. Volgens Casbit is in het lastbesluit niet gemotiveerd waarop de hoogte van de dwangsom is gebaseerd. De maximaal te verbeuren dwangsom staat niet in verhouding tot de overtreding.
52. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom heeft de Kansspelautoriteit in het lastbesluit aangegeven dat deze 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) prikkels uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.
53. In randnummer 37 van het lastbesluit geeft de Kansspelautoriteit aan dat handhaving van de regels van de kansspelsector en het voorkomen van illegaal kansspelaanbod noodzakelijk is, gelet op het feit dat de kansspelsector extra gevoelig is voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Het zijn deze te beschermen belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.
54. De Kansspelautoriteit is (met Casbit) van mening dat de onderbouwing van de hoogte van de opgelegde last onder dwangsom moet worden aangevuld. Na het nemen van het lastbesluit zijn daarom aanvullende vragen gesteld aan de afdeling Handhaving. Kortgezegd is gevraagd of nader toegelicht kan worden hoe de hoogte van de dwangsom in dit besluit is bepaald en welke factoren daarbij zijn meegewogen.



55. In aanvulling op hetgeen reeds in het lastbesluit is overwogen heeft de toezichthouder de vragen beantwoord. Het is standaard praktijk van de Kansspelautoriteit om, in geval van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, bij het aanbieden van een kansspel op afstand een last onder dwangsom van € 40.000,- per dag te hanteren. Dit telt door tot een hoogte van € 280.000,- per week of gedeelte van de week, tot na drie weken een maximale last onder dwangsom van € 840.000,- is bereikt. Uit de praktijk blijkt dat van een last van deze omvang een zodanige prikkel uitgaat dat de last zal worden nagekomen. Daar komt bij dat een vergunde aanbieder van online kansspelen zeer hoge kosten maakt. Niet alleen voor het vergund toetreden tot de Nederlandse speelmarkt, maar ook voor het blijvend 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,-.¹⁴ Daarbij merkt de Kansspelautoriteit op dat het haar ambtshalve bekend is dat met het aanbieden van kansspelen op afstand een aanzienlijk financieel gewin kan worden behaald. Hiermee staat de maximale dwangsom in verhouding tot het minimale financiële voordeel dat een overtreder kan behalen bij het niet naleven van de regels en derhalve zou ook hiervan een zodanige prikkel moeten uitgaan dat de overtreding wordt beëindigd.
56. De Kansspelautoriteit merkt op dat de hoogte van de dwangsom niet evident disproportioneel is. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat de maximaal op te leggen dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Gelet op de ernst van de overtreding, zoals beschreven onder randnummer 45 tot en met 49 van dit besluit is het belang om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden zeer groot. Voor het bereiken van de beoogde werking dat op geen enkele website van Casbit nog of weer gelegenheid wordt geboden om vanuit Nederland aan kansspelen deel te nemen, is een sterke prikkel noodzakelijk en proportioneel gevonden. Dat de last onder dwangsom hoger is dan de basisboete uit de aangehaalde boetebeleidsregels, doet hier niet aan af. Hierover merkt de Kansspelautoriteit op dat deze boetebeleidsregels opgesteld zijn voor punitieve sancties. De last onder dwangsom is een herstelsanctie, die wordt opgelegd zodat punitieve sancties voorkomen kunnen worden. Het gaat om twee verschillende procedures en processen.

¹⁴ Nota van Toelichting op het besluit op de Kansspelen op afstand, Staatsblad 2021/37, paragraaf 3.



57. De Kansspelautoriteit vult de motivering van het lastbesluit aan door toevoeging van hetgeen onder randnummer 55 en 56 is opgenomen. Daarmee is volgens de Kansspelautoriteit voldoende gemotiveerd waarop de hoogte van de dwangsom is gebaseerd en dat deze in verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de beoogde werking van de dwangsom. De bezwaargrond slaagt niet.

6 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. verklaart het bezwaar ongegrond en laat het lastbesluit in stand, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit besluit;
- b. wijst het verzoek om vergoeding van de kosten zoals bedoeld in artikel 7:15 van de Awb af.

Den Haag, 16 juli 2024

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

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

Verzonden op: 18 juli 2024

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank in het arrondissement van de indiener van het beroepschrift.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit



waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Let wel: het instellen van beroep schort de werking van dit besluit niet op.

Kunt u de beslissing op uw beroepschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.