

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van Gammix Limited tegen het besluit van 12 december 2023, kenmerk 15765/01.304.455, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 19.679.000,- en inzake het bezwaar tegen het besluit van 13 december 2023, kenmerk 15765/01.304.459, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) heeft op 1 en 8 maart 2022 de websites rantcasino.com, betoriginal.com, bluvegas.com, cashimashi.com, goslot.com, nordslot.com, vegadream.com en scatters.com onderzocht. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit op 2 juni 2022 de websites dbosses.com, crazeplay.com, flamingcasino.com en touchcasino.com (hierna gezamenlijk: de websites) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het boeterapport en het besluit, waarbij aan Gammix een boete is opgelegd.
3. Aanbieder van de websites is Gammix Limited (hierna: Gammix). Dat blijkt uit informatie op de websites, uit de algemene voorwaarden die eveneens op de websites te vinden zijn en uit het feit dat Gammix bij betalingen steeds staat vermeld als de wederpartij.
4. Op 24 februari 2023 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een boeterapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat Gammix artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) heeft overtreden. Het boeterapport is toegezonden aan Gammix.
5. In het besluit van 12 december 2023 (hierna: het sanctiebesluit) heeft de Kansspelautoriteit aan Gammix een bestuurlijke boete opgelegd van € 19.679.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
6. In het openbaarmakingsbesluit van 13 december 2023 (hierna: het openbaarmakingsbesluit) heeft de Kansspelautoriteit besloten om het sanctiebesluit van 12 december 2023 openbaar te maken.
7. Bij brieven van 21 december 2023 heeft Gammix pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit. Bij brieven van 25 april 2024 heeft Gammix de gronden van bezwaar tegen het sanctiebesluit (hierna: het bezwaarschrift) en de gronden van bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit aangevuld.
8. Gammix heeft tijdens een hoorzitting op 13 juni 2024 haar bezwaarschriften mondeling toe gelicht. Op 21 juni 2024 is het verslag van de hoorzitting toegezonden aan Gammix. Op 1 juli 2024 heeft Gammix haar opmerkingen over het verslag verzonden aan de commissie.

9. Op 4 juli 2024 heeft Gammix de commissie verzocht om het aanleveren van de tijdens de hoorzitting toegezegde financiële gegevens over 2022 aan te houden tot het moment dat het onderzoek van de accountant is afgerond.
10. Op 9 juli 2024 heeft de commissie Gammix laten weten tegemoet te komen aan het verzoek en de beslistermijn op te schorten tot vier weken nadat de commissie de financiële gegevens over 2022 heeft ontvangen van Gammix.
11. Op 30 augustus 2024 heeft Gammix medegedeeld dat het vaststellen van de jaarcijfers vertraging heeft opgelopen en dat de accountant verwacht in november 2024 het onderzoek naar de jaarcijfers over het boekjaar 2022 te hebben afgerond. Gammix heeft de commissie verzocht hiermee akkoord te gaan. Op dezelfde datum heeft de commissie dat verzoek ingewilligd.
12. Op 8 november 2024 heeft Gammix medegedeeld op korte termijn de financiële gegevens over 2022 te kunnen aanleveren.
13. Op 28 november 2024 heeft de commissie Gammix laten weten dat zij de financiële gegevens uiterlijk 6 december 2024 moet hebben verstrekt. Indien Gammix dat niet doet, zal de commissie een advies uitbrengen zonder deze gegevens daarbij te betrekken.
14. Op 6 december 2024 heeft Gammix medegedeeld dat het onderzoek van de accountant is afgerond, maar dat Gammix nog geen volledig accountantsrapport kan sturen. Gammix heeft verzocht om nog een nadere termijn voor het verstrekken van aanvullende informatie. Vanwege de gestelde termijn heeft Gammix enkele onderdelen uit de door de accountant vastgestelde jaargegevens meegestuurd, die betrekking hebben op de omzet van Gammix over de jaren 2022 en 2023.
15. Op 10 december 2024 heeft de commissie Gammix laten weten dat alleen een volledig accountantsrapport dat is vastgesteld door een externe accountant zal worden betrokken bij de beslissing op bezwaar en dat de door Gammix aangeleverde informatie onvoldoende is. De commissie heeft Gammix vervolgens gevraagd op welke termijn zij verwacht het door een externe accountant vastgestelde rapport met daarin de volledige jaarcijfers over 2022 te kunnen aanleveren.
16. Op 16 december 2024 heeft Gammix medegedeeld dat de jaarcijfers over de jaren 2022 en 2023 aan de commissie zullen worden gestuurd.
17. Op 20 december 2024 heeft Gammix de jaarcijfers over de jaren 2022 en 2023 aangeleverd en verzocht deze gegevens te betrekken bij de behandeling van haar bezwaarschriften.

2. Bezwaargronden

18. De bezwaargronden van Gammix met betrekking tot het sanctiebesluit houden – samengevat – het volgende in.

19. Volgens Gammix is het sanctiebesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij het volgende aan:
- a. De Wok is niet van toepassing, waardoor de Kansspelautoriteit niet bevoegd is;
 - b. Er is sprake van een ongerechtvaardigde inbreuk op het vrij verkeer van diensten;
 - c. Er is sprake van procedurele gebreken, nu de Kansspelautoriteit heeft nagelaten na toezending van het boeterapport een voornemen tot boeteoplegging dan wel een voorlopig boetebesluit bekend te maken aan Gammix en haar in de gelegenheid te stellen om haar zienswijze daarover naar voren te brengen;
 - d. Er is geen sprake van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Gammix heeft geen gelegenheid gegeven om deel te nemen aan online kansspelen vanuit Nederland, omdat er geen sprake was van gerichtheid op Nederland. Ook zou de Kansspelautoriteit het door haar overgelegde bewijs onrechtmatig hebben verkregen. De inzet van de "mystery shopping" bevoegdheid was niet noodzakelijk en niet proportioneel. Ook zou het bewijs dat ten grondslag ligt aan het sanctiebesluit twijfelachtig en niet aanstonds rechtmatig zijn;
 - e. Er is sprake van strijd met het evenredigheidsvereiste. De gestelde duur van de overtreding zou zeer beperkt zijn. Ook is geen rekening gehouden met het verdienmodel van Gammix, namelijk business to business (B2B) white label dienstverlening, waarbij Gammix zelf geen online kansspelen aanbiedt aan spelers, maar dit tegen een vergoeding voor andere partijen faciliteert;
 - f. De ernst en de aard van de overtreding staat niet in verhouding tot de aan Gammix opgelegde sanctie. Bij het schatten van de omzet is er (onterecht) van uitgegaan dat een partij onder wiens naam websites met kansspelen worden aangeboden omzet genereert door middel van inzetten van spelers. De in het sanctiebesluit gehanteerde schatting van de relevante omzet heeft niets van doen met de daadwerkelijke omzet die Gammix heeft behaald. Ook het hanteren van de wereldwijde omzet zou ontoelaatbaar zijn. De boete van Gammix had alleen gebaseerd mogen worden op de in Nederland behaalde omzet. Volgens Gammix is de door de Kansspelautoriteit gehanteerde definitie van het begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels illegaal aanbod kansspelen op afstand 2021 (hierna: Boetebeleidsregels) onjuist en in strijd met de wet. De Kansspelautoriteit had eerst de werkelijke omzet van Gammix moeten onderzoeken. In plaats daarvan is de Kansspelautoriteit direct overgegaan tot een schatting van de omzet. De bezoekersaantallen van Similarweb (die direct de hoogte van de boete bepalen) zijn onjuist, net als de bepaling van de omzet per bezoeker;
 - g. Er is geen sprake van boeteverhogende omstandigheden, want:
 - de inactiviteitskosten die Gammix hanteert zijn niet onredelijk bezwarend en in overeenstemming met de voorwaarden van de vergunning in Malta;
 - uit de manier van storten volgt niet dat Gammix anonieme stortingsmethoden of betalingen met cryptovaluta toestaat;
 - de features autoplay en turboplay zijn standaard features in de aangeboden spellen;
 - Gammix heeft meerdere maatregelen genomen om deelname aan kansspelen door minderjarigen te voorkomen, waaronder zelfverificatie en de mogelijkheid om identiteitsdocumenten op te vragen;

- de bijzondere omstandigheden zijn onvoldoende onderbouwd in het sanctiebesluit;
 - h. De boete moet gematigd worden omdat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de draagkracht van Gammix bij het nemen van het sanctiebesluit. Daardoor komt de continuïteit van de bedrijfsactiviteiten in gevaar.
20. De bezwaargronden van Gammix met betrekking tot het openbaarmakingsbesluit houden – samengevat – het volgende in.
- i. Het sanctiebesluit is onrechtmatig;
 - j. Er is sprake van procedurele gebreken bij het openbaarmakingsbesluit, omdat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten een voornemen van het openbaarmakingsbesluit en het nieuwsbericht bekend te maken aan Gammix en haar in de gelegenheid te stellen daarover een zienswijze naar voren te brengen;
 - k. De Kansspelautoriteit heeft ten onrechte geen rekening gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo;
 - l. Er is geen belang gediend bij publicatie;
 - m. De publicatie is in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
21. Gammix verzoekt de Kansspelautoriteit om haar bezwaren gegrond te verklaren, het sanctiebesluit te heroverwegen en in te trekken, althans af te zien van het opleggen van een boete, dan wel de boete te verlagen, althans te matigen. Daarnaast verzoekt Gammix om het openbaarmakingsbesluit te herroepen en de feitelijke publicatie ongedaan te maken, inclusief de bijbehorende nieuwsberichten. Subsidiar verzoekt Gammix de Kansspelautoriteit om het openbaarmakingsbesluit alsnog te anonimiseren. Ten slotte verzoekt Gammix om vergoeding van de kosten die met de bezwaren gemoeid zijn.

3. Toepasselijke regelgeving

22. Artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
23. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.
24. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
25. 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.

26. Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo) bepaalt dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.
27. Artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) bepaalt dat de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

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

Ten aanzien van de bezwaren van Gammix - algemeen

29. De commissie merkt op dat artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. Het staat vast dat Gammix niet beschikt over de vereiste vergunning om online kansspelen aan te bieden in Nederland.
30. Ook staat vast dat de websites en de daarop door Gammix 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, geld kon storten en kon deelnemen aan kansspelen.
31. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of Gammix zich primair op Nederland heeft gericht. In dat verband verwijst de commissie naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde:

*"Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, ..., niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland."*¹

32. Verder verwijst de commissie naar paragraaf 5.3.1 van het sanctiebesluit. Uit de onder randnummers 49 tot en met 62 van het sanctiebesluit genoemde omstandigheden concludeert de commissie dat Gammix zich, los van het feit dat haar kansspelaanbod bereikbaar was voor Nederlandse spelers, (mede) op de Nederlandse markt heeft gericht.

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

33. In haar bezwaarschrift bestrijdt Gammix deze conclusie. De commissie gaat hieronder nader in op de door Gammix aangevoerde gronden. Zij merkt daarbij op dat Gammix in onderdelen 1, 2 en 3 van haar bezwaarschrift feitelijk ook grieven tegen het sanctiebesluit aanvoert, althans stellingen inneemt waarmee de commissie zich niet kan verenigen. De commissie besteedt daaraan aandacht bij de bespreking van de gronden die Gammix in onderdeel 4 van haar bezwaarschrift naar voren brengt. In dat geval verwijst de commissie steeds expliciet naar de betreffende passages in onderdelen 1, 2 of 3.
34. Voorafgaand aan de bespreking van de gronden wenst de commissie eerst stil te staan bij twee aspecten die bij de bespreking van meerdere bezwaargronden aan de orde komen, namelijk de eerder opgelegde last onder dwangsom en de eerder opgelegde boete, beide wegens reclame voor websites van onder meer Gammix, en de white-label-constructie waar Gammix zich op beroept.

Last onder dwangsom en boete wegens reclame voor websites van Gammix

35. Het is de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit bij besluit van 12 april 2022 een last onder dwangsom heeft opgelegd aan Red Ridge Marketing (hierna: RRM). Dat besluit is op 15 juni 2022 openbaar gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit en is inmiddels onherroepelijk. Uit het besluit blijkt dat RRM door middel van de website casinojager.nl reclame heeft gemaakt voor websites waarvoor geen vergunning is verleend. Daaronder vallen ook websites van Gammix, zoals rantcasino.com, bluvegas.com en scatters.com. De website casinojager.nl is een Nederlandstalige website waarop online casino's worden aangeprezen voor een Nederlandstalig publiek. Ook staat er een overzicht van websites waar met het Nederlandse betaalmiddel iDeal kan worden betaald. Deze reclame is dus gericht op Nederland.
36. Eveneens is het de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit bij besluit van 21 februari 2023 een boete heeft opgelegd aan RRM. Uit het besluit blijkt dat RRM reclame heeft gemaakt voor online casino's waarvoor geen Nederlandse vergunning is verleend. Zij heeft dat gedaan door middel van de volgende websites: casinojager.com, casinovergelijker.net, internetcasino-online.com en nederlandseonlinecasino.com. Deze websites zijn opgesteld in de Nederlandse taal en zijn specifiek op Nederland gericht. Dat blijkt eveneens uit uitspraken zoals:
- "Voor een casino zelf kunnen er negatieve gevolgen zitten aan het aanbieden van het casino binnen de Nederlandse markt, maar voor jou als speler zijn er gelukkig geen negatieve gevolgen.";
 - "Spelen zonder autoplay bij Nederlandse vergunninghouders [...] Dit is dus verboden voor casino's met vergunning uit Nederland [...]. Ook deze regel kan een reden zijn voor jou als speler om uit te wijken naar een casino die niet een Nederlandse vergunning voor online gokken in handen heeft.";
 - "Waarom zou ik gokken bij een casino zonder Nederlandse vergunning?"
 - "Kan ik legaal spelen bij een casino zonder Nederlandse vergunning? Wanneer je speelt bij een casino zonder een Nederlandse vergunning dan ben je niet met iets verkeerd bezig en speel je dus legaal."
 - "Welke vergunningen zijn betrouwbaar buiten de Nederlandse licentie om?"

37. Uit het besluit blijkt dat op deze websites reclame werd gemaakt voor onder meer rantcasino.com, bluvegas.com, goslot.com, nordslot.com, scatters.com, dbosses.com en crazeplay.com. Deze online casino's waren op dat moment allemaal van Gammix. Ook blijkt dat de toezichthouder heeft deelgenomen aan spellen die werden aangeboden op nordslot.com.
38. De commissie concludeert hieruit dat er expliciet op Nederland gerichte reclame is gemaakt voor websites van Gammix. Zij verwijst naar de website van de Kansspelautoriteit waarop beide besluiten zijn gepubliceerd.²

White-label-diensten van Gammix

39. Gammix stelt meermaals in haar bezwaarschrift dat niet Gammix de aanbieder is, maar andere exploitanten met wie zij white-label-contracten zou hebben gesloten. Volgens Gammix houdt dat in dat zij zelf geen online kansspelen aanbiedt aan spelers, maar dat zij dit tegen een vergoeding faciliteert. De exploitatie door de websitehouder zou gebeuren onder de vergunning van Gammix. Gammix stelt dat de exploitant van de website een overeenkomst sluit met Gammix waarin de taken, verantwoordelijkheden en financiële afspraken tussen beide partijen worden vastgelegd. Gammix heeft een voorbeeld van zo'n overeenkomst overgelegd.³
40. Volgens Gammix is "de exploitant" verantwoordelijk voor initiatieven op het gebied van reclame. Gammix zou slechts "primair" dienstverlening aanbieden door middel van software en gerelateerde diensten om online kansspelen aan te bieden. Gammix zou daarvoor vaste bedragen ontvangen ("fees") en geen directe inkomsten ontvangen van consumenten die aan de spellen deelnemen aan de online kansspelen. De vergoeding voor Gammix zou daardoor onafhankelijk zijn van het succes van de website. Gammix zou geen directe omzet behalen uit de inleg van consumenten.⁴
41. De commissie heeft Gammix uitdrukkelijk uitgenodigd om daarvan bewijs over te leggen, zoals contracten met deze andere exploitanten, maar Gammix heeft van dat aanbod geen gebruik gemaakt. Zij heeft slechts een blanco modelovereenkomst overgelegd, waarvan niet is gebleken dat deze daadwerkelijk is gesloten tussen Gammix en een of meer andere exploitanten. Verder heeft Gammix geweigerd om de namen van die andere exploitanten te noemen, ondanks dat de commissie daar expliciet om heeft gevraagd. De commissie vindt het onder meer hierom niet geloofwaardig dat Gammix daadwerkelijk white-label-overeenkomsten met andere exploitanten zou hebben gesloten met betrekking tot de websites. Zelfs als Gammix dat wél zou hebben gedaan, maakt dat geen verschil. Hieronder licht de commissie dat toe.
42. Uit de modelovereenkomst volgt duidelijk dat (alleen) Gammix degene is die gelegenheid biedt tot deelname aan de online kansspelen, wat ingevolge artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok verboden is. De overtreding van die bepaling is de grondslag van de aan Gammix opgelegde boete.⁵

² <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/>

³ Bezwaarschrift onder randnummer 16.

⁴ Bezwaarschrift onder randnummers 17 en 18.

⁵ Gammix stelt onder randnummer 17 van haar bezwaarschrift dat de white-label-klant slechts de reclame verzorgt. Reclame valt niet onder het begrip 'gelegenheden geven', maar onder het begrip 'bevorderen'. Zie

43. In de modelovereenkomst wordt Gammix aangeduid als "Operator",⁶ Engels voor 'exploitant'. Daaruit blijkt verder dat Gammix de website ontwikkelt en exploiteert. Zie in dat verband bijvoorbeeld artikel 4.3 van de modelovereenkomst:

"The Operator will be responsible for the operation of all aspects of the Site(s). Whilst the Operator will regularly liaise and consult with the Partner as to Site(s) operation, content and performance, all aspects of the Site(s) (other than a commitment to use the Brand, the Domain Name and the Partner Content) and the manner of dealing with Users shall be determined by the Site Operator in its sole and absolute discretion."

44. Uit het genoemde artikel blijkt al dat Gammix de transacties met de spelers verzorgt. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit artikel 4.1 van de modelovereenkomst:

"The Partner will never be a party to a Transaction. All Transactions are entered into directly between the Site Operator and the Users."

Met 'Partner' wordt blijkens de aanhef van de overeenkomst de white-label-partner van Gammix bedoeld. Blijkens de in artikel 1.2 van de modelovereenkomst opgenomen definities worden met 'Users' spelers bedoeld.

45. Een ander voorbeeld is artikel 4.4 van de modelovereenkomst:

"The Operator shall be solely responsible for calculating and paying User's winnings."

46. Ook uit artikel 4.5 van de modelovereenkomst blijkt dat Gammix degene is die bepaalt aan welke spelers wel of geen gelegenheid tot deelname aan de kansspelen wordt gegeven:

"The Operator may, in its sole discretion, use or procure the use of any available means to block certain Users or impose or procure the imposition of other restrictions in an effort to prevent underage, fraudulent, uncollectable or unprofitable transactions or to restrict improper conduct."

47. De taak van de "partner", dat wil zeggen de white-label-klant van Gammix, staat vermeld in artikel 3.1 van de modelovereenkomst:

"From the Go Live Date the Partner shall employ commercially reasonable endeavours to market the Site(s)."

48. De commissie concludeert dat uit de modelovereenkomst blijkt dat het Gammix is die gelegenheid geeft aan de spelers om deel te nemen aan de online kansspelen, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok, en dat de eventuele white-label-partners van Gammix dat aanbod kunnen bevorderen als bedoeld in artikel 1,

artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. De white-label-klant is dus niet degene die de gelegenheid geeft tot deelname aan de kansspelen.

⁶ Zie de aanhef van de overeenkomst.

eerste lid, onder b, van de Wok. De white-label-klant is dus niet degene die gelegenheid geeft tot deelname aan de online kansspelen.

49. Verder is het de commissie opgevallen dat Gammix beschikt(e) over een Maltese B2C-vergunning ('business to consumers'), die Gammix het recht geeft om kansspelen aan te bieden aan consumenten. Ook daaruit blijkt dat Gammix degene is die de online kansspelen aanbiedt. Niet gesteld, noch gebleken is dat eventuele white-label-partners van Gammix over zo'n vergunning beschikken, dan wel hebben beschikt om kansspelen aan consumenten te mogen aanbieden. Bovendien beschikt Gammix niet over een B2B-vergunning ('business to business') die op Malta verplicht is voor het aanbieden van gokdiensten aan andere bedrijven.
50. Volgens Gammix werden de online kansspelen dus aangeboden door andere exploitanten, ondanks dat op alle onderzochte websites Gammix steeds als aanbieder wordt genoemd, volgens de algemene voorwaarden Gammix steeds de contractuele wederpartij van de speler is en Gammix altijd de begunstigde is van de geldtransacties. Gammix wil niet zeggen wie die andere exploitanten zijn, omdat dit volgens haar geheim zou moeten blijven. De commissie heeft aan Gammix gevraagd hoe spelers kunnen weten dat ze niet met Gammix te maken hebben, maar met een andere exploitant. Gammix heeft deze vraag niet beantwoord. Als het betoog van Gammix zou moeten worden gevolgd, is het dus voor niemand kenbaar van wie de spelers de online kansspelen afnemen en wie verantwoordelijk is voor het aanbod van deze kansspelen. Dat is volgens de commissie niet alleen ongeloofwaardig, maar ook onbetrouwbaar.
51. De ongeloofwaardigheid van Gammix op dit punt wordt nog eens versterkt doordat zij zich pas na het sanctiebesluit op het standpunt heeft gesteld dat niet zij, maar andere exploitanten de aanbieders van de websites zouden zijn. In haar zienswijze van 19 mei 2023 schreef zij nog:

"Gammix biedt in Malta, in overeenstemming met de aldaar geldende regels online kansspelen aan. Gammix opereert verschillende websites met geregleerde kansspelen en spelen anders dan geregleerde kansspelen, i.e. spelen waarbij het niet mogelijk is om mee te dingen naar prijzen of premies. Gammix wenst zich te houden aan alle relevante (lokale) regelgeving. Dat geldt ook voor Nederland. Gammix heeft er daarom voor gezorgd dat haar aanbod nimmer op Nederland was gericht."⁷

Ook schrijft Gammix:

"Gammix heeft vervolgens - onder protest - en zonder verdere aanwijzingen van de Ksa aanvullende maatregelen genomen. Zo heeft Gammix de mogelijkheid tot registratie vanuit Nederland verwijderd, maatregelen getroffen die de toegang tot de site voor Nederlands ingezetenen blokkeren (IP-blocking), spelers accounts gesloten en de website zo gewijzigd dat direct op de website - bij een bezoek van een Nederlands ingezetene - een melding wordt getoond inhoudende dat de site niet toegankelijk is voor inwoners van Nederland."⁸

⁷ Zienswijze, p. 6, onder randnummers 14 en 15.

⁸ Zienswijze, p. 7, onder randnummer 20.

De commissie verwijst verder naar die zienswijze, waaruit duidelijk blijkt dat Gammix zichzelf als exploitant van de websites en wederpartij van de gokkers beschouwt.⁹

52. Daarnaast is het de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit op 22 juni 2022 aan Gammix een last onder dwangsom heeft opgelegd met betrekking tot deels dezelfde websites als die waarop het sanctiebesluit ziet. In de procedure daarover heeft Gammix eveneens gesteld dat het haar websites waren. Gammix heeft niets gesteld over eventuele andere betrokkenen of exploitanten.
53. Ook in haar brief van 15 september 2022 stelt Gammix dat zij kansspelen aanbiedt aan spelers en betoogt zij zelfs dat zij daartoe het recht heeft. In deze brief wordt met geen woord gerept over white-label-diensten.
54. Het komt de commissie ongeloofwaardig voor dat Gammix zich pas na het sanctiebesluit realiseert dat zij niet de aanbieder is van de websites. Als Gammix daadwerkelijk had gevonden dat zij niet de aanbieder is, dan had zij dat standpunt van meet af aan ingenomen, ook in de andere procedures.
55. Daar komt bij dat, zelfs als er andere exploitanten zouden zijn betrokken op basis van de (model)overeenkomst die Gammix heeft overgelegd, daaruit niet volgt dat die andere exploitanten dan beschouwd kunnen worden als plegers of medeplegers van de overtreding van het verbod, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
56. Daarnaast wijst de commissie op de volgende passage in de door Gammix overgelegde jaarrekening over 2022, onder het kopje 'Gaming revenue', waarin Gammix is aangeduid als "The Company":

"The Company earns revenue from gaming transactions. Revenue is recognised when the Company transfers the service to the customer at a point in time, that is, the player. Revenue is measured by calculating the amount wagered by players minus the winnings returned to players and jackpot contribution."
57. Hieruit blijkt volgens de commissie dat Gammix alleen omzet heeft behaald met het aanbieden van online kansspelen aan spelers. Deze omzet bestaat uit het verschil dat gokkers inleggen en wat aan hen wordt uitbetaald, oftewel het bruto spelresultaat (hierna: BSR) van de aangeboden spellen. Ook uit deze door Gammix overgelegde jaarcijfers blijkt niet dat Gammix enige omzet heeft behaald uit "business to business (B2B) white-label-dienstverlening". Van een verdienmodel waarmee volgens Gammix rekening zou moeten worden gehouden, kan volgens de commissie pas sprake zijn als blijkt dat de inkomsten daadwerkelijk door zo'n model zijn verworven. Daarvan is de commissie niet gebleken.

⁹ Zie ook bijvoorbeeld de brief van Gammix van 15 september 2022 aan de Kansspelautoriteit waarin zij stelt: "Gammix biedt derhalve op rechtmatige wijze kansspelen op afstand aan ...".

58. Het bovenstaande citaat staat ook haaks op de stelling van Gammix dat zij "enkel uit hoofde van dienstverlening aan andere bedrijven omzet genereert."¹⁰ Van "fees" die met dienstverlening aan andere exploitanten zouden zijn verdiend, is in de jaarrekening over 2022 niets gebleken.
59. Kortom, de commissie merkt Gammix aan als degene die de gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan de kansspelen die op de websites zijn aangeboden. Gammix heeft geen bewijs aangedragen voor haar stelling dat andere exploitanten daarvoor (mede)verantwoordelijk zijn. De commissie vindt dat ook niet geloofwaardig.

Ten aanzien van het sanctiebesluit

Ten aanzien van grond a

60. Gammix stelt dat de Wok niet van toepassing is. Er zou geen sprake zijn van gerichtheid op de Nederlandse markt, waardoor de Kansspelautoriteit niet bevoegd zou zijn om handhavend op te treden.
61. De commissie kan Gammix hierin niet volgen. Uit het sanctiebesluit en het boeterapport blijken de kenmerken van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt. Van belang zijn onder meer de internationale topleveldomeinnamen, de vermelding van een telefoonnummer met internationaal kengetal, de mogelijkheid om geld van en naar Nederlandse bankrekeningen over te maken, waarbij een deel van het betaalproces in het Nederlands was, het feit dat Nederland niet was opgenomen in de lijst van landen van waaruit deelname verboden was, het feit dat de opties 'Netherlands' en '+31' al waren ingevuld op het inschrijvingsformulier en het feit dat bij sommige websites de klantenservice in het Nederlands beschikbaar was. Bovendien is er expliciet op Nederland gerichte reclame gemaakt voor deze websites.¹¹ Het is vaste rechtspraak dat uit zulke kenmerken gerichtheid op Nederland kan worden afgeleid.¹²
62. Daarnaast is relevant dat de websites zo waren ingericht dat ze rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk waren, er rechtstreeks vanuit Nederland geregistreerd kon worden, er rechtstreeks van een Nederlandse bankrekening geld gestort kon worden¹³ en er rechtstreeks vanuit Nederland gespeeld kon worden.
63. Hierdoor staat vast dat de websites vanuit Nederland toegankelijk waren en mede op Nederland gericht waren. Ten overvloede merkt de commissie nog het volgende op ten aanzien van grond a.

Gerichtheid op Nederland

¹⁰ Onderdeel 4.6 van het bezwaarschrift, onder randnummer 192.

¹¹ Zie onder randnummers 35 tot en met 38.

¹² Zie bijv. ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5, SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 6, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 4.1, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr. Green*), r.o. 5.2, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*) r.o. 4, ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996 (*Ladbroke's*), r.o. 4.3.

¹³ Vgl. bijv. ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996 (*Ladbroke's*), r.o. 4.3 en SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 6.

64. In de uitspraak van 26 januari 2023 heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat over de vraag wanneer artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is overtreden, voldoende duidelijkheid bestaat.¹⁴ De wet en de van toepassing zijnde jurisprudentie maken geen onderscheid tussen passieve en actieve gerichtheid op de Nederlandse markt. Daarnaast volgt volgens de rechtbank de (mede)gerichtheid van de website op de Nederlandse markt ook uit andere omstandigheden, die (deels) vergelijkbaar zijn met de hierboven genoemde kenmerken.¹⁵ Mede op grond van deze uitspraak is de commissie van oordeel dat ook in deze zaak sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt.
65. De commissie vindt voor dit oordeel eveneens steun in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 27 februari 2024 inzake Gammix.¹⁶ In deze uitspraak oordeelde de voorzieningenrechter dat ten aanzien van het sanctiebesluit geen sprake was van evidente onrechtmatigheid. De voorzieningenrechter baseerde dit oordeel op in het sanctiebesluit genoemde kenmerken en overwoog daarbij als volgt:

"Uit het boeterapport volgt dat verweerder op verschillende websites van verzoekster een account met Nederlandse adresgegevens kon aanmaken, daarop kon inloggen, een storting kon doen en met een Nederlands IP-adres kon deelnemen aan de kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Ook waren er geen zichtbare maatregelen getroffen om deelname door minderjarigen onmogelijk te maken. Gelet op deze omstandigheden die onderbouwd worden in het door verweerder opgemaakte boeterapport, kan dan ook niet worden geoordeeld dat evident is dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de Wok meermaals en gedurende een aanzienlijke periode is overtreden. Hierbij is verder van belang dat de mate waarin verzoekster haar activiteiten op de Nederlandse markt richt volgens vaste jurisprudentie niet maatgevend is. Het gaat er om dat met websites waarvoor verzoekster verantwoordelijk was, gelegenheid is geboden om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen."

66. Het argument van Gammix dat zij niet de intentie had om actief te zijn in landen waar dat niet is toegestaan,¹⁷ wat daar ook van zij, is volgens de commissie niet relevant. De Kansspelautoriteit heeft dat in paragraaf 5.3.3 van het sanctiebesluit reeds afdoende gemotiveerd. De commissie volstaat dan ook met een verwijzing naar deze motivering en naar recente rechtspraak van de rechtbank Den Haag.¹⁸
67. Ook het argument dat zij haar aanbod niet door middel van reclame of anderszins had gericht op de Nederlandse markt,¹⁹ kan Gammix niet baten. Hoewel reclame en werving inderdaad aanwijzingen van medegerichtheid op Nederland kunnen zijn, zou de afwezigheid daarvan niet tot de conclusie dwingen dat de website niet mede op Nederland was gericht. Het laat de overige kenmerken van (mede) gerichtheid

¹⁴ ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), r.o. 5.6.

¹⁵ ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), r.o. 5.2. Zie ook bijv. ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr. Green*), r.o. 5.2 en ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 4.1.

¹⁶ SGR 23/8550 (*Gammix*), r.o. 4.1.

¹⁷ Onder randnummer 7 van het bezwaarschrift.

¹⁸ ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5.

¹⁹ Onder randnummer 76 van het bezwaarschrift.

immers onverlet. Bovendien blijkt uit de eerder genoemde besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom en een boete aan RRM dat er op Nederland gerichte reclame is gemaakt voor websites van Gammix. De stelling van Gammix dat uit de modelovereenkomst zou blijken dat het de merkhouder is die reclame kan en mag maken, en niet Gammix, maakt dit niet anders.

Pammer/Alpenhof

68. Gammix stelt verder dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd was om handhavend op te treden en beroept zich daarbij in onderdeel 3 van haar bezwaarschrift op Rome I²⁰ en de conclusie en het arrest Pammer/Alpenhof van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).²¹ Gammix stelt dat daaruit volgt dat noch de verkoop van een dienst, noch de toegankelijkheid van een medium in een lidstaat de kwalificatie 'gerichtheid' rechtvaardigt. Gerichtheid impliceert en vereist een actief handelen van de ondernemer dat is gericht op de werving van klanten uit bepaalde lidstaten.
69. Met betrekking tot hetgeen Gammix daarbij heeft aangevoerd overweegt de commissie als volgt.
70. Het arrest Pammer/Alpenhof betreft de toepassing van Verordening (EG) nr. 44/2001. Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Het heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken, aldus artikel 1 van de verordening. Het arrest betreft de bevoegdheid van de rechter in gevallen waarin de partijen die een overeenkomst sluiten (de consument en de ondernemer) in verschillende lidstaten van de Europese Unie wonen. Het Hof overweegt dat in dat geval de vraag is of er aanwijzingen zijn dat de ondernemer zijn activiteiten richtte op andere lidstaten, waaronder de lidstaat waarin de consument woonplaats heeft. Het Hof geeft een niet-limitatieve opsomming van dergelijke aanwijzingen, zoals het gebruik van een topleveldomein (.com) of de vermelding van een telefoonnummer met internationaal kengetal.
71. De onderhavige procedure betreft een administratiefrechtelijke zaak. Het gaat hier immers om een bestuursrechtelijk sanctiebesluit. Noch de verordening, noch het arrest strekt zich daartoe uit. De verordening en het arrest hebben geen werking tussen ondernemer en toezichthouder, maar tussen ondernemer en afnemer (consument). Evenmin zijn de verordening en het arrest bedoeld om ondernemers te vrijwaren van handhavend optreden, zolang zij maar stellen te voldoen aan de 'criteria' uit het arrest of hun werkwijze en bedrijfsvoering zodanig (aan het arrest) aanpassen, en een toezichthouder daardoor het nakijken heeft.
72. Een voorbeeld van de beperkte werking van het arrest is de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 1 februari 2017:

"Voorts wordt nog overwogen dat de door Betsoft en [B] aangehaalde uitspraak van het HvJ EU in de zaken Pammer en Alpenhof in dit kader niet

²⁰ Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

²¹ ECLI:EU:C:2010:740 (*Pammer/Alpenhof*), concl. 18 mei 2010, ECLI:EU:C:2010:273.

relevant is, nu deze uitspraak is toegesneden op consumentenovereenkomsten.”²²

73. In de memorie van toelichting bij de zogenoemde Wet kansspelen op afstand is wél een verwijzing naar het arrest Pammer/Alpenhof opgenomen.²³ Er is ingegaan op de vraag of er meer verduidelijking nodig is met betrekking tot de overtreding van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok. Volgens de wetgever is het voor iedereen duidelijk wat hier wordt bedoeld. De wetgever verwijst hiervoor naar het zogenoemde Ladbrokesarrest en merkt vervolgens op:

“Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie biedt voldoende aanknopingspunten voor de vraag wanneer sprake is van het in Nederland organiseren van kansspelen op afstand. Verwezen wordt naar het arrest van 7 december 2010 in de gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09 (Pammer en Alpenhof).”

74. Volgens de commissie geeft het arrest Pammer/Alpenhof een niet-limitatieve opsomming van aanwijzingen. Deze aanwijzingen zijn, evenals het Ladbrokesarrest, een hulpmiddel, aanknopingspunten. Het arrest bevat geen formulering van de bewijslast voor een toezichthouder om een overtreding vast te (kunnen) stellen.
75. Ten overvloede wijst de commissie erop dat het arrest Pammer/Alpenhof betrekking heeft op de term ‘richten op’ als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onder c, van Verordening 44/2001, de voorloper van de huidige Verordening 1215/2012, dat een identieke bepaling bevat, namelijk artikel 17, eerste lid, onder c. Het Hof overweegt in dat arrest onder meer dat elke duidelijke uitdrukking van de wil van de onderneming dat hij zijn diensten aanbiedt in één of meer bij name genoemde lidstaten een vorm is van ‘richten op’.²⁴ Ook licht het Hof toe dat reclame een uitdrukking van die wil kan zijn.²⁵ Verder blijkt dat als een onderneming een derde betaalt om de naamsbekendheid in een bepaald land te vergroten, dat ook een duidelijke uitdrukking is van die wil.²⁶ De commissie verwijst naar de gepubliceerde besluiten inzake RRM en hetgeen zij daarover overwogen heeft onder randnummers 35 tot en met 38 van dit advies.
76. Volgens Gammix zou ook relevant zijn of de reclame aan Gammix toerekenbaar is.²⁷ De gerichtheid van de websites op Nederland hangt echter niet af van wie er reclame voor maakt. De commissie vindt het bovendien niet geloofwaardig dat RRM reclame zou maken voor websites van Gammix zonder directe of indirecte betrokkenheid van Gammix. Of (daarnaast) ook white-labelpartners van Gammix betrokken zouden zijn bij het maken van reclame, is niet relevant en daar is overigens ook niets van gebleken.
77. Ten slotte blijkt ook uit Nederlandse rechtspraak dat Gammix zich volgens de criteria van het arrest Pammer/Alpenhof heeft gericht op Nederland. Zo behaalt Gammix een hoge omzet in Nederland, zijn de websites bereikbaar vanaf

²² ECLI:NL:RBDHA:2017:912 (*Novomatic/Betsoft*). Zie ook: SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 6.1.

²³ Tweede Kamer, 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 75.

²⁴ R.o. 81.

²⁵ R.o. 65–68.

²⁶ R.o. 67 en 81.

²⁷ Bezwaarschrift onder randnummer 76.

Nederlandse IP-adressen, kan een account worden aangemaakt met Nederlandse adresgegevens, zijn bij het registratieproces bepaalde gegevens voor Nederlandse gebruikers al ingevuld en kunnen uitbetalingen en stortingen worden gedaan vanaf en naar Nederlandse bankrekeningen. Bovendien heeft online gokken een internationaal karakter.²⁸

78. Het beroep van Gammix op het arrest Pammer/Alpenhof kan haar dus niet baten. Integendeel: indien dat arrest van toepassing zou zijn, volgt daaruit juist dat Gammix zich gericht heeft op Nederland.²⁹

Uitleg van het begrip 'gerichtheid' in andere landen

79. De commissie wijst op de vaste nationale en EU-rechtspraak dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over een toereikende beoordelingsmarge beschikken om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde.³⁰
80. Gelet hierop en het feit dat in deze zaak Nederlands recht van toepassing is, slaagt ook het beroep van Gammix op Franse rechtspraak met betrekking tot het gerichtheidcriterium niet.³¹ Het is niet relevant hoe de Franse rechtspraak 'gerichtheid' in het kader van het Franse recht uitlegt. Bovendien volgt uit hetgeen Gammix heeft aangevoerd niet dat de uitleg die de Kansspelautoriteit geeft aan het begrip (mede)gerichtheid in strijd zou zijn met de door Gammix aangehaalde (casuïstische) Franse rechtspraak. Hetzelfde geldt voor de verwijzingen naar het beleid in Denemarken en Zweden.³² Daarbij merkt de commissie overigens op dat de websites ook overeenkomstig de Deense en Zweedse maatstaven die Gammix heeft opgesomd onder randnummer 44 van haar bezwaarschrift, gericht zijn op Nederland.³³ De commissie benadrukt dat in de Nederlandse rechtspraak de uitleg die de Kansspelautoriteit geeft aan het begrip (mede)gerichtheid steeds is bevestigd. Gammix heeft niet gemotiveerd waarom in haar situatie anders geoordeeld zou moeten worden.

Internationale gerichtheid

81. Verder merkt de commissie op dat Gammix in haar bezwaarschrift zelf aangeeft dat het "vanzelfsprekend" is dat een internationale topleveldomeinnaam en de Engelse taal worden gebruikt. Gammix accepteerde ook betalingen in andere valuta dan de euro. De commissie ziet hierin een bevestiging dat er sprake is van een

²⁸ Zie bijv. ECLI:NL:RBNHO:2023:11879 (*N1 Interactive II*), r.o. 4.9.

²⁹ ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5.1.

³⁰ Zie bijv. ECLI:EU:C:2011:582 (*Dickinger & Ömer*), r.o. 45.

³¹ Gammix verwijst daarnaar onder randnummers 45 tot en met 49 van haar bezwaarschrift.

³² Zie ook ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5.1.

³³ Vooraf ingevulde velden op het registratieformulier die verwijzen naar Nederland en marketing direct gericht op Nederlandse spelers (Denemarken, zesde en achtste bullet); De website of affiliates richten zich op Nederlandse consumenten en het bedrijf of zijn affiliates hebben marketing in het Nederlands (Zweden, twee laatste bullets). Bovendien wordt de munteenheid van Nederland gebruikt (Denemarken, tweede bullet; Zweden, eerste bullet).

internationale oriëntatie en daarmee van een oriëntatie die mede is gericht op Nederland.

82. In dat kader wijst de commissie nog op het volgende. Volgens het jaarverslag 2021 van de Malta Gaming Authority (hierna: MGA), de Maltese toezichthouder, waren er in 2021 in totaal 352 vergunninghouders met een Maltese vergunning. Gezamenlijk hadden deze Maltese vergunninghouders ruim 35 miljoen spelersaccounts onder die Maltese vergunningen.³⁴ In 2022 was sprake van een toename van het aantal spelersaccounts.³⁵ In 2022 waren er meer dan 36 miljoen spelersaccounts en 329 Maltese vergunningen.³⁶ Malta heeft iets meer dan 500.000 inwoners. Gelet op het aantal spelersaccounts kan het niet anders dan dat Maltese vergunninghouders ook overeenkomsten sluiten met inwoners van andere (lid)staten en dat zij zich dus richten op de internationale markt.

Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

83. Het beroep van Gammix op de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit kan evenmin slagen.³⁷ Het is vaste rechtspraak dat de prioriteringscriteria slechts een volgorde in de handhaving aanbrengen vanwege het omvangrijke illegale online kansspelaanbod en de beperkte capaciteit en middelen van de Kansspelautoriteit.³⁸ De prioriteringscriteria zijn niet bedoeld om een overtreding vast te stellen, noch vormen zij een gedoogbeleid.³⁹ Inachtneming van de prioriteringscriteria betekent nog niet dat een aanbieder zich niet meer (mede) richt op Nederland. De stelling van Gammix dat de Kansspelautoriteit slechts de door Gammix genoemde kenmerken aanduidt als kenmerken van gerichtheid op Nederland, is onjuist. Er zijn immers meer kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland kan blijken, wat ook is bevestigd in de rechtspraak. Al eerder genoemde voorbeelden zijn: vooraf ingevulde gegevens die verwijzen naar Nederland op het aanvraagformulier, zoals de opties 'Netherlands' of '+31';⁴⁰ het mogelijk maken van betalingsverkeer met Nederlandse banken;⁴¹ het overboekingsproces dat in de Nederlandse taal mogelijk was;⁴² het in de algemene voorwaarden benoemen van Nederland als land van waaruit mag worden deelgenomen;⁴³ of juist het niet opnemen van Nederland in de lijst van landen van waaruit niet mag worden deelgenomen.⁴⁴ Gammix geeft zelf ook zo'n voorbeeld onder randnummer 65 van haar bezwaarschrift. Anders dan Gammix stelt, zijn al deze voorbeelden (meermalen) in een bodemprocedure bevestigd.

³⁴ MGA, jaarverslag 2021, p. 76.

³⁵ Zie www.casinonieuws.nl/online/gokbedrijven-malta-economie/.

³⁶ MGA jaarverslag 2022, p. 112 respectievelijk 109.

³⁷ Gammix verwijst daarnaar onder randnummers 60 tot en met 69 van haar bezwaarschrift.

³⁸ ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Co-Gaming*), r.o. 2, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac & Mansion*), r.o. 1,

ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), r.o. 5.2, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 4,

ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Simbat Entertainment Systems*), r.o. 9.2.1.

³⁹ Zie bijv. ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*), ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*), 30 januari 2020,

ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (*Bet-at-home*), ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (*Cyberrock Honeydew*),

ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (*Corona Ltd.*), ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, (*LeoVegas Royal Panda*), r.o. 4.4.8,

ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*), r.o. 9.2.1, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820

(*Mr. Green*), r.o. 7.7, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (*Corona Ltd.*), r.o. 5.1-5.4.

⁴⁰ Bijv. ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 4.1 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5.

⁴¹ Bijv. ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996 (*Ladbrokes*), r.o. 4.3 en SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 6.

⁴² Bijv. ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 4.1.

⁴³ Bijv. ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 4.1.

⁴⁴ Bijv. ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr. Green*), r.o. 5.2.

84. Overigens merkt de commissie op dat Gammix onder randnummer 60 van haar bezwaarschrift verwijst naar de prioriteiten onder het huidige handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit, waarin onder meer reclame gericht op de Nederlandse consument staat vermeld. Hiervan is sprake in het geval van Gammix, zoals blijkt uit de eerder genoemde sanctiebesluiten inzake RRM die zijn opgelegd wegens het maken van reclame voor websites van Gammix.

Overige argumenten

85. Met het argument van Gammix dat zij deelname vanuit Nederland contractueel had gehinderd, namelijk door in artikel 2.6 van de algemene voorwaarden een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de speler dat niet illegaal aan kansspelen mag worden deelgenomen en dat zij met white-label-partners overeen zou zijn gekomen dat zij zich niet zouden richten op landen waar online gokken verboden is, kan Gammix het verbod in de Wok en de handhaving daarvan niet ontduiken.
86. Bovendien heeft Gammix, in weerwil van artikel 2.6 van de algemene voorwaarden, wél spelers geaccepteerd die in Nederland gevestigd waren. Zij heeft dat zelfs gefaciliteerd door bijvoorbeeld 'Netherlands' en '+31' al vooraf in te vullen op het registratieformulier. Voor zover Gammix de white-label-partners verantwoordelijk wil houden voor de op Nederland gerichte reclame, heeft zij eveneens niet ingegrepen toen deze partners zich niet aan de in de overeenkomst gemaakte afspraak hielden. De desbetreffende bepalingen uit de algemene voorwaarden en de overeenkomst waren voor Gammix dus kennelijk niet relevant.
87. Ook het argument dat IP-blokkades ineffectief zouden zijn, wat daar ook van zij, rechtvaardigt niet dat Gammix dan maar alle spelers uit Nederland ongehinderd mag laten spelen. Gammix is gehouden tot naleving van de wet. Als Gammix een betere methode heeft dan IP-blokkades, kan zij die methode toepassen.⁴⁵

Conclusie over gerichtheid

88. Op grond van de hierboven genoemde argumenten concludeert de commissie (nogmaals) dat het betoog van Gammix dat de websites niet op Nederland waren gericht, niet kan slagen. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit voldoende gemotiveerd dat sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt.⁴⁶
89. Nu volgens de commissie duidelijk sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt, is de Kansspelautoriteit bevoegd om handhavend op te treden. Daarbij heeft de Kansspelautoriteit, althans haar toezichthouder, niet onrechtmatig gehandeld.

Ten aanzien van grond b

⁴⁵ ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5.

⁴⁶ ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 4.1.

90. Gammix betoogt dat sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van dienstverlening als gegarandeerd in artikel 56 van het VWEU. Volgens Gammix zou het begrip 'gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen' dermate ruim worden uitgelegd dat hiermee op Gammix een onmogelijk uit te voeren norm wordt opgelegd.
91. Artikel 56 van het VWEU bepaalt dat de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht.
92. Van strijd met artikel 56 van het VWEU is de commissie niet gebleken. Uit het betoog van Gammix of de jurisprudentie volgt niet dat handhaving van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok leidt tot enige strijdigheid met artikel 56 van het VWEU.
93. In dat kader verwijst de commissie naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 januari 2023 waar ten aanzien van de eventuele strijdigheid met artikel 56 van het VWEU het volgende is overwogen:⁴⁷

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

94. Verder ziet de commissie niet in welk belang Gammix bij dit argument zou kunnen hebben, nu Gammix zich niet op de Nederlandse markt mag begeven en nota bene zelf in bezwaar heeft aangevoerd dat zij niet de intentie had om online kansspelen aan te bieden in een land waar dat niet is toegestaan. Een dienstverlener kan zich alleen op de vrijheid van dienstverlening beroepen als hij een dienst wil aanbieden in een andere lidstaat. Artikel 56 van het VWEU kent die vrijheid immers slechts toe aan de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht. Gammix stelt zich dus in onderdeel 4.2 van haar bezwaarschrift, anders dan in bijvoorbeeld onderdeel 4.1 van het bezwaarschrift, op het standpunt dat zij online kansspelen wil aanbieden ten behoeve van in Nederland gevestigde gokkers. Zij kan zich echter niet beroepen op de vrijheid van dienstverlening en tegelijkertijd stellen dat zij niet actief is en wil zijn in Nederland. Onbetwist is ook dat Gammix alleen actief mag zijn in Nederland als zij over een vergunning beschikt. Het feit dat Gammix zich beroept op de vrijheid om diensten te verlenen is dus juist een bevestiging dat zij zich wél op Nederland richt.
95. Daarnaast overweegt de commissie dat artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok volgens vaste rechtspraak een gerechtvaardigde inbreuk is op de vrijheid van

⁴⁷ ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), r.o. 5.8.

dienstverlening. Het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit en het sanctiebesluit zijn dat ook. Met het verbod om zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen worden de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid gediend. Die doelstellingen zijn consumentenbescherming, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Deze doelstellingen zijn in de rechtspraak van het Hof (en dus ook in de Nederlandse rechtspraak) geaccepteerd als dwingende redenen van algemeen belang.⁴⁸

96. Handhaving van het bedoelde verbod is noodzakelijk om de doelstellingen te waarborgen. Daarmee worden aanbieders van wie niet vaststaat dat zij voldoen aan de eisen die de Nederlandse wet stelt aan het verantwoord aanbieden van kansspelen, ontmoedigd om het verbod te negeren. Dit is in lijn met vaste rechtspraak van het Hof.⁴⁹ Overigens is het ook vaste rechtspraak van het Hof dat het geen verschil maakt of een aanbieder van kansspelen een actief of een passief verkoopbeleid voert.⁵⁰ Handhaving van het verbod door middel van lasten onder dwangsom en boetes is ook een geschikt middel om de doelstellingen te bereiken. Dat blijkt wel uit het feit dat veel overtreders zijn gestopt nadat een (voornemen tot het opleggen van een) last onder dwangsom of een boete is opgelegd. Andere aanbieders zijn al gestopt om te voorkomen dat ze met handhavende maatregelen zouden worden geconfronteerd. De opgelegde boetes zijn ook proportioneel omdat ze gerelateerd zijn aan de omzet die de overtreders aan de Nederlandse markt hebben onttrokken.⁵¹
97. Gammix stelt in dit verband wel dat zij maatregelen heeft genomen, maar die maatregelen waren, voor zover ze al zijn genomen, te laat en deels ontoereikend. Het is immers vastgesteld dat Gammix op 1 maart 2022, 24 mei 2022, 2 juni 2022 en 2 november 2022 gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan online kansspelen. Uit onderzoek is gebleken dat er in ieder geval op 1 maart 2022 en 24 mei 2022 geen technische belemmeringen waren om aan de aangeboden kansspelen deel te nemen.⁵² Dit is op zichzelf al voldoende rechtvaardiging voor de opgelegde boete. Daarbij merkt de commissie op dat blijkens het besluit tot oplegging van een last onder dwangsom aan RRM er op 21 september 2021 al reclame werd gemaakt voor websites van Gammix, door middel van hyperlinks op casinojager.nl.
98. Op 2 juni 2022 is vastgesteld dat er op vier websites nog steeds geen technische belemmeringen waren om aan de aangeboden kansspelen deel te nemen. Ook op 2 november 2022 bleek Gammix nog steeds gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen via de website rantcasino.com.
99. Ten slotte is de commissie van mening dat er geen sprake is van strijd met artikel 1, van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De inbreuk op het bedoelde

⁴⁸ Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2008:BD1483 (*Betfair*), r.o. 2.15.5.

⁴⁹ Zie bijv. ECLI:EU:C:2009:519 (*Liga Portuguesa*), r.o. 69.

⁵⁰ Zie bijv. ECLI:EU:C:2010:307 (*Betfair*), r.o. 35.

⁵¹ Vgl. SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 7.4 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 9.

⁵² Uit het boetebesluit inzake RRM blijkt dat in ieder geval de website nordslot.com op 17 maart 2022 toegankelijk was.

recht is immers voldoende nauwkeurig, bij wet voorzien en proportioneel. In de Wok is namelijk bepaald dat een boete opgelegd kan worden voor het aanbieden van kansspelen zonder de vereiste vergunning en uit de Boetebeleidsregels volgt dat de hoogte van de boete gerelateerd is aan de omzet die met de overtreding is behaald.

Ten aanzien van grond c

100. Gammix stelt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte de goede wil en wens tot medewerking van Gammix niet heeft meegewogen. Volgens Gammix zou er ook sprake zijn van procedurele gebreken, doordat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten na toezending van het boeterapport een voornemen tot boeteoplegging, dan wel een voorlopig boetebesluit bekend te maken aan Gammix. Dit zou in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb. Voorts meent Gammix dat zij niet in de gelegenheid is gesteld haar zienswijze naar voren te brengen als bedoeld in artikelen 4:8 en 5:53, derde lid, van de Awb.
101. In reactie hierop overweegt de commissie dat vaststaat dat Gammix pas in actie is gekomen nadat de Kansspelautoriteit heeft ingegrepen. Als professionele aanbieder had zij echter moeten weten dat zij in het geheel geen online kansspelen mocht aanbieden in Nederland. Desondanks heeft zij toch een lucratief businessmodel gehanteerd door de wet te overtreden. Zij heeft derhalve te laat maatregelen genomen, wat verder ook zij van die maatregelen. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit daar terecht geen rekening mee gehouden. Anders zouden aanbieders steeds straffeloos geld kunnen verdienen met het overtreden van de wet, met alle schadelijke gevolgen voor de Nederlandse maatschappij van dien, en rustig wachten of en tot de Kansspelautoriteit optreedt.⁵³ Een gematigde boete zou dan een onvoldoende afschrikwekkende werking hebben en zou ook geen recht doen aan de opvatting dat misdaad niet mag lonen.
102. Verder overweegt de commissie dat Gammix vooraf op de hoogte is gesteld van het voornemen tot het opleggen van een boete en met het toesturen van het boeterapport voldoende in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze te geven op zowel het voorgenomen sanctiebesluit als het voorgenomen openbaarmakingsbesluit.⁵⁴ De Kansspelautoriteit is niet gehouden om een uitgeschreven voorgenomen besluit toe te sturen bij de uitnodiging tot het indienen van een zienswijze of zich voorafgaand aan het nemen van het sanctiebesluit uit te laten over voor de boetehoogte relevante aspecten,⁵⁵ zoals de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.⁵⁶ Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit dan ook niet gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook ziet de commissie geen grond om de boete te matigen, mede gelet op de vele (gehonoreerde) verzoeken om uitstel van Gammix.

⁵³ Vgl. ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 7.3.

⁵⁴ Vgl. ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 11.

⁵⁵ Anders dan Gammix stelt, heeft zij zich wel degelijk kunnen uitlaten over de hoogte van de boete. Het boeterapport bevat immers een schatting van de omzet van Gammix en een opsomming van de boeteverhogende factoren, waarna aan de hand van de Boetebeleidsregels kansspelen op afstand zonder vergunning de boetehoogte uitgerekend kan worden.

⁵⁶ ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.1.

Ten aanzien van grond d

103. Gammix stelt dat in het sanctiebesluit niet gemotiveerd zou zijn waarom zij de (enige) overtreder is en dat er geen aandacht is besteed aan de website-exploitanten die de daadwerkelijke aanbieders zouden zijn. Bovendien zou de Kansspelautoriteit het door haar overgelegde bewijs onrechtmatig hebben verkregen. De inzet van de "mystery shopping" bevoegdheid was niet noodzakelijk en niet proportioneel. Ook zou het bewijs dat ten grondslag ligt aan het sanctiebesluit twijfelachtig en niet aanstonds rechtmatig zijn.

Gammix enige overtreder

104. De commissie kan Gammix hierin niet volgen. In het sanctiebesluit staat onder verwijzing naar het boeterapport duidelijk vermeld dat Gammix de gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan het illegale aanbod. Daarvoor is onder meer bepalend dat op alle onderzochte websites Gammix als (enige) aanbieder staat genoemd en dat in alle algemene voorwaarden Gammix als (enige) wederpartij staat vermeld. Bovendien blijkt uit het boeterapport dat bij alle betalingen die de toezichthouders hebben verricht, Gammix steeds de begunstigde is.
105. Gammix stelt in haar bezwaarschrift weliswaar dat niet zij de aanbieder is, maar andere exploitanten met wie zij white-label-contracten zou hebben gesloten. De commissie heeft Gammix uitdrukkelijk uitgenodigd om daarvan bewijs over te leggen, zoals contracten met die andere exploitanten, maar Gammix heeft van dat aanbod geen gebruik gemaakt. Zij heeft slechts een blanco modelovereenkomst overgelegd, waarvan niet gebleken is dat deze daadwerkelijk is gesloten tussen Gammix en een of meer andere exploitanten. Uit die modelovereenkomst blijkt daarentegen wel dat Gammix fungeert als de aanbieder van de online kansspelen.⁵⁷ Ook heeft Gammix geweigerd om de namen van die andere exploitanten te noemen, ondanks dat de commissie daar expliciet om heeft gevraagd. De commissie verwijst verder naar hetgeen zij hierover heeft overwogen onder randnummers 39 tot en met 59 van dit advies.

Rechtmatigheid verkregen bewijs

106. De commissie volgt Gammix evenmin in haar betoog dat de Kansspelautoriteit het door haar overgelegde bewijs onrechtmatig zou hebben verkregen en dat inzet van de "mystery shopping" bevoegdheid niet noodzakelijk en niet proportioneel was.
107. Op grond van artikel 34c, eerste lid, van de Wok zijn toezichthouders van de Kansspelautoriteit bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. De toezichthouder heeft bij het onderzoek geen gebruik gemaakt van eigen identiteitsgegevens. Het invullen van onjuiste/onvolledige gegevens was nodig om te onderzoeken of er mogelijkheid werd gegeven tot deelname aan een kansspel

⁵⁷ Gammix stelt onder randnummer 17 van haar bezwaarschrift dat de white-label-afnemer slechts de reclame verzorgt. Reclame valt niet onder het begrip 'gelegenheid geven', maar onder het begrip 'bevorderen'. Zie artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.

vanuit Nederland. Er zijn slechts onjuiste of onvolledige gegevens opgegeven voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk was voor het onderzoek.

108. De memorie van toelichting bij artikel 34c van de Wok bepaalt hierover onder andere het volgende:

“Om te voorkomen dat de organisatoren van kansspelen op afstand hun elektronische processen zo inrichten dat de toezichthouders van de kansspelautoriteit als zodanig worden herkend en vervolgens worden misleid, is het nodig dat die toezichthouders niet als zodanig door de organisator kunnen worden herkend. Daarom moeten de toezichthouders gebruik kunnen maken van gegevens die niet herleidbaar zijn tot de kansspelautoriteit. Ook moet de toezichthouder op de speelsite kunnen inloggen als ware hij iemand aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden, bijvoorbeeld een minderjarige. Hiervoor is vereist dat onvolledige of onjuiste gegevens moeten kunnen worden verstrekt.”⁵⁸

“Deelname door de toezichthouder aan kansspelen op afstand die zonder vergunning worden georganiseerd en dus verboden zijn, kan nodig zijn om de noodzakelijke gegevens te achterhalen om het illegale kansspelaanbod te doen ophouden. Het gaat hierbij onder meer om gegevens met betrekking tot de identiteit van degenen die de kansspelen aanbieden en aan wie een last onder dwangsom of een boetebesluit moet worden gericht. Het kan ook gaan om gegevens met betrekking tot de wijze waarop het betalingsverkeer tussen die personen en de spelers verloopt, zodat maatregelen kunnen worden getroffen om dat betalingsverkeer te beëindigen (zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 34n).”

109. Anders dan Gammix stelt, is de bevoegdheid om onvolledige of onjuiste gegevens te verstrekken, niet beperkt tot het zich voordoen als iemand aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden. Overigens heeft de toezichthouder zich wel voorgedaan als iemand aan wie Gammix geen kansspelen mag aanbieden, namelijk als een zich in Nederland bevindende persoon. Zonder Nederlandse vergunning mag Gammix geen kansspelen aanbieden aan personen die zich in Nederland bevinden.
110. Ook anders dan Gammix stelt, heeft de toezichthouder zich op 24 mei 2022, 2 juni 2022 en 2 november 2022 zich niet voorgedaan als iemand die in Luxemburg woont. Weliswaar heeft de toezichthouder op die data als land en kengetal Luxemburg opgegeven, maar zij heeft op 24 mei 2022 en op 2 juni 2022 als adres opgegeven: Anna van Buerenplein 45A, 2515XP, Den Haag. Op 2 november heeft zij gebruik gemaakt van een account waarvan de adresgegevens Waterpoort 2, 2196XT, Nieuw-Vennep waren. Dat Gammix deze gegevens niet heeft gecontroleerd, komt voor haar rekening.⁵⁹ De commissie wijst erop dat illegaal aanbod juist aantrekkelijk is voor gokkers die zijn uitgesloten van legaal aanbod, zoals verslaafden en minderjarigen. Zij zullen zich niet van deelname aan het aanbod van illegale aanbieders laten weerhouden door de enkele afwezigheid van de optie ‘Netherlands’ op het inschrijfformulier. Volgens de commissie heeft de

⁵⁸ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 126.

⁵⁹ Zie SGR 17/7741 (*Trustfulgames*), r.o. 4.2.

Kansspelautoriteit daarmee binnen de grenzen van haar bevoegdheid gehandeld. De commissie vindt steun voor dit standpunt in de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 augustus 2018, met kenmerk SGR 17/7741, waarin de rechtbank heeft geoordeeld:

“Dat de toezichthouder een account heeft aangemaakt en zich heeft geregistreerd als woonachtig in België (omdat het land Nederland niet gekozen kon worden), leidt evenmin tot een ander oordeel. Immers vast staat dat het mogelijk was om vanaf een Nederlands IP-adres een account aan te maken en toegang te krijgen tot het aanbod van kansspelen.”

111. Het account van ‘Hendrik Bakker’ is aangemaakt omdat accounts waarin de woorden ‘handhaving’ en ‘Kansspelautoriteit’ gebruikt werden, door Gammix geblokkeerd werden of niet geregistreerd konden worden. Dat dat wel kon met het account van ‘Hendrik Bakker’ laat naar de mening van de commissie zien dat de website wel bereikbaar was voor Nederland, maar dat Gammix slechts gepoogd had de toegang onmogelijk te maken voor toezichthouders van de Kansspelautoriteit. Overigens stelt Gammix ten onrechte dat geen inzicht is gegeven in de gegevens waarmee dat account is aangemaakt. De commissie verwijst in dat verband naar het ‘Verslag met betrekking tot gebruik van onjuiste gegevens als bedoeld in artikel 34c van de Wet op de kansspelen’ van 21 juli 2022.⁶⁰
112. Het bewijs dat ten grondslag ligt aan het sanctiebesluit is volgens de commissie dan ook niet twijfelachtig of onrechtmatig.
113. Verder merkt de commissie op dat daadwerkelijk websitebezoek of deelname aan de aangeboden kansspelen geen bestanddelen zijn van de verbodsbepaling van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Zij verwijst naar het sanctiebesluit, in het bijzonder de randnummers 52 tot en met 55 en 72 tot en met 77. Zelfs als het bewijs van de Kansspelautoriteit dat zij daadwerkelijk kon deelnemen aan de kansspelen die Gammix aanbood, niet geheel op de juiste wijze zou zijn verkregen, gaat het niet om een dusdanige inbreuk dat dit bewijs niet mag worden gebruikt.⁶¹

IP-blokkades

114. Gammix stelt dat zij technische maatregelen heeft genomen zoals IP-blokkades. Daarbij verwijst zij naar haar brief van 15 september 2022 waarin zij dat zou hebben beschreven. In deze brief stelt Gammix in dit verband slechts dat zij “technische ‘geo-blocking’ maatregelen” heeft getroffen. Uit de brief blijkt niet hoe en wanneer die maatregelen zouden zijn getroffen. Wel wordt duidelijk uit de brief dat de maatregelen pas zijn genomen nadat de overtreding is geconstateerd. Dat blijkt ook uit het aanvullend bezwaarschrift, onder randnummer 25, tegen het openbaarmakingsbesluit waarin Gammix stelt dat zij “vanaf de zomer van 2022 reeds maatregelen genomen [heeft] om te voorkomen dat Nederlandse consumenten gebruik zouden maken van de websites ...”. Eventueel genomen maatregelen zijn dus hoe dan ook te laat genomen. De commissie merkt in dit kader op dat in het sanctiebesluit overtredingen zijn vastgesteld op 1 en 8 maart 2022, 24 mei 2022, 2 juni 2022 en 2 november 2022. Dat Gammix daarna mogelijk

⁶⁰ Kenmerk 14829/01.271.052.

⁶¹ Vgl. ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr. Green*), r.o. 5.1.

maatregelen heeft genomen, doet aan de overtreding dus niets af. Gammix heeft niet gemotiveerd waaruit zou blijken dat zij voordien effectieve maatregelen heeft genomen. Op grond van vaste rechtspraak is het aan Gammix om te bewijzen dat zij zulke maatregelen heeft genomen.⁶²

115. Volgens vaste rechtspraak is de norm van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok voldoende duidelijk.⁶³ Niet gezegd kan worden dat het voor Gammix onduidelijk was wat zij moest doen om de overtreding te stoppen. Zij is een professionele aanbieder en behoort te weten dat zij de Nederlandse wet niet mag overtreden. Hoe zij die overtreding beëindigt, is aan haar. Gammix kan dat doen door de toegang tot haar aanbod vanuit Nederland onmogelijk te maken, maar als zij de overtreding liever op een andere manier beëindigt, bijvoorbeeld omdat zij IP-blokkades ineffectief vindt, zal de Kansspelautoriteit daartegen geen bezwaar hebben. De commissie vindt steun voor deze opvatting in twee recente uitspraken van de rechtbank Den Haag, waarin de rechtbank heeft geoordeeld:

“Het is aan eiseres om zich aan de Wok te houden en geen deelname vanuit Nederland mogelijk te maken. Als dat volgens haar niet goed met het blokkeren van IP-adressen kan, omdat dit volgens eiseres eenvoudig te omzeilen is, dan moet zij dat op een andere manier doen.”⁶⁴

Ten aanzien van grond e

116. Gammix stelt kort gezegd dat zij met haar aanbod de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, te weten: consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit niet heeft geschaad.

Relativiteit

117. De commissie overweegt ten aanzien van deze laatste doelstelling dat Gammix een illegale aanbieder is. Het aanbieden van kansspelen zonder de vereiste vergunning is een misdrijf en het voorhanden hebben of verwerven van daarmee gegenereerde inkomsten is derhalve witwassen. Het sanctiebesluit is alleen al daarom geheel in lijn met de doelstelling ‘tegengaan van illegaliteit en criminaliteit’.
118. Gammix beroept zich ten onrechte op haar Maltese vergunning en het toezicht dat de MGA daarop zou houden. Naar vaste jurisprudentie staat het lidstaten immers vrij om aan de hand van hun eigen schaal van waarden hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen.⁶⁵ Daarom vereist Nederland een Nederlandse vergunning waarop de Kansspelautoriteit toezicht houdt.
119. Ten overvloede wijst de commissie erop dat Malta niet dezelfde eisen hanteert als Nederland. Zo is er in Malta geen systeem zoals Cruks, is er geen verplichte leeftijdsverificatie en mogen bonussen worden aangeboden aan spelers die jonger

⁶² Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2018:3135, (*Co-Gaming*), r.o. 6.3.

⁶³ Bijv. ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), r.o. 5.8.

⁶⁴ SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 6 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 5.

⁶⁵ ECLI:EU:C:2010:307 (*Betfair*), r.o. 28 en ECLI:EU:C:2009:519 (*Liga Portuguesa*), r.o. 55-73.

zijn dan 25 jaar. Ook gelden in Nederland hogere eisen ten aanzien van betrouwbaarheid en transparantie, waar Gammix duidelijk niet aan voldoet. Bovendien is de MGA niet bevoegd om de Wok te handhaven.

120. Het is voor de Kansspelautoriteit bijvoorbeeld niet controleerbaar of de spellen van Gammix eerlijk zijn, of consumenten daadwerkelijk uitbetaald krijgen, of Gammix concrete en afdoende maatregelen neemt om onmatige deelname of kansspelverslaving tegen te gaan, etc. Daar komt nog eens bij dat illegale aanbieders zoals Gammix extra aantrekkingskracht uitoefenen op spelers die uitgesloten zijn van het legale aanbod in Nederland, zoals minderjarigen en verslaafden. Dat vergt juist extra beschermende maatregelen.

Proportionaliteit

121. Volgens Gammix zou de duur van de overtreding zeer beperkt zijn. Daarnaast vindt zij dat de Kansspelautoriteit geen omzetgerelateerde boete had mogen opleggen. Ook zou geen rekening zijn gehouden met het verdienmodel van Gammix, namelijk business to business (B2B) white-label-dienstverlening, waarbij Gammix zelf geen online kansspelen aanbiedt aan spelers, maar dit tegen een vergoeding voor andere partijen faciliteert.
122. Ten aanzien van de duur van de overtreding overweegt de commissie het volgende. In tegenstelling tot hetgeen Gammix beweert, betreft de duur van de overtreding niet uitsluitend de vijf dagen waarop de overtreding is aangetoond. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit met deze vijf controles, die zijn uitgevoerd op verschillende, opeenvolgende momenten, aangetoond dat het ging om een doorlopende overtreding gedurende een periode van in ieder geval acht maanden (begin maart 2022 tot begin november 2022).⁶⁶ Overigens werden er blijkens de eerder genoemde besluiten inzake RRM ook in 2021 al kansspelen aangeboden op websites van Gammix. Volgens de commissie is de hoogte van de boete evenredig, onder meer omdat er sprake is van een langdurige overtreding.
123. Gammix stelt ten onrechte dat de Kansspelautoriteit "automatisch" een omzetgerelateerde boete heeft opgelegd. De commissie verwijst in dat verband naar de toelichting op de Boetebeleidsregels van de Kansspelautoriteit:

"De Kansspelautoriteit is van mening dat een overtreding niet lonend zou mogen zijn voor een illegale aanbieder. Het opleggen van een boete heeft daarom ook als eerste een punitief karakter: het begaan van een overtreding moet bestraft worden. Daarnaast heeft het opleggen van een boete, al dan niet in combinatie met andere bestuurlijke maatregelen, een preventief karakter. De Kansspelautoriteit stelt de boete of combinatie van maatregelen op een zodanig niveau vast dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële overtredders afschrikt. De Boetebeleidsregels dienen tegen de achtergrond van deze beoogde preventie te worden gezien."

⁶⁶ Vgl. SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 7.4.

124. De ernst van de overtreding kan voor een belangrijk deel worden bepaald aan de hand van de omzet die met de overtreding is behaald. Dat is immers het bedrag dat de overtreder wederrechtelijk aan de Nederlandse markt heeft onttrokken. Daarbij moet tevens bedacht worden dat het overtreden van de wet niet lonend mag zijn. Een boete die slechts iets hoger is dan het behaalde voordeel of zelfs lager, is in strijd met dat uitgangspunt en is ook niet afschrikwekkend. Daaruit volgt dat bij bedrijven die een hoge omzet hebben behaald met het plegen van strafbare feiten, een op vaste bedragen gebaseerde boete niet volstaat. De hoogste boetecategorie laat dan geen passende bestraffing toe. De boete moet dan zijn gerelateerd aan de omzet.
125. Het voorgaande is in lijn met de uitspraken waarnaar Gammix verwijst onder randnummer 183 van haar bezwaarschrift. De commissie wijst er in dat verband op dat de bedrijven waarop die uitspraken zien, legale diensten in Nederland verleenden, ten aanzien waarvan zij voor een (klein) gedeelte de wet overtraden. Dat is een groot verschil met Gammix, wiens dienstverlening in Nederland geheel illegaal is. Het geld dat Gammix daarmee in Nederland heeft verdiend, is verkregen uit een strafbaar feit.
126. Aangezien de hoogte van de boete gebaseerd is op het bedrag dat Gammix met de overtreding aan de Nederlandse markt heeft onttrokken, ziet de commissie niet in waarom de boete disproportioneel zou zijn. De commissie wijst er verder op dat de jurisprudentie over de Mededingingswet, waaraan Gammix in haar pleitnotities heeft gerefereerd, haar niet kan baten. Niet alleen ziet die jurisprudentie op een geheel andere bepaling, maar ook is de hoogte van de boete die aan Gammix is opgelegd, gebaseerd op de hoogte van de in Nederland behaalde omzet. Dat is eveneens een belangrijk verschil met de door Gammix aangehaalde rechtspraak, waarin de hoogte van de boete mede was gebaseerd op omzet die was behaald met een overtreding elders in Europa.
127. Het is de commissie evenmin gebleken dat Gammix "een bijzonder zwakke financiële positie en door de boete op de rand van faillissement balanceert." Het ligt op de weg van Gammix om aan te tonen dat zij de boete niet kan dragen, maar zij is daar niet in geslaagd. De commissie verwijst in dat verband naar hetgeen zij onder randnummers 188 tot en met 192 van dit advies overweegt.

Ten aanzien van grond f

128. Volgens Gammix staan de ernst en de aard van de overtreding niet in verhouding tot de aan Gammix opgelegde sanctie. Bij het schatten van de omzet is er (onterecht) van uitgegaan dat een partij onder wiens naam websites met kansspelen worden aangeboden, omzet genereert door middel van inzetten van spelers. De in het sanctiebesluit gehanteerde schatting van de relevante omzet heeft niets van doen met de daadwerkelijke omzet die Gammix heeft behaald. Ook het hanteren van de wereldwijde omzet zou ontoelaatbaar zijn. De boete van Gammix had alleen gebaseerd mogen worden op de in Nederland behaalde omzet. Volgens Gammix is de door Kansspelautoriteit gehanteerde definitie van het begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels onjuist en in strijd met de wet. De Kansspelautoriteit had eerst de werkelijke omzet van Gammix moeten onderzoeken. In plaats daarvan is de Kansspelautoriteit direct overgegaan tot een

schatting van de omzet. De bezoekersaantallen van Similarweb (die indirect de hoogte van de boete bepalen) zijn onjuist, net als de bepaling van de omzet per bezoeker, aldus Gammix.

129. Verder verwijst Gammix naar het standpunt van de Kansspelautoriteit over de berekening van de boetehoogte van het maximum dat aan de boete mag worden opgelegd, zoals verwoord in de spreekantekeningen tijdens de zitting op 12 februari 2024 over het door Gammix verzochte verzoek om een voorlopige voorziening.
130. In aanvulling hierop heeft Gammix in december 2024 de jaarcijfers over 2022 aan de commissie gestuurd, met het verzoek deze gegevens te betrekken bij het advies over de behandeling van haar bezwaar.
131. In reactie op de hierboven genoemde argumenten en op de door Gammix overgelegde jaarcijfers over 2022 overweegt de commissie het volgende.

Berekening van de boetehoogte

132. Zoals aangegeven in de Boetebeleidsregels bepaalt de Kansspelautoriteit de hoogte van de boete op grond van de omzet van de overtreder. Indien de Kansspelautoriteit de betrokken omzet niet op basis van door de overtreder verstrekte informatie of andere bronnen kan bepalen, kan de Kansspelautoriteit hiervan een schatting maken. Indien de in Nederland behaalde omzet niet bekend is of onduidelijk is, kan de Kansspelautoriteit de Nederlandse omzet berekenen op basis van de (geschatte) wereldwijde omzet.
133. Vaststaat dat Gammix geen gegevens heeft verstrekt over de omzet die zij in Nederland heeft behaald. Ook anderszins zijn de commissie daarover geen gegevens bekend. De commissie acht het daarom redelijk dat de Kansspelautoriteit een schatting heeft gemaakt.⁶⁷
134. In paragraaf 5.6 van het sanctiebesluit heeft de Kansspelautoriteit toegelicht hoe deze schatting tot stand is gekomen. De Kansspelautoriteit gebruikt het geschatte aantal bezoeken aan de websites om een beredeneerde schatting te maken van de omzet van Gammix. Anders dan Gammix veronderstelt, is hierbij niet uitgegaan van het principe dat ieder bezoek leidt tot deelname. Dat is ook niet relevant omdat bij het bepalen van de boete, naast een geschat aantal bezoeken, uitgegaan wordt van een *gemiddelde* omzet per bezoek. Hierin is dus verdisconteerd dat sommige bezoeken geen omzet genereren en andere bezoeken juist veel meer dan het gemiddelde. Op grond daarvan heeft de Kansspelautoriteit uitgerekend wat een gemiddeld bezoek oplevert.
135. Voor het bepalen van de omzet heeft de Kansspelautoriteit gegevens van Similarweb gebruikt. Mede op grond daarvan is vervolgens een beredeneerde schatting gemaakt van de omzet van Gammix. Onder 'omzet' wordt in de Boetebeleidsregels verstaan de som van alle inzetten.

⁶⁷ ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (Probe), r.o. 6.2.

136. Blijkens de Boetebeleidsregels bepaalt de Kansspelautoriteit dat als volgt. Het gemiddelde BSR per bezoek wordt vermenigvuldigd met het geschatte aantal bezoeken. Dat resulteert dus in het geschatte BSR dat met de overtreding is behaald. Om de som van de inzetten te bepalen, wordt het geschatte BSR vervolgens vermenigvuldigd met 20.⁶⁸ De basisboete wordt bepaald op vier procent van de som van alle inzetten, oftewel tachtig procent van het geschatte BSR dat met de overtreding is bepaald.⁶⁹ Dat het in Nederland behaalde BSR de feitelijke grondslag is voor de berekening van de hoogte van de boete, is in lijn met hetgeen Gammix in haar bezwaarschrift hierover betoogt.⁷⁰ De rechtbank Den Haag heeft hierover geoordeeld dat dit een juiste wijze is van vaststellen van de basisboete.⁷¹
137. Daarna wordt de basisboete verhoogd indien er boeteverhogende factoren zijn. Daarvoor zijn in de Boetebeleidsregels vaste percentages gegeven. Volgens de rechtbank Den Haag mag de Kansspelautoriteit op deze wijze de boete verhogen.⁷²
138. In het geval van Gammix heeft de Kansspelautoriteit blijkens onderdeel 6.3.1 van het sanctiebesluit de som van alle inzetten geschat op € 302.765.715,12.⁷³ Blijkens onderdeel 6.3.2 van het sanctiebesluit is het percentage van 4 verhoogd met 2,5 vanwege boeteverhogende omstandigheden. De boete is als gevolg daarvan in het sanctiebesluit vastgesteld op 6,5% van € 302.765.715,12, zijnde € 19.679.000.
139. Gammix stelt op diverse plekken in haar bezwaarschrift dat niet zij, maar haar white-label-partners, de omzet behalen met de exploitatie van de websites. Zoals de commissie eerder heeft overwogen, blijkt nergens uit dat Gammix daadwerkelijk white-label-overeenkomsten heeft gesloten met andere exploitanten. Bovendien blijkt uit de stukken die Gammix zelf heeft overgelegd, dat Gammix degene is die de omzet behaalt met de exploitatie van de websites. Zij is zowel de ontvanger van de inzetten van de spelers als degene die winsten aan de spelers uitkeert.
140. Uit de modelovereenkomst die Gammix heeft overgelegd, blijkt dat de beweerdelijke white-label-partners slechts de reclame verzorgen. Uit die modelovereenkomst blijkt eveneens dat Gammix degene is die de inzetten van de spelers ontvangt en winsten aan de spelers uitkeert. De commissie verwijst in dit verband naar hetgeen zij onder randnummers 39 tot en met 55 heeft overwogen.
141. Ook uit de jaarrekening over 2022 blijkt dat de inkomsten van Gammix bestaan uit het BSR dat met de websites wordt gegenereerd. De commissie verwijst in dit verband naar hetgeen zij onder randnummers 56 tot en met 59 heeft overwogen.

⁶⁸ Daarna vindt nog een robuustheidscorrectie plaats, wat inhoudt dat de som van inzetten door 2 wordt gedeeld.

⁶⁹ Uit de Boetebeleidsregels volgt dat de basisboete wordt berekend volgens de formule: $x * y * 20 * 4\%$. Daarbij geldt: x = geschat gemiddeld BSR per bezoek; y = geschatte aantal bezoeken in het relevante jaar. De Kansspelautoriteit gaat ervan uit dat het BSR 5% van de omzet bedraagt en dat de omzet dus het twintigvoudige van het BSR is. Van dat totaalbedrag neemt de Kansspelautoriteit 4 procent als basisboete. Bovenstaande formule laat zich vereenvoudigd weergeven als: $x * y * 80\%$. Dat maakt duidelijk dat de basisboete 80% van het totale BSR per jaar is. Daarbij is de robuustheidscorrectie buiten beschouwing gelaten. Die correctie komt er feitelijk op neer dat het geschatte BSR nog eens door 2 wordt gedeeld.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld onder randnummer 220, laatste zin, van het bezwaarschrift.

⁷¹ ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 6.2 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 7.2.

⁷² ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 7 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 8.4.

⁷³ Het met de overtreding behaalde geschatte BSR is dus € 302.765.715,12 / 2 = € 15.138.285,76.

142. De commissie concludeert dat Gammix degene is die met de overtreding (de exploitatie van de websites) omzet heeft gegenereerd. De boete die aan Gammix wordt opgelegd, moet dus worden berekend op basis van het BSR dat met de exploitatie van de websites is behaald. Daaraan doet niet af dat er vervolgens tussen Gammix en andere exploitanten, zoals eventuele white-label-partners, over en weer transacties zouden plaatsvinden, waarvan (ook in de jaarstukken) zoals gezegd niets is gebleken.

Berekening van de hoogte van het wettelijke boetemaximum

143. Op grond van artikel 35a, tweede en derde lid, van de Wok mag de opgelegde boete niet hoger zijn dan tien procent van de netto-omzet van Gammix. Het begrip 'netto-omzet' is gedefinieerd in artikel 2:377, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) als: de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen. De commissie is van oordeel dat dit in het kader van online kansspelen gelezen moet worden als: het BSR onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen.
144. De relevante omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok is de netto omzet van de onderneming waarvan de overtreder deel uitmaakt, in het boekjaar voorafgaand aan het tijdstip van het boetebesluit. Het betreft de omzet van alle diensten en goederen die de onderneming van de rechtspersoon produceert of levert, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd.⁷⁴ Het gaat dus om de totale omzet die de onderneming zowel in Nederland als in het buitenland heeft behaald.⁷⁵
145. Daarbij geldt dat wanneer sprake is van een overtreding die is begaan door een dochtermaatschappij waarvan het beleid wordt bepaald door de moeder, de moeder en dochter tezamen als de onderneming van de rechtspersoon worden beschouwd. Voor de berekening van de boete kan dan ook de gezamenlijke omzet als uitgangspunt worden genomen.⁷⁶
146. In dit geval wordt het wettelijk maximum dus bepaald op tien procent van de totale omzet die Gammix en haar moedermaatschappij wereldwijd hebben behaald met alle door haar geëxploiteerde websites. Zolang de boete die de Kansspelautoriteit aan Gammix oplegt onder dat maximum blijft, is voldaan aan artikel 35a, tweede lid, van de Wok. Zoals hierboven is toegelicht, is de wereldwijde omzet van de onderneming waarvan Gammix deel uitmaakt, bepalend voor het vaststellen van het maximum. Gammix is een buitenlandse rechtspersoon. De memorie van toelichting bij artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht waarnaar artikel 35a, tweede lid, van de Wok verwijst, bepaalt hierover het volgende:

"Betreft het buitenlandse rechtspersonen dan zal enig onderzoek moeten worden verricht naar elders gepubliceerde of anderszins bekende jaarcijfers. Ter verduidelijking ... moet nog worden vermeld dat niet in alle gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op basis van het

⁷⁴ Aldus de wetgever. Zie Tweede Kamer 2012-2013, 33685, nr. 3, p. 13.

⁷⁵ Zie ook: ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 5.1 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 6.1.

⁷⁶ Tweede Kamer 2012-2013, 33685, nr. 3, p. 13 en Tweede Kamer 1995-1996, 24707, nr. 3, p. 88.

voorgestelde artikel 23, zevende lid, (nieuw) Sr een boete op te leggen die hoger is dan de zesde categorie, daadwerkelijk onderzoek zal behoeven te worden gedaan naar de exacte jaaromzet van de desbetreffende onderneming. Dit onderzoek kan achterwege blijven indien de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van die jaaromzet bedraagt.”

Deze overweging is eveneens van toepassing op artikel 35a, tweede lid, van de Wok.⁷⁷

147. Gammix heeft op 20 december 2024 jaarcijfers over 2022 overgelegd, waaruit blijkt dat de uiteindelijke totale omzet van Gammix in dat jaar wereldwijd € 74.051.884,- bedraagt. Volgens het accountantsrapport wordt Gammix bestuurd door First Page Ltd. dat honderd procent van de aandelen in Gammix bezit. De uiteindelijke aandeelhouder is Same Page Ltd. Gammix heeft geen nader inzicht gegeven in de bedrijfsstructuur.
148. Ten aanzien van deze door Gammix overgelegde jaarcijfers over 2022 merkt de commissie op dat in het accountantsrapport (pagina 4 t/m 6) een verklaring is opgenomen, waarin de accountant een controleverklaring met oordeelsonthouding heeft afgegeven.
149. Uit de toelichting bij deze controleverklaring blijkt dat de accountant geen rechtstreekse toegang heeft gekregen tot de bronsystemen waarin gegevens zijn opgeslagen. Hierdoor heeft de accountant onvoldoende informatie verkregen over significante onderdelen van de jaarcijfers, waaronder de omzet. Om deze onderdelen goed te kunnen controleren, met de name de getrouwheid en volledigheid daarvan, moet een accountant rechtstreeks toegang krijgen tot de gegevens in de bronsystemen. Nu dit niet is gebeurd, heeft de accountant geen oordeel kunnen vormen over de jaarcijfers als geheel.
150. Doordat de accountant de controle niet zodanig heeft kunnen uitvoeren dat hij een oordeel heeft kunnen vormen, heeft de accountant dus ook niet kunnen vaststellen dat de jaarcijfers betrouwbaar zijn, met name waar het de omzet betreft. De accountant was immers niet in staat om deze cijfers te kunnen controleren. Dat betekent dat gebruikers van een jaarrekening (waaronder de commissie) er niet op kunnen vertrouwen dat de cijfers die in de jaarrekening staan correct zijn. De accountant heeft immers onvoldoende geschikte informatie kunnen vergaren om een oordeel te kunnen vormen over deze cijfers.
151. De commissie is ermee bekend dat het niet vaak voorkomt dat een accountant een controleverklaring met oordeelsonthouding afgeeft. Gebruikers van een jaarrekening (waaronder de commissie) zijn gebaat bij een rapport met een goedkeurende controleverklaring van een accountant.
152. Vanwege het ontbreken van een goedkeurende verklaring van de accountant bij de door Gammix overgelegde jaarcijfers over 2022, is de commissie van oordeel dat zij hooguit beperkte waarde kan hechten aan de omzetgegevens die in deze jaarcijfers zijn opgenomen. Derhalve betreft de commissie deze gegevens niet bij de behandeling van het bezwaar.

⁷⁷ Zie ook de toelichting op artikel 57 van de Mededingingswet dat dezelfde strekking heeft.

153. Nu voor het bepalen van de omzet van Gammix in beginsel niet kan worden uitgegaan van de door Gammix overgelegde jaarcijfers over 2022, adviseert de commissie de Kansspelautoriteit om de wereldwijde jaaromzet van Gammix anderszins te bepalen of te schatten. Aangezien First Page Ltd. alle aandelen in Gammix houdt en haar bestuurt, mag daarbij ook de (geschatte) omzet van First Page Ltd. betrokken worden. Indien dat niet mogelijk blijkt te zijn, zal de Kansspelautoriteit, bij gebrek aan andere cijfers of inschattingen, uit moeten gaan van de gegevens die Gammix en First Page Ltd. overgelegd dan wel gepubliceerd hebben.
154. In tegenstelling tot Gammix is de commissie van oordeel dat de totale wereldwijde omzet relevant is bij het berekenen van het wettelijk boetemaximum. In casu moet dus de vraag beantwoord worden of het bedrag van de boete meer is dan tien procent van het BSR van Gammix en het concern waarvan zij deel uitmaakt. Anders dan Gammix ziet de commissie niet in waarom dat ambigu zou zijn.
155. De commissie stelt vast dat noch artikel 35a van de Wok, noch artikel 2:377 van het BW de omzet beperkt tot Nederland. Dat de ACM dat wel doet, acht de commissie niet relevant.⁷⁸ De boetebesluiten van de ACM zien immers op bedrijven die in Nederland hun geld verdienen met het verlenen van legale diensten en daarbij in enig opzicht de fout in gaan. De met de overtreding behaalde omzet is dan in de regel hooguit klein ten opzichte van de totale, legale omzet die in Nederland is behaald. De commissie acht het niet onbegrijpelijk dat de ACM het maximum voor zulke omzetgerelateerde boetes in bepaalde gevallen relateert aan de in Nederland behaalde omzet. Gammix daarentegen heeft haar gehele omzet in Nederland met illegale dienstverlening behaald. De opvatting dat de boete dan maximaal tien procent van de in Nederland behaalde, illegale, omzet zou mogen zijn, zou ook in strijd zijn met de uitgangspunten dat misdaad niet mag lonen en dat een boete afschrikwekkend moet zijn.⁷⁹ Als Gammix in haar opvatting gevolgd zou moeten worden, zou de boete dus maximaal tien procent van de illegaal verkregen omzet mogen zijn. Zij zou dan dus minstens negentig procent van de met de overtreding behaalde omzet mogen houden. Dat heeft de wetgever uiteraard niet beoogd.
156. De commissie acht deze opvatting in lijn met de opvatting van de wetgever die in dit verband overwoog:
- “... Het komt mij daarentegen redelijk voor dat de wetgever het profijt laat meewegen in de keuze voor de hoogte van de maximumstraf die zij van toepassing verklaard voor een bepaald strafbaar feit. Naast de ernst van het feit en het profijt, speelt een derde factor een belangrijke rol bij bepaling van de hoogte van geldboete waarmee een strafbaar feit in de strafwet wordt bedreigd: de draagkracht van de dader. Financieel-economische misdrijven worden vaak gepleegd door ondernemingen die beschikken over een, in verhouding tot privépersonen, groot vermogen. De draagkracht van

⁷⁸ Vanzelfsprekend is de Kansspelautoriteit niet gebonden aan het beleid van de ACM.

⁷⁹ Ten overvloede wijst de commissie erop dat, op grond van artikel 2.6, tweede lid, van de Boetebeleidsregel ACM 2014, de ACM uitgaat van de wereldwijde omzet, indien het uitgaan van de in Nederland behaalde omzet naar het oordeel van de ACM geen passende beboeting toelaat.

rechtspersonen is daarom van belang bij beantwoording van de vraag of een geldboete voldoende afschrikkende werking bezit. Tegen deze achtergrond introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de rechter om een geldboete op te leggen die hoger is dan het maximumbedrag van de geldboete van de zesde categorie, teneinde rekening te kunnen houden met de draagkracht van rechtspersonen. Indien dit in het kader van een passende bestraffing nodig is, kan de rechter in plaats van het maximum van de zesde geldboete categorie, een geldboete opleggen die ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon betreft. Het gaat om de jaaromzet van de onderneming die de rechtspersoon drijft van het jaar voorafgaand aan de veroordeling van de rechtspersoon of de uitvaardiging van een strafbeschikking. Aan de bedoelde voorziening wordt vormgegeven door toevoeging van een nieuwe volzin aan het zevende lid van artikel 23 Sr (vgl. Artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel). Deze wijze van bepaling van het boeteplafond is het beste middel om in omvangrijke zaken van financieel economische criminaliteit een effectieve, proportionele en ontmoedigende bestraffing mogelijk te maken en biedt daartoe een beter alternatief dan het door de Rvdr gesuggereerde verhogen van de wettelijke boetemaxima.”⁸⁰

157. Anders dan Gammix onder randnummer 216 van haar bezwaarschrift kennelijk veronderstelt, ziet het wettelijke boetemaximum dus niet op de ernst van de overtreding of het daarmee behaalde profijt, maar op de draagkracht van de overtreder.

De Boetebeleidsregels zijn niet in strijd met de wet

158. Ten onrechte stelt Gammix onder randnummer 226 e.v. van haar bezwaarschrift dat de wijze waarop het begrip ‘omzet’ in de Boetebeleidsregels wordt gebruikt, in strijd is met artikel 35a van de Wok. De commissie wijst erop dat het begrip ‘omzet’ in dat artikel slechts betrekking heeft op de bepaling van de hoogte van het boetemaximum. De Boetebeleidsregels gaan daar niet over.
159. Het begrip ‘omzet’ in de Boetebeleidsregels ziet daarentegen op de bepaling van de hoogte van de boete. Het wettelijk kader daarvoor wordt bepaald door artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. Dat artikel geeft geen definitie van het begrip ‘omzet’ en schrijft ook niet voor welke terminologie moet worden gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de boete. Daar is de Kansspelautoriteit dus vrij in.⁸¹ Bovendien baseert de Kansspelautoriteit de boetehoogte feitelijk ook op het BSR, zoals Gammix verlangt. De commissie verwijst daarvoor naar hetgeen zij daarover overweegt onder randnummer 136.

Schatting van de omzet die met de overtreding is behaald

160. Gammix stelt dat de Kansspelautoriteit de behaalde omzet niet mag schatten. De Kansspelautoriteit zou in plaats daarvan onderzoek moeten doen naar de omzet en die vervolgens vaststellen. De commissie volgt Gammix daar niet in.

⁸⁰ Tweede Kamer 2012-2013, 33685, nr. 3, p. 10.

⁸¹ ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 7 en ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 6.

161. Ten aanzien van de in Nederland behaalde omzet ziet de commissie niet hoe deze anders bepaald zou kunnen worden dan door een schatting. Gammix heeft daarover immers geen gegevens bekend gemaakt of verstrekt, ondanks dat haar daarom is verzocht. Het is de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit de MGA heeft gevraagd om dergelijke gegevens over haar vergunninghouders te verstrekken, maar dat dit verzoek niet het gewenste resultaat opgeleverd heeft. Indien Gammix betrouwbare gegevens over de in Nederland behaalde omzet overlegt, zal de Kansspelautoriteit deze gegevens moeten gebruiken voor de bepaling van de hoogte van de boete, maar zo lang Gammix zulke gegevens niet overlegt, rest de Kansspelautoriteit niets anders dan een schatting te maken.⁸²
162. De commissie ziet niet in waarom het "zelf-incriminerend" zou zijn dat de Kansspelautoriteit aan Gammix heeft gevraagd om gegevens over haar omzet aan te leveren. Het staat volgens de commissie vast dat er sprake is van een overtreding. Gammix heeft uiteindelijk zelf de afweging gemaakt om (ook in bezwaar) geen gegevens over de in Nederland behaalde omzet over te leggen, hoewel zij als enige over deze gegevens beschikt en de Kansspelautoriteit haar voldoende gelegenheid heeft geboden om deze gegevens over te leggen. De gegevens die Gammix wel heeft overgelegd zijn naar het oordeel van de commissie onvoldoende betrouwbaar, zodat niet van de juistheid daarvan kan worden uitgegaan.

De schatting van Similarweb

163. Het is de commissie gebleken dat Gammix geen gegevens wil overleggen waaruit de omzet blijkt die zij heeft behaald met de in Nederland aangeboden kansspelen. Deze gegevens zijn ook nergens anders beschikbaar. Dan kan de omzet slechts geschat worden. De Kansspelautoriteit heeft daarom gegevens gebruikt van Similarweb Ltd., een private onderneming die toonaangevend is op dit gebied. Similarweb is gespecialiseerd in het schatten van bezoekgegevens en opereert onafhankelijk van de Kansspelautoriteit. Similarweb verkoopt haar schattingen voornamelijk aan bedrijven die daarmee bijvoorbeeld kunnen bepalen hoe zij zich verhouden tot hun concurrenten. Uit het feit dat veel bedrijven dit waardevol vinden, volgt al dat zij de analyses van Similarweb voldoende betrouwbaar vinden. Similarweb baseert haar analyses op basis van gegevens die ze aan een scala van bronnen ontleent, waaronder Google Analytics.⁸³
164. Gammix betwist de nauwkeurigheid van de schatting van Similarweb. De commissie wijst er in de eerste plaats op dat Gammix die schatting zou kunnen weerleggen als zij de gegevens over de bezoeken aan haar website verstrekt.⁸⁴ Gammix is immers de enige die over de daadwerkelijke gegevens beschikt. Dat heeft Gammix echter niet gedaan. Gammix maakt ook niet duidelijk hoe de Kansspelautoriteit anders kan bepalen of schatten wat Gammix heeft verdiend met de in Nederland aangeboden illegale kansspelen. In een e-mailbericht van 12 juli 2024 heeft Gammix zich op het standpunt gesteld dat zij het recht voorbehoudt "om in een later stadium informatie

⁸² ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 7.2 en ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 6.2.

⁸³ <https://www.similarweb.com/corp/ourdata/>

⁸⁴ Beter nog zou zijn dat Gammix gegevens verstrekt over het BSR dat met de overtreding is behaald. Dat zou een discussie over het aantal bezoeken overbodig maken.

te verstrekken over het aantal bezoekersaantallen in 2022 op de door Ksa onderzochte websites”, maar uiteindelijk heeft Gammix niets verstrekt.

165. In de tweede plaats wijst de commissie erop dat uit het sanctiebesluit en het boeterapport blijkt dat de Kansspelautoriteit zich ervan bewust is dat de gegevens van Similarweb schattingen betreffen. Daarom zijn de perioden waarin de bezoekaantallen onder de 5.000 liggen in het geheel niet meegeteld. Gammix stelt verder dat Similarweb geen foutmarge zou hanteren. Zij gaat er daarbij ten onrechte aan voorbij dat de Kansspelautoriteit een zogeheten robuustheidscorrectie doorvoert, wat feitelijk neerkomt op het hanteren van een foutmarge van maar liefst vijftig procent in het voordeel van Gammix. Dat die robuustheidscorrectie ondeugdelijk is, is niet gebleken.

Omzetschatting per bezoek

166. In het ‘Verslag met betrekking tot het Bruto Spel Resultaat en de omzetschatting van onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand’ heeft de Kansspelautoriteit een inschatting gemaakt van het BSR⁸⁵ dat een gemiddeld bezoek aan een illegale goksite genereert. Deze schatting berust voor een groot deel op feiten, maar noodgedwongen ook op enkele aannames. De commissie ziet niet in waarom dat problematisch zou zijn voor het maken van een schatting.
167. De schatting is gebaseerd op het BSR dat drie aanbieders hebben behaald met het zonder vergunning aanbieden van kansspelen in Nederland. Volgens de commissie zijn deze gegevens daarom voldoende bruikbaar om een schatting te maken van het BSR dat Gammix heeft behaald met het zonder vergunning aanbieden van kansspelen in Nederland. Gammix heeft niet, althans onvoldoende, onderbouwd dat haar aanbod dusdanig onvergelijkbaar is dat deze schatting disproportioneel ongunstig voor haar uitvalt. Ook de opvatting van Gammix dat de Kansspelautoriteit er rekening mee had moeten houden dat er minder bezoeken zijn gebracht aan illegale websites, als gevolg van de kanalisatie, snijdt geen hout. Dit verslag gaat immers over het gemiddelde BSR per bezoek.

Robuustheidscorrectie

168. Ook de veronderstelling van Gammix dat vergunninghouders doorgaans een grotere omzet per bezoek hebben dan illegale aanbieders, klopt niet. Het tegengestelde is juist waar. Spelers die gokken op illegale websites spelen gemiddeld langer en met hogere bedragen dan spelers die op legale websites gokken. Volgens Gammix zouden legale aanbieders een hoger BSR per bezoek hebben dan illegale aanbieders omdat zij gebruik maken van marketing. Daarbij gaat Gammix er niet alleen aan voorbij dat er uitgebreid op Nederland gerichte reclame is gemaakt voor meerdere websites van Gammix, zij motiveert ook niet waarom hogere uitgaven aan marketing zouden moeten leiden tot een hoger BSR per bezoek.
169. Ten slotte is in dit verband nog van belang dat de Kansspelautoriteit de omzet die met de overtreding is behaald (en dus ook het aantal bezoeken) niet exact hoeft te

⁸⁵ Anders dan Gammix stelt, is dus wel duidelijk wat bedoeld wordt met de term ‘omzet’.

bepalen. Het gaat er uiteindelijk om dat de hoogte van de boete in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde profijt.

Conclusie over de hoogte van de boete

170. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit niet onzorgvuldig gehandeld jegens Gammix. Het sanctiebesluit is niet onzorgvuldig tot stand gekomen. Gammix heeft haar stelling dat de in het sanctiebesluit gehanteerde schatting van de omzet niets van doen heeft met de werkelijke omzet van Gammix, niet aannemelijk gemaakt. Integendeel, zij heeft geen enkel gegeven overgelegd met betrekking tot de omzet die zij met de overtreding heeft behaald. Verder zijn de omzetgegevens in de door Gammix overgelegde jaarcijfers over 2022 niet betrouwbaar gebleken.
171. De commissie is echter ook niet bekend met aanwijzingen dat de door de Kansspelautoriteit opgelegde boete minder is dan tien procent van de totale, wereldwijde omzet van Gammix en First Page Ltd. De commissie adviseert de Kansspelautoriteit dan ook om de hoogte van de boete te matigen tot maximaal tien procent van de totale omzet die blijkt uit de jaarrekeningen van Gammix en First Page Ltd., tenzij de Kansspelautoriteit alsnog kan motiveren dat de totale, wereldwijde omzet van Gammix en First Page Ltd. hoger is dan tien maal het bedrag van de boete.

Ten aanzien van grond g

172. Gammix meent dat er geen sprake is van boeteverhogende omstandigheden.
173. In dit kader merkt de commissie het volgende op. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop de Kansspelautoriteit toezicht houdt. 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 ondermijnt dit. 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, die het illegale aanbod voor sommige gokkers aantrekkelijker maken dan het legale aanbod, of die anderszins de maatschappij extra schade toebrengen.
174. In het sanctiebesluit heeft de Kansspelautoriteit voor de motivering per onderdeel van de boeteverhogende omstandigheden verwezen naar paragraaf 5 en de toelichting van de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning. De commissie merkt op dat daarmee de motivering al is gegeven. Hieronder geeft de commissie meer specifieke overwegingen ten aanzien van de desbetreffende omstandigheden.
175. Overigens valt het de commissie op dat Gammix aanvoert dat het gaat om omstandigheden die in Malta wel zouden zijn toestaan. Daargelaten dat dit geen valide argument kan zijn, onderstreept Gammix hiermee dat de regels van Malta

afwijken van de strenge normen die gelden in Nederland, zoals de commissie onder randnummers 118 tot en met 120 al gesteld heeft.

Inactiviteitskosten

176. Met betrekking tot het standpunt van Gammix ten aanzien van de inactiviteitskosten verwijst de commissie naar het standpunt van de Kansspelautoriteit in paragraaf 6.2.4 van het sanctiebesluit. Gammix 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 al de boeteverhoging, volgens de commissie. De vraag of de inactiviteitskosten in de praktijk al dan niet in rekening zijn gebracht, doet daar niets aan af. Bovendien is het vaste jurisprudentie dat inactiviteitskosten een boeteverhogende omstandigheid opleveren.⁸⁶

Manier van storten

177. Met betrekking tot het standpunt van Gammix dat de Kansspelautoriteit niet heeft aangetoond dat het mogelijk was om anoniem een storting te verrichten of met cryptocurrency te betalen, overweegt de commissie het volgende.

178. Uit het boeterapport blijkt dat er op de websites betaaldiensten werden aangeboden, zoals van Flexpin, Neosurf en Ecopayz. Het is de commissie ambtshalve bekend dat de betaalmethoden die deze betaaldiensten aanbieden anoniem zijn, omdat de gebruikers daarvan betalen zonder bankrekening en zonder persoonlijke gegevens te verstrekken. Of deze diensten het ook mogelijk maken om met cryptovaluta te betalen, is dan niet meer relevant.

Autoplay en turboplay

179. Met betrekking tot het standpunt van Gammix ten aanzien van autoplay en turboplay overweegt de commissie dat het door Gammix aangevoerde argument dat spelers zelf limieten kunnen instellen bij het gebruik van autoplay en turboplay niet kan leiden tot een ander oordeel, aangezien het gebruik van deze functie kan leiden tot langdurig, dan wel dubbel zo snel spelen, ongeacht of de speler wel of geen limieten instelt. Dat niet zou zijn gebleken dat de mogelijkheid op alle websites van Gammix aanwezig was, voor zover relevant, volgt de commissie niet. Overigens blijkt uit de bijlagen eindigend op 2C, 3C en 8C van het boeterapport dat, anders dan Gammix stelt, er wel degelijk sprake is van autoplay.⁸⁷

Leeftijdsverificatie

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2021:11092 (*Leo Vegas & Royal Panda*), r.o. 4.5.10, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), r.o. 1.1 en 6.2, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 7 en 8.2, SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 7.4 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 8.1.

⁸⁷ Op p. 3 van 2C is duidelijk de tekst te zien "STOP AUTOPLAY", op p. 3 van 3C staat op de afbeelding een zwart vlak met daarin onder meer de tekst "STOP AUTO SPINS IF A WIN REACHES 10.000", op p. 2 en 3 van 8C is het symbool voor autoplay te zien, namelijk twee pijlen die samen een rondje vormen. Vgl. bijv. document -6C.

180. Met betrekking tot het standpunt van Gammix ten aanzien van het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie overweegt de commissie als volgt. Volgens Gammix wordt twee keer gevraagd naar de leeftijd van deelnemers: deelnemers dienen bij het maken van een account een geboortedatum in te voeren en aan te vinken dat zij 18 jaar of ouder zijn. Dat is echter geen leeftijdsverificatie. Verificatie is een controle van de ingevoerde gegevens. Gesteld noch gebleken is dat Gammix ingevoerde gegevens op waarheid controleert. Integendeel, Gammix legt de verantwoordelijkheid juist volledig bij de al dan niet minderjarige speler.

181. 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. Het is vaste rechtspraak dat het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie een boeteverhogende omstandigheid is.⁸⁸ In verband met het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie wijst de commissie nog op het volgende. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen is een belangrijke prioriteit van de overheid bij de aanpak van online kansspelen.⁸⁹ Vergunde aanbieders moeten alle minderjarigen weren, waarop de Kansspelautoriteit streng toeziet. De commissie acht het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie dan ook zeer ernstig.

Bijzondere omstandigheden

182. Ten aanzien van het standpunt van Gammix dat er geen sprake zou zijn van onredelijke voorwaarden met betrekking tot het opnemen en uitbetalen van gelden wijst de commissie op het volgende.

183. In paragraaf 5 onder M van de Boetebeleidsregels gaat het om bijzondere boeteverhogende omstandigheden die de Kansspelautoriteit niet expliciet vooraf heeft bepaald, maar die afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval op basis van haar discretionaire bevoegdheid worden ingevuld.

184. Uit de toelichting van de Boetebeleidsregels volgt dat indien een niet-voorzien omstandigheid naar het oordeel van de Kansspelautoriteit extra gevaar of benadeling voor de consument oplevert, dit als boeteverhogende omstandigheid zal worden beschouwd. De rechtbank Den Haag heeft in dit verband eerder geoordeeld:

“Dat contractuele bepalingen over het in rekening brengen van administratiekosten geen nieuwe, door technische ontwikkelingen ingegeven omstandigheden zijn die niet hadden kunnen worden voorzien, betekent niet dat ze niet door verweerder als bijzondere omstandigheid mogen worden aangemerkt die verhoging van de boete rechtvaardigt. Het gaat hierbij namelijk ook om onredelijke voorwaarden die de consument benadelen, waarbij verweerder een beoordelingsmarge heeft. Verweerder heeft dus ruimte om zelf te beoordelen wat noodzakelijk is om de consument en de

⁸⁸ Zie bijv. ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive I*), r.o. 7.1-7.2, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 8-8.1, SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 7.4 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 8.2.

⁸⁹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>

maatschappij te beschermen, en daar passen criteria zoals het extra benadelen van de consument bij.”⁹⁰

185. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit de onredelijke voorwaarden in de algemene voorwaarden van Gammix, zoals genoemd onder randnummer 116, onder e, van het sanctiebesluit, terecht als bijzondere boeteverhogende omstandigheid gekwalificeerd en bovendien afdoende gemotiveerd. De commissie onderschrijft dat de Kansspelautoriteit niet gehouden is om iedere denkbare boeteverhogende omstandigheid uit te schrijven in de Boetebeleidsregels en dat deze voorwaarde een ontoelaatbare benadeling voor de consument vormt.
186. Daarbij merkt de commissie op dat de argumentatie van Gammix onder randnummers 284 en 285 van haar bezwaarschrift niet opgaat. Gammix gaat eraan voorbij dat maatregelen die spelers ontmoedigen om hun geld op te nemen, ertoe kunnen leiden dat spelers toch weer gaan gokken. De commissie ziet niet in waarom Gammix hoge kosten zou maken met het uitbetalen van hoge bedragen en waarom dat aan de speler doorberekend zou mogen worden. Witwasrisico's doen zich eerder voor bij het storten van hoge bedragen en ermee gokken, niet pas bij de uitbetaling. Als Gammix dan toch extra kosten voor hoge bedragen wil rekenen vanwege kosten voor witwasonderzoeken of het ontmoedigen van witwassen, ligt het meer voor de hand om dat al te doen zodra de speler geld stort. Gammix verdient bovendien ook meer aan hoge stortingen en gokken met hoge bedragen. Dat dit zou zijn toegestaan onder Maltees recht, aldus Gammix, is volgens de commissie niet relevant.

Boeteverlagende omstandigheden

187. Van boeteverlagende omstandigheden is de commissie niet gebleken.

Ten aanzien van grond h

188. Ten slotte zou de Kansspelautoriteit volgens Gammix ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de draagkracht van Gammix bij het nemen van het sanctiebesluit. Daarmee zou zij de continuïteit van de bedrijfsactiviteiten in gevaar brengen. Op grond daarvan zou de boete gematigd moeten worden. Gammix verwijst daarbij naar de gegevens die zij heeft overgelegd ten behoeve van haar verzoek om een voorlopige voorziening. In aanvulling daarop heeft zij op 20 december 2024 aanvullende gegevens aan de Kansspelautoriteit verstrekt.
189. Gammix heeft naar het oordeel van de commissie onvoldoende aangetoond of aannemelijk gemaakt dat haar voortbestaan als gevolg van de boete in gevaar komt. Voor zover Gammix zich beroept op de gegevens die zij heeft overgelegd ten behoeve van haar verzoek om een voorlopige voorziening, sluit de commissie aan bij hetgeen de voorzieningenrechter daarover in de uitspraak van 27 februari 2024 heeft overwogen:⁹¹

⁹⁰ SGR 23/5407 (*Fairload*), r.o. 7.4 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 8.3.

⁹¹ SGR 23/8550 (*Gammix*), r.o. 4.1.

“De financiële stukken die uiteindelijk zijn ingediend door verzoekster geven onvoldoende inzicht in haar huidige financiële situatie. Daarbij komt dat het voor de voorzieningenrechter onduidelijk is hoe de bedrijfsstructuur van verzoekster er precies uit ziet, zodat de gegevens die zijn overgelegd ook in dat verband geen compleet beeld geven.”

190. Ook op grond van de (in december 2024) door Gammix overgelegde jaarcijfers over de jaren 2022 en 2023 komt de commissie niet tot een ander oordeel. De commissie verwijst naar hetgeen zij daarover heeft overwogen onder randnummers 147 tot en met 152 van dit besluit.
191. Zelfs al zou de commissie van de betrouwbaarheid van de jaarrapporten over 2022 en 2023 moeten uit gaan, dan blijkt daaruit niet dat Gammix de boete niet kan dragen. De commissie neemt daarbij in aanmerking dat Gammix onderdeel is van een groter concern, waaraan zij onder meer dividend afdraagt. In 2023, toen Gammix wist dat zij bij de Kansspelautoriteit op de radar was gekomen voor handhavende maatregelen, ging het bijvoorbeeld om € 31,5 miljoen. Uit de jaarrekeningen blijkt onder meer dat er grote bedragen worden overgemaakt tussen Gammix en andere bedrijven die deel uitmaken van dit concern. De commissie merkt daarbij op dat zij Gammix expliciet heeft gevraagd wie haar aandeelhouders zijn en dat Gammix deze vraag niet heeft willen beantwoorden. Verder is niet duidelijk welke kosten Gammix maakt en aan wie zij die betaalt. Daardoor blijft onduidelijk of vergoedingen worden betaald aan bedrijven die deel uitmaken van hetzelfde concern, wat niet ongebruikelijk is bij aanbieders van kansspelen.⁹² Verder wijst de commissie erop dat als Gammix gevolgd zou moeten worden in haar betoog dat niet zij, maar haar white-label-partners verantwoordelijk zouden zijn voor het overtreden van de wet, Gammix de boete op die partners kan verhalen op grond van artikel 3.8 van de modelovereenkomst.
192. Gelet op het bovenstaande is niet aannemelijk geworden dat Gammix de door de Kansspelautoriteit opgelegde boete niet zou kunnen betalen.

Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit

Ten aanzien van grond i

193. Ten aanzien van het door Gammix aangevoerde standpunt over het openbaarmakingsbesluit overweegt de commissie dat de door Gammix aangevoerde standpunten ten aanzien van de rechtmatigheid van het boetebesluit hierboven al uitgebreid aan de orde zijn gekomen. De commissie volstaat dan ook met een verwijzing daarnaar.

Ten aanzien van grond j

194. Anders dan Gammix stelt, heeft de Kansspelautoriteit Gammix uitgenodigd om een zienswijze te geven over de voorgenomen openbaarmaking van het voorgenomen sanctiebesluit. In de brief van 28 februari 2023 aan Gammix staat immers onder het kopje ‘Openbaarmaking’:

⁹² Vgl. ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 8.1.

"De Kansspelautoriteit maakt een besluit op het rapport overeenkomstig artikel 3.1, eerste lid, van de Wet open overheid in beginsel openbaar. Een uitzondering kan worden gemaakt voor bedrijfsvertrouwelijke- of persoonsgegevens. Over deze voorgenomen openbaarmaking kunt u schriftelijk dan wel mondeling tijdens de hoorzitting uw zienswijze naar voren brengen."

195. Het nieuwsbericht van de Kansspelautoriteit maakt geen deel uit van het openbaarmakingsbesluit. Daarom bestaat er, ook anders dan Gammix stelt, geen verplichting om een zienswijze te vragen naar aanleiding van een voorgenomen nieuwsbericht. Die verplichting volgt evenmin uit de rechtspraak waarnaar Gammix in dit verband wijst. Bovendien bevat het nieuwsbericht geen gegevens die afwijken van het sanctiebesluit ten aanzien waarvan Gammix haar zienswijze op de voorgenomen openbaarmaking heeft kunnen geven.

Ten aanzien van grond k

196. Met betrekking tot de standpunten van Gammix dat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening zou hebben gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo, dat er geen belang zou zijn gediend bij publicatie en dat publicatie in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel, overweegt de commissie als volgt.
197. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit voldoende rekening gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo, zijn er grote belangen gediend bij publicatie en is publicatie niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
198. Ter ondersteuning van dit oordeel verwijst de commissie naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen in onderdeel 2 van het openbaarmakingsbesluit.
199. De commissie vindt eveneens steun voor dit oordeel in vaste rechtspraak van de rechtbank Den Haag, waaronder de uitspraak van 27 februari 2024, in verband met het verzoek van Gammix om een voorlopige voorziening met betrekking tot hetzelfde openbaarmakingsbesluit:⁹³

"De voorzieningenrechter stelt vast dat het boetebesluit is genomen in het kader van de wettelijke taak van verweerder toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd. Verweerder heeft er terecht op gewezen dat er een preventieve werking uitgaat van openbaarmaking van de besluiten. Ook heeft verweerder kenbaar gemaakt dat bij de publicatie van besluiten altijd wordt vermeld, of er rechtsmiddelen tegen de besluiten zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en onherroepelijk zijn. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is met de door verzoekster aangehaalde wetswijziging

⁹³ SGR 23/8554 (*Gammix*), r.o. 4.2. Zie ook bijv. ECLI:NL:RBDHA:2024:10050 (*JOI Gaming*), r.o. 10.4.

niet beoogd de bevoegdheid tot openbaarmaking en het toepasselijke openbaarmakingsbeleid van verweerder teniet te doen. Gelet op het voorgaande komt aan het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking van bestuurlijke sancties opgelegd door verweerder een groot gewicht toe.”

200. De commissie vindt hiervoor ook steun in de parlementaire geschiedenis waarin de regering heeft overwogen:

“Een en ander betekent niet dat bestuursorganen dergelijke rapporten of daarop gebaseerde beschikkingen niet langer openbaar mag maken. Dat mag nog steeds op grond van het voorgestelde artikel 3.1, maar het is niet langer verplicht.”⁹⁴

Gammix verwijst ook naar parlementaire geschiedenis, waarvan de commissie de relevantie overigens deels ontgaat, maar daaruit blijkt slechts dat er geen algehele verplichting tot openbaarmaking van sanctiebesluiten bestaat. Aangezien de Kansspelautoriteit zich in het openbaarmakingsbesluit niet op dat standpunt heeft gesteld, gaat de commissie daaraan voorbij.

Ten aanzien van gronden I en m

201. De commissie volgt Gammix niet in haar opvatting dat er geen belangen zijn gediend met de openbaarmaking van het sanctiebesluit. Zoals de Kansspelautoriteit terecht heeft overwogen in het openbaarmakingsbesluit, is met openbaarmaking onder meer het belang van consumentenbescherming en verslavingspreventie gediend. De Kansspelautoriteit wil spelers waarschuwen voor praktijken die in strijd zijn met de wet. Openbaarmaking vergroot de bewustwording van spelers met betrekking tot illegaal aanbod. Gokkers worden in dit geval gewezen op het illegale karakter van het betreffende aanbod. Zij weten dan ook dat zij wellicht geld vergokken of vergokt hebben bij een aanbieder die zich niet gebonden acht aan Nederlandse regelgeving, dus ook niet aan voorschriften die wel gelden voor houders van een Nederlandse vergunning, bijvoorbeeld ten aanzien van het voorkomen van onmatige deelname of gokverslaving. Daarmee wordt hen duidelijk dat zij dus ook niet de bescherming van een Nederlandse vergunning genieten. Dat dient bovendien de speciale en generale preventie.
202. De commissie benadrukt dat er voor een aantal websites van Gammix reclame is gemaakt die uitsluitend was gericht op Nederlandse gokkers.⁹⁵ In de desbetreffende uitingen werd onder meer gesteld dat er veilig en legaal, zonder negatieve gevolgen, op die websites kon worden gegokt, ondanks dat er geen Nederlandse vergunning voor is verleend.⁹⁶ Het is van groot belang dat juist dit soort onware informatie wordt tegengesproken. Openbaarmaking van een boete die direct betrekking heeft op die websites waarvoor zulke reclame is gemaakt, is dan aangewezen.

⁹⁴ Tweede Kamer 2013-2014, 33328, nr. 13, p. 18.

⁹⁵ Zie de besluiten inzake de last onder dwangsom en inzake de boete die in verband hiermee aan Red Ridge Marketing zijn opgelegd.

⁹⁶ Bijvoorbeeld: “Wanneer je speelt bij een casino zonder een Nederlandse vergunning dan ben je niet met iets verkeerd bezig en speel je dus legaal.”

203. Met de openbaarmaking geeft de Kansspelautoriteit inzicht in haar werkwijze. Het is daardoor controleerbaar hoe zij haar bevoegdheden inzet. Het wordt bijvoorbeeld voor iedereen inzichtelijk welke gevolgen zij verbindt aan het illegaal aanbieden van kansspelen. Dat kan ook beboete overtreders baten. Dankzij eerder openbaar gemaakte besluiten kunnen zij bijvoorbeeld controleren of de Kansspelautoriteit gelijke gevallen gelijk behandelt. Het is de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit in juridische procedures geregeld wordt geconfronteerd met eerder genomen en gepubliceerde besluiten. Ook Gammix beroept zich op eerdere door de Kansspelautoriteit genomen sanctiebesluiten, bijvoorbeeld in haar bezwaarschrift tegen het sanctiebesluit, onder randnummers 66, 181-182, 214 en 267. Zij kan dat alleen maar doen doordat de Kansspelautoriteit deze besluiten heeft gepubliceerd.
204. Volgens Gammix zijn de websites waarop de overtreding betrekking heeft, inmiddels overgedragen aan een andere partij. Daarom zou de Kansspelautoriteit de websites voorop moeten stellen zonder de naam van Gammix te noemen. De commissie kan Gammix hierin niet volgen, alleen al omdat de namen van de websites ook openbaar gemaakt worden. Bovendien moet Gammix als de aanbieder van die websites worden beschouwd, in ieder geval ten tijde van de overtreding. De verwijzing naar de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven treft dan ook geen doel. De omstandigheid dat Gammix, pas nadat het openbaarmakingsbesluit was genomen, zich op het standpunt stelde dat niet zij, maar geheime andere exploitanten als de overtreders moeten worden gezien, omdat zij reclame zouden maken voor de websites, maakt dat niet anders. Verder is openbaarmaking van de naam van Gammix ook nog van belang omdat daarmee duidelijk wordt dat andere aanbieders aan wie de boete niet is opgelegd, niet de overtreder zijn.
205. Ten slotte merkt de commissie op dat het vaste rechtspraak is dat er aan openbaarheid een groot belang gehecht moet worden.
206. Tegenover het algemene belang van openbaarheid staan de belangen van Gammix. Gammix stelt dat zij door de openbaarmaking wordt benadeeld. Volgens haar zijn er nadelige gevolgen voor haar relaties met de MGA en wellicht ook met andere toezichthouders in de toekomst, en zij zou reputatieschade hebben geleden.
207. De commissie overweegt hierover dat als er sprake is van reputatieschade, dat eerder het gevolg is van de overtreding dan van de openbaarmaking van de boete. Het is al sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit in 2012 vast beleid dat boetebesluiten openbaar worden gemaakt, inclusief de namen van de overtreders en de eventuele websites. Vanaf het moment dat Gammix gelegenheid gaf tot deelname aan kansspelen aan in Nederland verblijvende personen, wist zij dus dat zij het risico nam om beboet te worden en dat de Kansspelautoriteit als gevolg daarvan de naam van Gammix en de websites openbaar zou maken. Dat zij hierdoor reputatieschade zou lijden, wat daar ook van zij, is een risico dat zij zelf op de koop toe heeft genomen. Daarnaast wordt het de commissie niet duidelijk waarom Gammix benadeeld wordt door eventuele reputatieschade, nu zij, naar eigen zeggen, de Maltese vergunning heeft ingeleverd en haar activiteiten heeft gestaakt.

208. Verder heeft Gammix niet gemotiveerd waarom zij benadeeld zou worden als toezichthouders informatie over haar uitwisselen bij hun samenwerking tegen illegaal gokaanbod. Als Gammix niet wil dat dit gebeurt, is het effectiever om niet illegaal kansspelen aan te bieden. Overigens hebben toezichthouders geen openbaarmaking nodig om onderling informatie uit te wisselen. De commissie merkt op dat eventueel nadeel dat Gammix ondervindt als zij door toezichthouders wordt aangesproken op wetsovertredingen, geen belang is dat de Kansspelautoriteit moet meewegen in haar belangenafweging.
209. Ten slotte heeft Gammix niet duidelijk gemaakt waarom de door haar genoemde belangen samenhangen met de openbaarmaking van het sanctiebesluit. De Kansspelautoriteit heeft immers ook een last onder dwangsom opgelegd aan Gammix en dat besluit openbaar gemaakt. Ook heeft de Kansspelautoriteit een last onder dwangsom en een boete opgelegd en openbaar gemaakt wegens reclame voor websites van Gammix. Dat de desbetreffende websites illegaal waren en dat Gammix illegaal kansspelen heeft aangeboden, was dus al bekend voordat de boete werd gepubliceerd. Gammix heeft dus niet aannemelijk gemaakt dat, als zij al schade zou hebben geleden, er een causaal verband bestaat met de openbaarmaking van het sanctiebesluit.
210. Dat de Kansspelautoriteit voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van Gammix, blijkt volgens de commissie ook uit het feit dat de Kansspelautoriteit tegemoet is gekomen aan het verzoek van Gammix om de publicatie van beide besluiten op te schorten totdat de voorzieningenrechter uitspraak had gedaan op de door Gammix ingediende verzoeken om een voorlopige voorziening. Beide besluiten zijn gepubliceerd op 29 februari 2024. Bovendien staat bij de besluiten vermeld dat er bezwaar is gemaakt.

Conclusie

211. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het sanctiebesluit gegrond te verklaren voor zover het de hoogte van de boete betreft, tenzij de Kansspelautoriteit kan motiveren dat de boete minder is dan tien procent van de totale, wereldwijde omzet van Gammix en First Page Ltd. De commissie adviseert de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren. Voor het overige adviseert de commissie de besluiten, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.
212. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 2 april 2025, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A.W.W. Koppe (voorzitter), de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors en de heer mr. K. Hollemans.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. A.W.W. Koppe