



Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van [xxx], eigenaar van Call Internet City, tegen het besluit van 21 november 2013 tot het opleggen van een bestuurlijke boete (kenmerk 7970 / 00.017.935) vanwege het overtreden van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet op de kansspelen

Zaak: 97

Kenmerk: 7970 / 00.024.469

Openbaarmaking onder kenmerk: 7970 / 00.025.096

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brief van 23 december 2013 heeft [xxx] (hierna: gemachtigde van bezwaarmaker), namens [yyy] (hierna: bezwaarmaker), een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) van 21 november 2013 tot het opleggen van een bestuurlijke boete (kenmerk 7970 / 00.017.935).
2. Op 20 maart 2014 heeft gemachtigde van bezwaarmaker aanvullende stukken ingediend. Deze stukken betreffen de jaarrekening 2013 en aanslagen en beschikkingen van de Belastingdienst.

2 Ontvankelijkheid

3. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

3 Hoorzitting

4. Bezwaarmaker en zijn gemachtigde zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit op 7 maart 2014 het bezwaarschrift toe te lichten. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld dat op 12 maart 2014 naar de gemachtigde van bezwaarmaker is toegezonden. Met zijn brief van 20 maart 2014 heeft de gemachtigde laten weten dat hij in het verslag geen feitelijke onjuistheden heeft aangetroffen.

4 Advies

5. Naar aanleiding van het bezwaarschrift heeft de Adviescommissie een advies uitgebracht aan de Raad. Dit advies dat bij dit besluit is gevoegd, maakt hiervan integraal onderdeel uit. De Adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren met uitzondering van dat gedeelte van het bezwaar dat ziet op de hoogte van de boete.
6. De Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit adviseert voorts om de hoogte van de boete te heroverwegen dan wel nader te motiveren met inachtneming van de voorgenomen herziening van het boetebeleid bij gokzuilen. Voor het overige adviseert de commissie om het besluit van 21 november 2013 in stand te laten.
7. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar wordt met betrekking tot:
 - de bezwaren ten aanzien van de overtreding verwezen naar de randnummers 14 en 15 van het advies;
 - de hoogte van de boete verwezen naar de randnummers 16 tot en met 26 van het advies.

5 Hoogte van de boete

8. De Raad overweegt ten aanzien van de hoogte van de boete het volgende.
9. Voor overtredingen van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet op de kansspelen, kan de Raad een maximale boete opleggen van € 780.000,-. Voor gevallen als Call Internet City is een dergelijk boetebedrag echter niet redelijk. Tot op heden heeft de Raad dan ook in vergelijkbare gevallen boetes opgelegd van € 20.000,- per gokzuil. Dit bedrag is gebaseerd op overwegingen met betrekking de ernst van de inbreuk op het belang dat de overtreden bepaling beoogt te beschermen en de verwijtbaarheid.
10. Thans is de Raad van oordeel dat ook andere aspecten en belangen moeten worden betrokken bij het bepalen van de hoogte van de boete, zoals eventueel eerder gegeven waarschuwingen, recidive, duur van de overtreding, mogelijke deelname door minderjarigen en draagkracht van de overtreder. Voorts betreft de Raad de Richtlijn handhaving Wet op de kansspelen van het College van Procureurs-Generaal uit 1997 bij haar besluitvorming. Deze richtlijn ging uit van een boete van f. 5.000,- voor het aanwezig hebben van een speelautomaat van een niet toegelaten model en f. 1.000,- voor een speelautomaat zonder merkteken. Rekening houdende met de

bedragen die thans gelden als maximale boete voor de desbetreffende categorie en de maximale boete voor deze overtreding (thans de boete van de zesde categorie) zou op dit moment een boete van € 7.500,- per speelautomaat passend zijn. Aangezien de Raad echter ook rekening houdt met boeteverhogende omstandigheden, zoals de duur van de overtreding (in casu 2 maanden), dient in dit geval verhoging van dat bedrag plaats te vinden. Aan de andere kant dient de verminderde draagkracht te leiden tot verlaging van de boete.

11. Alles afwegende komt de Raad tot de conclusie dat een boete van € 6.000,- passend en geboden is. De eerder opgelegde boete van € 20.000,- komt derhalve voor matiging in aanmerking.

6 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren, met uitzondering van dat gedeelte van het bezwaar dat ziet op de hoogte van de boete, en de hoogte van de boete te heroverwegen dan wel nader te motiveren;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;
- d. verklaart de bezwaren ongegrond met uitzondering van dat gedeelte van het bezwaar dat ziet op de hoogte van de boete;
- e. handhaaft het bestreden besluit, met uitzondering van dat gedeelte van het bezwaar dat ziet op de hoogte van de boete;
- f. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies;
- g. ziet reden om de eerder opgelegde boete te matigen en de hoogte van de boete vast te stellen op € 6.000,-.

's-Gravenhage, 10 april 2014

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Noord Nederland, postbus 150, 9700 AD Groningen.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Betaling boete

Het bedrag van de boete kan worden overgemaakt op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit.

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake het bezwaarschrift van [xxx] (hierna: bezwaarmaker), eigenaar van Call Internet City, tegen het besluit van 21 november 2013, kenmerk 7970 / 00.017.935, van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad). Met dat besluit heeft de Raad aan bezwaarmaker een bestuurlijke boete opgelegd van EUR 20.000,-.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken en het behandelde ter hoorzitting is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Op 20 december 2012 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) in belwinkel/internetcafé Call Internet City een gokzuil aangetroffen. Daarop is een onderzoek ingesteld. De bevindingen van dit onderzoek zijn weergegeven in het rapport van 11 september 2013 en het besluit van 21 november 2013.
3. Call Internet City is een eenmanszaak. Op 25 januari 2013 heeft bezwaarmaker verklaard dat hij de eigenaar is van de onderneming Call Internet City en dat de gokzuil vanaf 15 oktober 2012 in zijn onderneming aanwezig was. Voor het plaatsen van de gokzuil ontving hij een vergoeding van € 150,- per maand.
4. Op 11 september 2013 is een rapport opgesteld als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het rapport zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven en wordt geconcludeerd dat door de aanwezigheid van een gokzuil in de onderneming Call Internet City is gehandeld in strijd met artikel 30t, eerste lid, aanhef, en onder c, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Het rapport is op 11 september 2013 gezonden aan bezwaarmaker.
5. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld ter hoorzitting van 29 oktober 2013 een zienswijze te geven op het rapport. Hiervan is geen gebruik gemaakt.
6. De Raad heeft bij besluit van 21 november 2013 (hierna: het sanctiebesluit) een boete opgelegd van EUR 20.000,- wegens overtreding van artikel 30t, eerste lid, aanhef, en onder c, van de Wok door het aanwezig hebben van een speelautomaat (gokzuil) van een niet toegelaten model dat niet was voorzien van een bijbehorend merkteken, op een voor het publiek toegankelijke plaats, te weten een internetcafé/belwinkel. De overtreding is toegerekend aan de eigenaar van Call Internet City, bezwaarmaker. Eveneens op 21 november 2013 heeft de Raad besloten tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.
7. Bij brief van 23 december 2013 heeft [yyy] (hierna: gemachtigde van bezwaarmaker), namens bezwaarmaker, een bezwaarschrift ingediend tegen voornoemd sanctiebesluit.
Op 20 maart 2014 heeft gemachtigde van bezwaarmaker aanvullende stukken ingediend. Deze stukken betreffen de jaarrekening 2013 en aanslagen en beschikkingen van de Belastingdienst.

8. Er is geen bezwaar ingediend tegen de openbaarmaking van het sanctiebesluit.
9. Op 7 maart 2014 heeft de commissie een hoorzitting gehouden waarbij bezwaarmaker en zijn gemachtigde de bezwaren mondeling hebben toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld dat op 12 maart 2014 naar de gemachtigde van bezwaarmaker is toegezonden. Met zijn brief van 20 maart 2014 heeft de gemachtigde laten weten dat hij in het verslag geen feitelijke onjuistheden heeft aangetroffen.

2. Standpunt Call Internet City

10. In het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting op 7 maart 2014 is het volgende aangevoerd:
 - A. *Ten aanzien van de overtreding*
 - a. Bezwaarmaker erkent dat er een overtreding van de Wok heeft plaatsgevonden, maar bezwaarmaker was niet op de hoogte van het feit dat het plaatsen van een gokzuil niet was toegestaan. Bezwaarmaker is allochtoon en niet goed op de hoogte van de Nederlandse wetgeving.
 - b. Onvoldoende kennis van de Nederlandse wetgeving verschoont belanghebbende niet, maar het plaatst hem in een andere positie dan autochtone Nederlanders. De Ksa dient daarmee rekening te houden.
 - c. Bezwaarmaker heeft sinds maart/april 2012 een gokzuil aanwezig gehad, maar deze is nooit in werking gesteld omdat hij niet wist hoe de gokzuil bediend moest worden. In oktober 2012 is een andere gokzuil geplaatst, maar deze functioneerde niet. Op 15 oktober 2012 is de gokzuil geplaatst die de Ksa heeft aangetroffen. Vanaf dat moment heeft bezwaarmaker een vergoeding ontvangen voor de plaatsing van de gokzuil in zijn zaak. Per dag werd er voor € 150,- tot € 200,- aan weddenschappen ingezet. Dat is veel minder dan de € 70.000,- die in het rapport wordt genoemd.
 - B. *Ten aanzien van de opgelegde boete*
 - a. Bezwaarmaker voert aan dat hij een eenmanszaak drijft met een minimaal bestaansrecht. Het bedrijf is gevestigd op een C-locatie in Leeuwarden. De financiële situatie is niet sterk.
 - b. Call Internet City is zes maanden gesloten geweest, omdat een klant in de winkel drugs bij zich had. Door deze sluiting staat bezwaarmaker er financieel slecht voor.
 - c. De boete van € 20.000,- kan bezwaarmaker niet betalen en zal leiden tot zijn faillissement.
 - d. In andere zaken zijn door de Ksa weliswaar vergelijkbare boetes opgelegd, maar daar betrof het allemaal autochtone ondernemers die een veel hogere vergoeding voor de plaatsing van gokzuilen kregen.
 - e. Naar het oordeel van bezwaarmaker zal de boete gematigd moeten worden tot maximaal € 2.000,- wat recht doet aan de ernst van de overtreding, de lage vergoeding die bezwaarmaker voor het plaatsen van de gokzuil ontving en de korte periode van de overtreding (15 oktober 2012 – 20 december 2012).
 - f. Bezwaarmaker verzoekt dan ook de boete te matigen.

3. Toepasselijke regelgeving

11. De Raad is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 30t van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt EUR 780.000,- (per 1 januari 2014 € 810.000,-) of – indien dit meer is – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
12. Op grond van artikel 30t, eerste lid, aanhef, en onder c, van de Wok is het verboden speelautomaten aanwezig te hebben van een niet toegelaten model, zonder bijbehorend merkteken op een voor het publiek toegankelijke plaats.

4. Overwegingen commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

13. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

Ten aanzien van de gronden van het bewaar

A. Ten aanzien van de overtreding

14. De commissie is van oordeel dat het aan bezwaarmaker, als eigenaar van de onderneming Call Internet City, was om zich op de hoogte te stellen van de in Nederland geldende wetgeving. Bezwaarmaker kan zich niet disculperen door te verwijzen naar zijn allochtone afkomst. De commissie verwijst voorts naar het gestelde bij de randnummers 41 en 42 van het sanctiebesluit.
15. Overigens is het de commissie ambtshalve bekend dat de veronderstelling van bezwaarmaker dat in de andere 'gokzuil-zaken' waarin de Raad een boete heeft opgelegd sprake was van autochtone ondernemers, onjuist is.

B. Ten aanzien van de hoogte van de boete

16. Voor het bepalen van de hoogte van de boete heeft de Raad rekening gehouden met alle relevante factoren, te weten de ernst van de overtreding, het wettelijke boetemaximum, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Ten slotte heeft de Raad beoordeeld of sprake is van boete verlagende of verhogende omstandigheden.
17. Het wettelijke boetemaximum voor de onderhavige overtreding is € 780.000,-. De opgelegde boete ligt ruim onder het wettelijke maximum.
18. Dat de gokzuil die door toezichthouders van de Ksa is aangetroffen op 20 december 2012 sinds 15 oktober 2012 in de onderneming van bezwaarmaker aanwezig was, is een omstandigheid die ten tijde van het nemen van het sanctiebesluit al bekend was, evenals de hoogte van de vergoeding die bezwaarmaker ontving.

19. De commissie is van oordeel dat de hoogte van de vergoeding die bezwaarmaker ontving, geen overwegende invloed hoeft te hebben op de hoogte van de boete. Bij de bepaling van de hoogte van de boete gaat het in het bijzonder om de ernst van de overtreding en niet (primair) om de vraag wat de overtreding de overtreder heeft opgeleverd.
20. In het sanctiebesluit is toegelicht dat bij speelautomaten als op internet aangesloten gokzuilen onvoldoende vorm gegeven kan worden aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Bovendien worden bij het ongereguleerd aanbieden van kansspelen geen belastingen en heffingen afgedragen.
21. Dat de door de Raad opgelegde boete – zoals bezwaarmaker betoogt – niet overeenstemt met het gehanteerde beleid van de Raad in vergelijkbare zaken, is de commissie niet gebleken. In alle zaken waarin de Raad een boete heeft opgelegd wegens de aanwezigheid van gokzuilen is een boete van € 20.000,- per gokzuil opgelegd.
22. Bezwaarmaker doet een beroep op zijn beperkte draagkracht. Ter onderbouwing hiervan heeft [yyy] op 20 maart 2014 aanvullende stukken ingediend. Deze stukken betreffen de jaarrekening 2013 en aanslagen en beschikkingen van de Belastingdienst.
23. De commissie merkt op dat de vermogenspositie van bezwaarmaker niet automatisch met zich meebrengt dat de Raad gehouden is om bij het ontbreken van een relevant vermogen geen of een zeer lage boete op te leggen. Daarmee zou immers het bestraffende effect van die boete geheel of grotendeels ongedaan worden gemaakt.¹
24. Zelfs indien de financiële situatie van bezwaarmaker slecht is, hoeft een boete volgens de commissie niet onevenredig te zijn. Met de overtredingen zijn immers ook voordelen genoten en aangenomen mag worden dat bezwaarmaker in de toekomst inkomsten zal verwerven. Tot slot merkt de commissie op dat op grond van artikel 4:94 van de Awb een betalingsregeling kan worden getroffen zodat uitstel van betaling kan worden verleend of betaling in termijnen kan worden toegestaan.
25. Voor wat betreft de sluiting van Call Internet City voor de duur van 6 maanden, wil de commissie aannemen dat dit de financiële positie van bezwaarmaker niet ten goede is gekomen maar het is de commissie bekend dat tot de sluiting werd besloten door de burgemeester van Leeuwarden naar aanleiding van al langer bestaande handel in verdovende middelen en heling. Naar het oordeel van de commissie is sluiting om een dergelijke reden geen aanleiding om een boete te matigen.
26. Niettemin geeft de commissie de Raad in overweging de hoogte van de boete te heroverwegen dan wel nader te motiveren met het oog op de verminderde draagkracht van bezwaarmaker en met inachtneming van de voorgenomen herziening van het boetebeleid bij gokzuilen.

¹ Zie ook de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 11 augustus 2011 (LJN: BV6796).

Conclusie

27. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren met uitzondering van dat gedeelte van het bezwaar dat ziet op de hoogte van de boete.

28. De commissie adviseert voorts de hoogte van de boete te heroverwegen dan wel nader te motiveren met in achtneming van de draagkracht van bezwaarmaker en de voorgenomen herziening van het boetebeleid bij gokzuilen.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 1 april 2014, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevr. prof. dr. mr. S.A.C.M. Lavrijssen (voorzitter), mevr. mr. I.M. Zuurendonk en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

prof. dr. mr. S.A.C.M. Lavrijssen