



Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Globalstars N.V. tegen het besluit van 7 augustus 2013 tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege het overtreden van artikel 1 van de Wet op de kansspelen

Zaak: OA/2012/001

Kenmerk: 7822 / 00.018.863

Openbaarmaking onder kenmerk: 7822 / 00.019.152

Besluit op bezwaarschrift

1 Inleiding

1. Bij brief van 16 september 2013 is namens het op Curaçao gevestigde bedrijf Globalstars N.V. (hierna: Globalstars), een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) van 7 augustus 2013 met kenmerk 00.015.153.
2. Het bezwaarschrift van 16 september 2013 bevatte geen gronden. Met de brief van 19 september 2013 heeft de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) vier weken uitstel verleend voor het indienen van de bezwaargronden. Met de brief van 16 oktober 2013, ontvangen op 17 oktober 2013, zijn de gronden van het bezwaar aangevuld.

2 Ontvankelijkheid

3. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

3 Hoorzitting

4. Tijdens de hoorzitting op 31 oktober 2013 zijn de vertegenwoordigers van Globalstars in de gelegenheid gesteld het bezwaarschrift toe te lichten. Het horen geschiedde door leden van de adviescommissie bezwaarschriften van de Ksa. Voor de samenstelling van deze commissie wordt verwezen naar het advies dat bij dit besluit is gevoegd.

4 Advies

5. Naar aanleiding van het bezwaarschrift en hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken heeft de adviescommissie bezwaarschriften 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 en het besluit van 7 augustus 2013 in stand te laten.
6. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar wordt met betrekking tot:
 - de rechtmatigheid van het besluit verwezen naar de randnummers 15 tot en met 31 van het advies;
 - de proportionaliteit van het besluit verwezen naar de randnummers 32 tot en met 43 van het advies, en
 - de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verwezen naar de randnummers 44 tot en met 48 van het advies.

5 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de adviescommissie bezwaarschriften heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- 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 en handhaaft, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de adviescommissie, het bestreden besluit;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 5 december 2013

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 Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

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.

Adviescommissie bezwaarschriften Kansspelautoriteit

Advies inzake het bezwaarschrift van Global Stars N.V. tegen het besluit van 7 augustus 2013, kenmerk 00.015.153, van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad). Met dat besluit heeft de Raad aan het op Curaçao gevestigde bedrijf Globalstars N.V. (hierna: Globalstars) en de heer [directeur] een bestuurlijke boete opgelegd van EUR 100.000,- voor de betaling waarvan zij hoofdelijk aansprakelijk zijn.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken en het verhandelde ter hoorzitting is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: adviescommissie of commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Vanaf 6 juni 2012 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) de website www.myglobalgames.com een aantal malen onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het boeterapport (zie randnummer 5) en het besluit (zien randnummer 7).
3. Houder van de domeinnamen myglobalgames.com, boekjesbingo.nl en myglobalgames.nl is Globalstars. Dit bedrijf is gevestigd op Curaçao. Volgens het handelsregister is de bedrijfsomschrijving loterij, kansspel. Enig directeur is de heer [directeur].
4. Met de aangetekende brieven van 8 juni 2012 en 25 juli 2012 heeft de Ksa Globalstars erop gewezen dat zij in strijd met de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) handelt door gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen. Omdat geen reactie is ontvangen van Globalstars zijn de brieven op 14 augustus 2012 nogmaals per e-mail verzonden naar het e-mailadres support@myglobalgames.com.
5. Op 30 mei 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 Globalstars en de heer [directeur] in strijd hebben gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het rapport is toegezonden aan Globalstars.
6. Tijdens de hoorzitting van 11 juli 2013 is Globalstars in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven op het rapport.
7. Vervolgens heeft de Raad bij het bestreden besluit van 7 augustus 2013 een boete opgelegd van EUR 100.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok). Volgens het besluit heeft Globalstars deze wettelijke bepaling overtreden door via de website www.myglobalgames.com gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen zonder daartoe verleende vergunning. De overtreding is toegerekend aan Globalstars en zijn directeur de heer [directeur], voor de betaling van de boete zijn zij hoofdelijk aansprakelijk.

8. Bij brief van 16 september 2013 heeft de heer mr. J. Franssen namens Globalstars een bezwaarschrift ingediend tegen voornoemd besluit van 7 augustus 2013. De aanvullende gronden van het bezwaar zijn op 16 oktober 2013 ontvangen.
9. Op 31 oktober 2013 heeft de adviescommissie een hoorzitting gehouden waarbij Globalstars haar bezwaren mondeling heeft toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld.

2. Standpunt Globalstars

10. In het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting op 31 oktober 2013 is namens Globalstars het volgende aangevoerd (de nummering uit het bezwaarschrift wordt hierbij aangehouden):

A. Het besluit om een bestuurlijke boete op te leggen is onrechtmatig.

- a. De Wok is niet van toepassing omdat niet aan de Ladbrokes criteria is voldaan. Op de eerste plaats is niet voldaan aan de voorwaarde dat vanuit Nederland rechtstreeks kon worden deelgenomen aan de kansspelen die Globalstars op haar website aanbood. Dat er toegang tot de website vanuit Nederland was, wil niet zeggen dat deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland mogelijk was. Het is goed mogelijk dat in een latere fase van het proces deelname door de toepassing van software werd geblokkeerd. Dit is echter niet vastgesteld door de Ksa. Op de tweede plaats is niet voldaan aan de voorwaarde dat de website (mede) op Nederland was gericht. Gebruikmaking van de Nederlandse taal, een .nl extensie, de betaalmogelijkheid met iDEAL, verwijzingen naar Nederlandse websites op het gebied van preventie en verslavingszorg en aanprijzingen gericht op Nederlanders betekenen niet dat er sprake is van gerichtheid op spelers in Nederland. Globalstars erkent dat er sprake is van gerichtheid op Nederlands publiek maar betwist dat is vastgesteld dat de website was gericht op publiek dat woont in Nederland.
- b. Er is niet vastgesteld dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. De Ksa heeft niet onomstotelijk bewezen dat de Wok is overtreden. Niet is vastgesteld dat deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland mogelijk was door aanmelden, registreren, openen van een account, verrichten van een storting, plaatsen van een inzet en uitbetaling op een Nederlandse bankrekening.

B. De handhavingsmaatregel is disproportioneel.

- a. Een bestuurlijke boete is geen geëigend handhavingsmiddel. Het had meer in de rede gelegen als de Ksa een handhavingsinstrument had ingezet dat ziet op herstel, zoals een last onder dwangsom. Een bestuurlijke boete is in het onderhavige geval een te zware sanctie.
- b. De hoogte van de opgelegde boete is niet gemotiveerd en disproportioneel hoog. Door in deze zaak een voorbeeld te stellen en het besluit te publiceren is Globalstars onevenredig in haar belangen geschaad. De opgelopen (reputatie)schade die het bedrijf heeft ondervonden als gevolg van alle ophef dient bij de heroverweging te worden betrokken omdat Globalstars hierdoor ruim voldoende is gestraft. Het oordeel van de Ksa dat er sprake is van een zeer ernstige overtreding is zwaar overtrokken. Globalstars beschikt over een licentie op Curaçao, voldoet aan de aldaar gestelde voorwaarden, is een

bonafide bedrijf en biedt via haar website spelletjes aan tegen hele lage bedragen. Dat de spelletjes kunnen leiden tot gokverslaving, financiële problemen bij spelers, fraude en bedrog zijn onwaarschijnlijk en niet aangetoond. Het gaat om spelletjes als bingo waarbij verslavingsproblematiek geen rol van betekenis speelt. Totdat Globalstars de brieven van de Ksa ontving met de e-mail van 14 augustus 2012 was zij niet bekend met het prioriteringsbeleid. Na ontvangst van de e-mail heeft Globalstars contact opgenomen met de Ksa. Haar kan dan ook niet een gedraging worden verweten die in aanmerking komt voor bestraffing met een bestuurlijke boete. Bovendien zijn aanpassingen verricht aan de website om te voldoen aan de prioriteringscriteria en is er geen sprake geweest van recidive. Met deze feiten heeft de Ksa geen rekening gehouden bij het opleggen van de boete.

- c. Het is onbegrijpelijk en ongefundeerd dat aan de heer [directeur] een boete van dezelfde hoogte wordt opgelegd als aan Globalstars. Er is geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden, waaronder de draagkracht, van de heer [directeur].

C. Het besluit is in strijd met de volgende beginselen van behoorlijk bestuur.

- a. Zorgvuldigheidsbeginsel. De Ksa had met Globalstars in overleg moeten treden om een potentieel onrechtmatige situatie op te lossen. Het bedrijf heeft een aantal keren verzocht om in gesprek te komen met de Ksa maar daar is tot op heden niet positief op gereageerd. De overtreding is met geen enkel steekhoudend argument onderbouwd en is niet bewezen. Het opleggen van een boete is alleen toegestaan als de overtreding onomstotelijk vaststaat.
- b. Détournement de pouvoir. De Ksa gebruikt haar bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor een ander doel dan waarvoor deze is gegeven, namelijk voor het maken van een statement richting illegale aanbieders, publiek en politiek.
- c. Evenredigheidsbeginsel. Globalstars is de eerste die een boete krijgt van de Ksa. Mede als gevolg van de aandacht in de media is er sprake van een onevenredige bestraffing.
- d. Motiveringsbeginsel en willekeur. Er is niet of onvoldoende gemotiveerd dat er sprake is van een overtreding, waarom een boete noodzakelijk is en waarom de boete is vastgesteld op € 100.000,-. Hieruit volgt dat de wijze waarop de overtreding en de hoogte van de boete is vastgesteld getuigt van willekeur.
- e. Gelijkheidsbeginsel. Onduidelijk is waarom andere kansspelaanbieders die ook voldoen aan de prioriteringscriteria, niet dan wel minder zwaar zijn beboet.

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 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt EUR 780.000,- of – indien dit meer is – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
12. Op grond van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok is het behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door

enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

13. Voor het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel online kan op basis van de Wok geen vergunning worden verleend. De Wok biedt voor een dergelijke vergunning geen grondslag. Dat betekent dat het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel online altijd in strijd is met artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok.

4. Overwegingen adviescommissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van Globalstars

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

Ten aanzien van de gronden van het bewaar

A. Rechtmatigheid van het besluit

15. Uit het hiervoor weergegeven wettelijke kader leidt de adviescommissie af dat van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok sprake is als (1) gelegenheid is gegeven (2) om mede te dingen naar prijzen of premies, (3) indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, (4) tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend

Gelegenheid geven

16. Wat in deze context moet worden verstaan onder "gelegenheid geven" is nader bepaald door de Hoge Raad in het zogenoemde Ladbrokes arrest¹. Volgens de Hoge Raad moet, bij beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok verboden "gelegenheid geven", voorop worden gesteld dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen. Van "gelegenheid geven" is volgens de Hoge Raad sprake wanneer: (1) via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website (2) de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en (3) dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht.
17. De adviescommissie is van oordeel dat de website www.myglobalgames.com in de periode van 6 juni 2012 tot en met 16 mei 2013 mede op Nederland was gericht. Die mede gerichtheid blijkt uit het volgende:
- De website [myglobalgames](http://myglobalgames.com) werd in de Nederlandse taal aangeboden.
 - Op de website waren wervende teksten te vinden waaruit blijkt dat er sprake was van gerichtheid op Nederland, zoals "speel boekjes bingo - uniek in Nederland"²,

¹ Hoge Raad 18 februari 2005, NJ 2005, 404 (Ladbrokes)

² OA/2012/001/007/004.

"speel echte bingo achter uw computer – uniek in Nederland"³ en "MyGlobalGames staat niet alleen bekend als de leukste bingo website van het land"⁴.

- Op de website werd op de pagina "Laatste nieuws", nieuws van 2 januari 2013, een persoon opgevoerd genaamd Patrick die woonachtig is in Utrecht en winnaar was van een Samsung Galaxy Tab. In het nieuwsbericht was te lezen: "Mijn naam is Patrick. Ik woon in Utrecht en ben op MyGlobalGames bekend onder spelersnaam Patjuh. Ik ben sinds 2011 speler op de website en mijn favoriete spel op de website is bingo. Ik ben zowel bij Boekjes Bingo als Global Bingo te vinden. Toen ik hoorde van de loterij dacht ik, ik doe mee, wie niet waagt die niet wint. Ik kocht 8 loten voor de Samsung Tablet. Dat ik een mail ontving met daarin de mededeling dat ik had gewonnen dacht ik: dit is helemaal te gek. Inmiddels heb ik de Samsung Galaxy Tab thuis ontvangen. Ik wil MyGlobalGames vriendelijk bedanken voor de gewonnen prijs."⁵

De adviescommissie acht het niet aannemelijk dat, zoals bezwaarmaker tijdens de hoorzitting op 31 oktober 2013 stelde, genoemde persoon buiten Nederland heeft deelgenomen aan het kansspel en aldaar de prijs heeft gewonnen.

- Op de website werd op de pagina "Laatste nieuws", nieuws van 30 november 2012, een "Sinterklaas Super Bingo Ronde" aangekondigd.⁶ Daarbij werd vermeld: "Sinterklaas is in het land. Dit kan MyGlobalGames natuurlijk niet zomaar voorbij laten gaan. Daarom komen wij 4 december weer met een super ronde. Deze keer een hoofdprijs van maar liefst 2500 euro!!! De Super Bingo Ronde zal dinsdag 4 december om 20.00 uur starten. De kaartverkoop start aanstaande zondag. De totale prijzenpot van deze ronde is 5950 euro." Het is algemeen bekend dat het Sinterklaasfeest een Nederlandse aangelegenheid betreft. Dat deze aangekondigde bingo uitsluitend zou zijn gericht op Nederlanders die zich buiten Nederland bevinden, zoals bezwaarmaker in het bezwaarschrift stelt, acht de commissie niet aannemelijk. Daar komt bij dat met de tijdsaanduiding in voornoemd bericht van de aanvang van de bingo (20.00 uur) niets anders kan zijn bedoeld dan de Nederlandse tijd. Een zelfde tijdsaanduiding is ook te vinden in het nieuwsbericht van 13 november 2012 met een aankondiging van "Super bingo". Een aanvang om 20.00 uur zal voor veel Nederlanders in het buitenland een onaantrekkelijk aanvangstijdstip zijn.
- Op de website werd op de pagina met informatie voor resellers het volgende vermeld: "U dient zelf bij uw belastingaangifte de uitbetaalde bedragen aan te geven als bijverdiensten. U bent hier geheel zelf verantwoordelijk voor! MyGlobalGames staat los van de Nederlandse wetgeving en zullen om die reden ook nooit gegevens vrij geven aan overige instanties."⁷ Uit het feit dat MyGlobalGames (Globalstars) zo expliciet stelt dat de Nederlandse wetgeving niet op haar van toepassing is, leidt de adviescommissie af dat de geboden informatie is gericht tot potentiële in Nederland gevestigde resellers. De commissie acht het niet waarschijnlijk dat deze Nederlandse resellers zich vervolgens zullen richten op spelers die zich buiten Nederland bevinden.

³ OA/2012/001/007/005.

⁴ OA/2012/001/007/016.

⁵ OA/2012/001/007/013.

⁶ OA/2012/001/007/013.

⁷ OA/2012/001/007/018.

- Op de website stond informatie over gokverslaving waarbij werd verwezen naar de volgende websites: gokverslaving.nl, agog.nl en gokwijzer.nl.⁸
Dit betreffen Nederlandse websites met informatie voor Nederlandse gokkers. De aangeboden hulp via deze websites is te vinden op locaties in Nederland. Het is niet aannemelijk, zoals bezwaarmaker stelt, dat Globalstars met de verwijzing naar deze Nederlandse websites heeft beoogd Nederlandse spelers die zich buiten Nederland bevinden te bedienen. De adviescommissie leidt hier dan ook uit af dat de informatie met betrekking tot verslavingszorg zich richtte op deelnemers die zich in Nederland bevinden.
- Via de volgende websites met een NL extensie werd direct doorgeleid naar eerder genoemde website van myglobalgames: www.boekjesbingo.nl en www.myglobalgames.nl.
Door gebruikmaking van de .nl-extensie is het aannemelijk dat deelname vanuit Nederland laagdrempelig is. Ook mag worden verwacht dat dit een aanzuigende werking heeft voor in Nederland woonachtige deelnemers.
- De website bood de mogelijkheid om betalingen te doen via het typisch Nederlandse betaalmiddel iDEAL. Betalen via iDEAL is alleen mogelijk vanaf een Nederlandse bankrekening. Ook dit leidt volgens de commissie tot laagdrempeligheid en een vereenvoudigde deelname aan de kansspelen vanuit Nederland. Bovendien levert de geboden optie voor betalingen via iDEAL een duidelijke indicatie op dat de website zich richtte tot spelers uit Nederland. Dat er ook Nederlanders in het buitenland zijn met een Nederlandse bankrekening, doet daar niet aan af. Het is de commissie niet gebleken dat de website www.myglobalgames.com gericht was op Nederlanders die in het buitenland verbleven. Bezwaarmaker heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat daar sprake van was.
- Op de website van YouTube was op de pagina van Globalstarsgames het volgende te lezen: "Speel online Bingo op MyGlobalGames.com. De leukste Bingo website in Nederland!"⁹, "Betoverend Nederland", Deze geweldige gokkast zit vol met typisch Nederlandse dingen als kaas, tulpen, klompen en schaatsen"¹⁰.
- Op de website van Hyves was een pagina aangemaakt genaamd myglobalgames.hyves.nl¹¹. Op deze pagina stond: "MyGlobalGames.com | De leukste spelletjes site van 't land".
Algemeen bekend is dat Hyves een Nederlands sociaal netwerk is. Hieruit leidt de commissie af dat met "'t land", op eerder genoemde pagina op Hyves, Nederland wordt bedoeld. Myglobalgames afficheerde zichzelf derhalve op Hyves als de leukste spelletjes site van Nederland. Daaruit blijkt een duidelijke gerichtheid op Nederland.
- In de algemene voorwaarden worden deelnemers vanuit Nederland er niet op gewezen dat zij niet kunnen deelnemen.

18. De adviescommissie is tevens van oordeel dat met de website www.myglobalgames.com toegang werd geboden tot kansspelen aan potentiële deelnemers in Nederland en dat deze deelnemers rechtstreeks via hun computer aan de kansspelen konden deelnemen. Dit oordeel van de commissie is gebaseerd op de feiten die in het vorige randnummer zijn beschreven. Doordat de website

⁸ OA/2012/001/007/020.

⁹ OA/2012/001/007/022.

¹⁰ OA/2012/001/007/022.

¹¹ OA/2012/001/007/011.

overduidelijk was gericht tot (potentiële) deelnemers in Nederland en op de website als wervingsinstrument een Nederlandse winnaar werd opgevoerd, acht de commissie het hoogst onwaarschijnlijk dat deelname aan de kansspelen vanuit Nederland niet mogelijk was. Niet valt in te zien dat de website zich louter richtte tot Nederlandstalig publiek dat zich buiten Nederland bevond. Afgezien van de verklaringen van de raadsman van Globalstars daarover, zijn er geen indicaties die daarop wijzen en heeft bezwaarmaker dat ook niet aannemelijk gemaakt. Ook heeft Globalstars geen gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om aannemelijk te maken dat op de website een IP-country block of een andere blokkade was geïnstalleerd die deelname vanuit Nederland in de weg stond.¹² Dit terwijl Globalstars bij uitstek de partij is die over deze kwestie duidelijkheid kan verschaffen. Zij is immers verantwoordelijk voor de website en de toegankelijkheid van het kansspelaanbod op die website. Met een eenvoudige technische voorziening kan zij ervoor zorgen dat deelname vanuit Nederland onmogelijk wordt gemaakt.

19. Nu bezwaarmaker stelt dat er mogelijk sprake was van een IP-country block en bezwaarmaker de partij is die beschikt over de gegevens die deze stelling kunnen onderbouwen, is de commissie van oordeel dat de bewijslast hiervan berust bij bezwaarmaker. Dit oordeel is mede ingegeven door het feit dat uit de hiervoor weergegeven vaststaande feiten in voldoende mate aannemelijk is geworden dat de het kansspelaanbod op de website www.myglobalgames.com open stond voor deelname vanuit Nederland en tevens mede gericht was op Nederland. Het is dan aan bezwaarmaker om het tegendeel aannemelijk te maken. Nu bezwaarmaker dat nalaat is de commissie van oordeel dat het kansspelaanbod niet alleen was gericht tot Nederland maar ook open stond voor deelname vanuit Nederland.
20. Een ander belangrijk gegeven dat de commissie bij zijn oordeel heeft betrokken betreffen de uitlatingen van de raadvrouw van Globalstars in de periode voorafgaand aan het primaire besluit. Tijdens de hoorzitting op 11 juli 2013 heeft zij het volgende gemeld: "De deelnemers van de spellen op deze site zijn niet alleen gevestigd in Curaçao maar onder andere ook in Nederland".¹³ Ook in haar e-mail van 29 april 2013 gericht tot de Ksa geeft deze raadvrouw aan: "Op myglobalgames.com spelen mensen uit onder andere Curaçao en andere gebieden waar de Nederlandse taal wordt gesproken waaronder Nederland."¹⁴ In de e-mail van 30 mei 2013 van de raadvrouw van Globalstars aan de Ksa staat: "Mijn cliënt en ik hebben verder gedacht over een oplossing. Besloten is om de website te vertalen in het Engels. Er zal een Nederlandse website zijn gericht op Nederlandstaligen in Curaçao en een

¹² In het *Ladbroke's* arrest heeft de Hoge Raad aangegeven "dat in dit verband voldoende is, dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland, hetgeen reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. De rechter behoeft zich dan derhalve niet te verdiepen in de vraag of de aangeboden kansspelen zelf een aanwijzing vormen van het mede op Nederland gericht zijn van de website. Bij het voorgaande is zonder belang vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst tot stand komt en welk recht op de kansspelovereenkomst van toepassing is."

¹³ Zie de pleitnotities van mevr. mr. Mak en E.C.W. van der Poel van 11 juli 2013, pag. 3, derde alinea.

¹⁴ Zie bijlage 5 bij voornoemde pleitnotities van mevr. mr. Mak.

Engelse website gericht op andere gebieden waaronder Nederland (...).¹⁵

21. In de periode voorafgaande aan het primaire besluit werden namens Globalstars derhalve compleet andere opvattingen aangaande de gerichtheid van de website tot Nederland en de mogelijkheden voor deelname vanuit Nederland gehuldigd dan thans in de bezwaarfase. De commissie acht het niet waarschijnlijk dat de eerder gedane uitlatingen van de raadsvrouw van Globalstars onjuist waren.

Mede dingen naar prijzen of premies

22. Uit het boeterapport¹⁶ blijkt dat door deelname aan het kansspelaanbod op de website www.myglobalgames.com werd meegedongen naar prijzen of premies. De prijzen voor de winnaars van Boekjes Bingo bedroegen € 2,50, € 3,75, € 5,-, € 10,-, € 15,- en € 20,-. Met Europees Roulette kon een prijs worden gewonnen die een veelvoud was van € 0,01. Door deelname aan Loterij kon een iPad2 en een Samsung 3D televisie worden gewonnen en met het spel Super Fruit premies tot 2400 credits en een jackpot van enkele honderden euro's.

23. In het boeterapport¹⁷ is aangegeven dat de algemene voorwaarden die zijn opgenomen op de website www.myglobalgames.com, vermelden dat elk gewonnen bedrag dat de deelnemer behaalt, door Globalstars wordt bijgeschreven op het desbetreffende account van de deelnemer.

24. Uit het voorgaande volgt dat de deelnemers aan de spellen op de website www.myglobalgames.com meedongen naar prijzen of premies.

Aanwijzing winnaars door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen

25. Hoewel het bezwaarschrift zich niet richt op dit bestanddeel van het overtreden artikel wil de commissie hier toch een aantal opmerkingen over maken.
26. In de algemene voorwaarden op de website van www.myglobalgames.nl¹⁸ was vermeld dat de generatoren van willekeurige nummers de uitkomst van de spellen bepalen. Hieruit blijkt dat de spelers de uitkomsten niet overwegend konden beïnvloeden. Dat de spelers de uitkomsten niet overwegend konden beïnvloeden blijkt ook uit de aard van de aangeboden kansspelen op www.myglobalgames.com. Van bingo, loterijen en virtuele fruitmachines is algemeen bekend dat dit kansspelen betreffen en dat de deelnemers aan deze kansspelen geen overwegende invloed hebben op de uitkomsten.

¹⁵ Zie bijlage 7 bij voornoemde pleitnotities van mevr. mr. Mak.

¹⁶ Zie randnummer 48.

¹⁷ Zie randnummer 49.

¹⁸ OA/2012/001/007/003, bij punt 7.

Verleende vergunning

27. Vast staat dat Globalstars nooit over een vergunning heeft beschikt voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen. Bij randnummer 13 is reeds aangegeven dat het huidige wettelijke kader ook geen grondslag biedt voor het verlenen van een vergunning voor het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen via internet.

Tussenconclusie

28. De adviescommissie concludeert dat in voldoende mate is vastgesteld en aannemelijk is gemaakt dat de aangeboden kansspelen via de website myglobalgames.com (mede) gericht waren tot de Nederlandse markt en vanuit Nederland konden worden gespeeld. Daarbij is het hierna volgende overwogen.
29. Bezwaarmaker stelt terecht dat in geval van een punitieve sanctie de bewijslast, voor wat betreft de (rechts)feiten die de overtreding constitueren, ligt bij het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete heeft opgelegd. Aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit worden bovendien strenge eisen gesteld. Volgens de adviescommissie gaat de bewijslast echter niet zover dat een mogelijke deelname vanuit Nederland alleen (onomstotelijk) kan worden bewezen als een toezichthouder van de Ksa zich aanmeldt en registreert op de website, een account aanmaakt, een storting verricht en een inzet plaatst. Een dergelijke zeer vergaande bewijslast vloeit volgens de commissie niet voort uit de wet. De Algemene wet bestuursrecht vereist dat een besluit zorgvuldig wordt voorbereid en dat het steunt op een deugdelijke motivering. Volgens de commissie kan uit de hiervoor weergegeven feiten met een voldoende mate van zekerheid worden vastgesteld dat de website www.myglobalgames.nl mede op Nederland was gericht en dat vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen. Daarbij is voldoende overtuigend bewijs geleverd dat Globalstars artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden. De aan het sanctiebesluit ten grondslag gelegde onderzoeksbevindingen bieden volgens de commissie voor deze vaststelling voldoende basis. Daarmee staat volgens de commissie tevens vast dat de Raad bevoegd was voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.
30. De commissie is voorts van oordeel dat de door bezwaarmaker gestelde bewijslast voor de Ksa niet door de wetgever kan zijn beoogd. In dit verband wordt door bezwaarmaker het in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand voorgestelde artikel 34c aangehaald dat bepaalt dat toezichthouders nader onderzoek kunnen doen door actief deel te nemen aan kansspelen online die aan Nederlandse ingezetenen worden aangeboden en daarbij zo nodig onvolledige of onjuiste gegevens verstrekken. Uit de toelichting bij dit voorgestelde artikel blijkt echter dat het gaat om onderzoek naar situaties waarin de Ksa klachten heeft ontvangen over deelname aan die kansspelen op afstand door minderjarige spelers of door spelers die van deelname waren uitgesloten en toch konden spelen. Ook wordt gedacht aan klachten met betrekking tot de spelersrekeningen en de uitbetaling van speelwinsten en aan gevallen waarin het noodzakelijk is om de identiteit van de aanbieder te achterhalen. Dergelijke signalen kunnen leiden tot nader onderzoek waarbij deelname aan de betrokken kansspelen op afstand noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of de kansspelen

inderdaad overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving worden aangeboden.¹⁹ Uit het voorgestelde artikel 34c kan naar het oordeel van de commissie niet worden afgeleid dat onderzoek door het spelen van de aangeboden spellen in het onderhavige geval - of in vergelijkbare gevallen waarin onderzoek wordt gedaan naar gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen zonder vergunning - noodzakelijk is om tot vaststelling van de overtreding te komen.

31. De adviescommissie adviseert de bezwaren van Globalstars op dit punt ongegrond te verklaren

B. Handhavingsmaatregel is disproportioneel

32. Bezwaarmaker heeft gesteld dat het opportuun was geweest als de Ksa had gekozen voor een herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, in plaats van een bestraffende sanctie. Van welk handhavingsinstrument de Raad gebruik maakt hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. De effectiviteit van het instrument is daarbij een zwaarwegend argument. Gezien het internationale karakter van kansspelen via internet, het gemak waarmee URL's kunnen worden gewijzigd en de snelheid waarmee het beheer van websites kan worden overgedragen aan een andere (rechts)persoon maken de toepassing van herstelsancties minder effectief en efficiënt dan het opleggen van een bestuurlijke boete. De Raad kan binnen zijn discretionaire bevoegdheid eigen afwegingen maken. In casu is geoordeeld dat een herstelsanctie minder effectief is dan een bestuurlijke boete. De adviescommissie is van mening dat de Raad in alle redelijkheid tot dat oordeel is gekomen. Niet valt in te zien waarom in deze casus een herstelsanctie meer in de rede had gelegen. Daarbij kent de commissie ook betekenis toe aan het feit dat Globalstars niet adequaat heeft gereageerd op de aangetekende brieven en de e-mail die de Ksa in juni, juli en augustus 2012 heeft verzonden. Hierdoor viel niet te verwachten dat een herstelsanctie het daarmee beoogde effect zou hebben.
33. 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.
34. Het wettelijke boetemaximum voor de onderhavige overtreding is € 780.000,-. Gesteld kan worden dat de opgelegde boete ruim ligt onder het wettelijke maximum.
35. Anders dan bezwaarmaker stelt is de adviescommissie van oordeel dat er sprake is van een zeer ernstige overtreding. Daarbij overweegt de commissie als volgt. Globalstars beschikt weliswaar over een licentie op Curaçao maar dat biedt geen legitimatie voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen in Nederland. Uit het hiervoor gestelde blijkt dat de website www.myglobalgames.com uitdrukkelijk (mede) was gericht tot (potentiële) deelnemers die gevestigd zijn in Nederland. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Globalstars had moeten weten dat een

¹⁹ Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, toelichting, pag. 86.

licentie verleend door de autoriteiten op Curaçao niet gelijk kan worden gesteld met een vergunning op grond van de Wok. Globalstars valt naar het oordeel van de commissie dan ook een ernstig verwijt te treffen. Ook de stelling van bezwaarmaker dat zij pas met de ontvangst van de e-mail van 14 augustus 2012 bekend werd met het prioriteringsbeleid van de Ksa doet daar niet aan af. Het prioriteringsbeleid heeft immers alleen betrekking op de prioriteiten in de aanpak van vastgestelde overtredingen van de Wok. Los van het prioriteringsbeleid had Globalstars redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online gokken. Globalstars heeft weliswaar aanpassingen doorgevoerd op de website, maar dat is geruime tijd na ontvangst van voornoemde e-mail geweest. Ook op 16 mei 2013 heeft een toezichthouder van de Ksa nog vastgesteld dat de kansspelen op www.myglobalgames.com in de Nederlandse taal werden aangeboden²⁰. Tevens is toen vastgesteld dat het kansspelaanbod op de Nederlandse markt was gericht. Op de website was immer te lezen: "Speel boekjes bingo, Uniek in Nederland" en "myglobalgames.com, De leukste spelletjes site van het land."²¹ Tevens kan worden verwezen naar de e-mail van mevrouw mr. Mak van 30 mei 2013 met een aankondiging van een wijziging op de website.²² De commissie stelt vast dat Globalstars pas geruime tijd na verzending van de aangetekende brieven van 8 juni 2012 en 25 juli 2012 (zie hiervoor bij randnummer 4) en de e-mail van 14 augustus 2012 actie heeft ondernomen waarmee de gerichtheid van de website op Nederland is weggenomen. Overigens heeft de commissie geen uitsluitel gekregen van Globalstars over het al dan niet bestaan van een IP-country block dat deelname vanuit Nederland aan de kansspelen onmogelijk zou kunnen maken. Tijdens de hoorzitting op 31 oktober 2013 heeft de voorzitter van de hoorcommissie bezwaarmaker de gelegenheid geboden om aan te tonen dat er sprake was van een zodanige blokkade of dat er een blokkade is geïnstalleerd dat deelname vanuit Nederland thans onmogelijk maakt. Van deze gelegenheid heeft bezwaarmaker geen gebruik gemaakt.

36. Verder wordt gesteld dat Globalstars een bonafide bedrijf is dat beschikt over een licentie en voldoet aan de in Curaçao gestelde voorwaarden. Deze bewering van bezwaarmaker is echter niet onderbouwd. Niet duidelijk is welke voorwaarden worden bedoeld en waaruit blijkt dat aan die voorwaarden wordt voldaan. Bovendien is onduidelijk wat de status is van de licentie van de autoriteiten van Curaçao waarover Globalstars stelt te beschikken. In bijlage 3 behorende bij de pleitnotities van mevrouw Mak die zijn opgesteld ten behoeve van de hoorzitting op 11 juli 2013 is een document opgenomen van Antillephone N.V. waarin is aangegeven dat aan Globalstars een sublicentie is afgegeven. Onduidelijk is echter of Antillephone N.V. bevoegd is tot het afgeven van een zodanige sublicentie en wat de status daarvan is.
37. Bezwaarmaker stelt daarnaast dat het aanbod van Globalstars slechts spelletjes betreft tegen hele lage bedragen. Naar de mening van de commissie is deze stelling niet in overeenstemming met de feiten zoals deze zijn vastgesteld in het dossier. In de algemene voorwaarden was op de website bijvoorbeeld te lezen bij punt 6. Uw Account: 'U kunt elke dag maximaal 250 euro storten.' Verder staat onder punt 6: "Opnames uit uw account of storting naar uw bank rekening dienen minimaal euro

²⁰ OA/2012/001/024.

²¹ OA/2012/001/024, bijlage.

²² Pleitnotities van M. Annete Mak en E.C.W. van der Poel van 11 juli 2013, bijlage 7.

50,- te zijn.”²³ Als dagelijks maximaal € 250,- kan worden gestort om te spelen en alleen bedragen van minimaal € 50,- kunnen worden opgenomen, kan volgens de commissie niet gesproken worden van spelletjes tegen hele lage bedragen. Uit hetgeen onder punt 3 van de algemene voorwaarden is opgenomen leidt de commissie bovendien af dat er geen maximum is aan het aantal accounts dat kan worden aangemaakt. Letterlijk staat er: “Er is geen maximale accounts die u kunt aanmaken (...)”. Er zou derhalve door dezelfde speler per dag op meerdere accounts een bedrag van € 250,- kunnen worden gestort. Dat betekent dat voor zeer hoge bedragen kan worden deelgenomen aan de kansspelen. Verder is de commissie gebleken dat met een aantal spellen grote bedragen zijn te winnen, zoals het spel Sir Cash’s Quest (jackpot van € 25.000,-²⁴), Hallows Eve (jackpot van € 25.000,-²⁵), Global Bingo (Jackpot van € 200,- en een hoofdprijs van € 1000,-²⁶) en de Sinterklaas super bingo (hoofdprijs € 2500,-²⁷).

38. Verder merkt bezwaarmaker op dat bij de aangeboden kansspelen verslavingsproblematiek geen rol van betekenis speelt. De commissie kan deze opvatting niet volgen. De op de website aangeboden kansspelen betroffen veelal zogenoemde short odd-kansspelen, zoals casinospelen, bingo en virtuele fruitmachines. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen en sportprijsvragen.²⁸ Bij de aangeboden kansspelen speelt de verslavingsproblematiek dus wel degelijk een rol van betekenis.
39. Bezwaarmaker stelt dat Globalstars onevenredig in haar belangen is geschaad doordat de Ksa een voorbeeld heeft gesteld en het besluit heeft gepubliceerd. De adviescommissie stelt vast dat geen bezwaar is aangetekend tegen het besluit tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarmaker als reden daarvoor aangegeven dat bezwaar geen zin heeft als het besluit al openbaar is. De commissie kan deze opvatting niet volgen. Middels een tijdig ingediend bezwaarschrift en een verzoek om voorlopige voorziening bij de Rechtbank had Globalstars publicatie kunnen voorkomen.
40. Dat Globalstars schade heeft geleden door de publicatie is door bezwaarmaker niet nader onderbouwd, bijvoorbeeld door middel van cijfers ten aanzien van gederfde omzet. Los van de vraag of Globalstars al dan niet schade heeft geleden, blijkt uit de jurisprudentie dat publicatie van een sanctiebesluit geen punitief karakter heeft, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 4 mei 2011 (LJN: BQ3528). Omdat het eventueel door de publicatie ontstane economisch nadeel niet wordt gezien als bestraffing (leedtoevoeging) is de commissie van oordeel dat de Raad daar in de heroverweging geen rekening mee hoeft te houden bij het bepalen van de hoogte van de boete.

²³ OA/2012/001/007/003.

²⁴ OA/2012/001/007/004.

²⁵ OA/2012/001/007/004.

²⁶ OA/2012/001/007/009.

²⁷ OA/2012/001/007/013.

²⁸ Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

41. Het beleid van de Ksa is om actief voorlichting te geven over de taakuitvoering. Het openbaar maken van sanctiebesluiten maakt daar onderdeel van uit. Dit vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de Ksa met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Overeenkomstig deze beleidslijn is ook in de onderhavige zaak besloten tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete. Anders dan bezwaarmaker aangeeft is de commissie van oordeel dat het stellen van een voorbeeld daarvoor niet de reden is geweest. Het bestreden besluit betreft de eerste bestuurlijke boete die de Ksa heeft opgelegd. Ook toekomstige boetes zullen conform het beleid van de Ksa en vanwege de hiervoor weergegeven redenen gepubliceerd worden, tenzij de rechter met een voorlopige voorziening anders bepaalt.
42. Naar het oordeel van de adviescommissie geldt voor de heer [directeur] dezelfde mate van verwijtbaarheid voor de gepleegde overtreding als voor Globalstars. In dat opzicht is het dan ook logisch dat voor de heer [directeur] hetzelfde boetebedrag geldt. De heer [directeur] is enig bestuurder van Globalstars. Hij was op de hoogte van de activiteiten die door dit bedrijf werden verricht. Ook is er geen reden om eraan te twijfelen dat hij het in zijn macht had om aan de overtredingen een eind te maken. Dat de heer [directeur] dit heeft nagelaten maakt hem als bestuurder van Globalstars verantwoordelijk voor de gepleegde overtreding. De boete is opgelegd aan Globalstars en de heer [directeur] gezamenlijk waarbij zij voor de betaling hoofdelijk aansprakelijk zijn. Betaling van de boete door Globalstars zal derhalve betekenen dat de heer [directeur] de boete niet hoeft te betalen. Aan hem is immers geen afzonderlijke boete opgelegd. De commissie ziet dan ook niet in dat voor de heer [directeur] een lager boetebedrag zou moeten worden vastgesteld. Bezwaarmaker heeft bovendien niet onderbouwd waarom de persoonlijke omstandigheden of draagkracht van de heer [directeur] zouden moeten leiden tot een lager boetebedrag. Het enkele feit dat de heer [directeur] een natuurlijk persoon is wil niet zeggen dat de Raad een onderzoek naar zijn draagkracht had moeten instellen. Nu evenmin is gebleken dat het opleggen van de boete een onoverkomelijke financiële last voor de heer [directeur] met zich brengt, is er volgens de commissie geen reden de boete te matigen.
43. Het voorgaande in aanmerking nemende concludeert de commissie dat de hoogte van de opgelegde boete proportioneel is en in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding. De adviescommissie adviseert dan ook de bezwaren van Globalstars op dit punt ongegrond te verklaren

C. Strijdigheid met beginselen van behoorlijk bestuur

44. Zoals hiervoor al aangegeven is de commissie van oordeel dat in voldoende mate is vastgesteld en bewezen dat Globalstars artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden. Het besluit is zorgvuldig voorbereid en berust op een deugdelijke motivering. De commissie onderschrijft niet de opvatting van bezwaarmaker dat de Ksa in overleg had moeten treden met Globalstars. Ondanks de

gegeven waarschuwingen persisteerde Globalstars in het overtreden van de Wok. Van de Ksa kan niet worden verwacht dat zij alleen door middel van overleg de wetsovertreders tot regelnaleving brengt maar juist in dit soort situaties gebruik maakt van haar wettelijke bevoegdheden. Daar komt bij dat Globalstars ook geen actieve, coöperatieve en bereidwillige houding heeft aangenomen om normconformiteit te bereiken. Vast staat immers dat namens Globalstars pas geruime tijd nadat de waarschuwingsbrieven aan haar waren gezonden telefonisch contact is opgenomen met de Ksa. Over de inhoud en aard van dat gesprek is geen duidelijkheid verschaft. Ook weet de vertegenwoordiger van Globalstars niet meer met welke medewerker van de Ksa hij heeft gesproken. De enige activiteit daarna bestond uit het verzenden van een aantal e-mails in april en mei 2013. Dit alles overziende komt de commissie tot haar oordeel dat de Ksa zorgvuldig heeft gehandeld.

45. De Raad heeft de bestuurlijke boete opgelegd als reactie op de constatering dat Globalstars de Wok heeft overtreden. Hiermee heeft de Raad de in de jurisprudentie ontwikkelde beginselplicht tot handhaving gevolgd. Dat houdt in dat een bestuursorgaan behoudens bijzondere omstandigheden in beginsel verplicht is om handhavend op te treden tegen een vastgestelde overtreding. Van de aanwezigheid van zo'n bijzondere omstandigheid is de adviescommissie in de onderhavige zaak niet gebleken. De commissie is dan ook van oordeel dat de Raad terecht van zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen gebruik heeft gemaakt. Dat de Raad zijn bevoegdheid voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor deze is gegeven is de commissie niet gebleken. Uiteraard gelden als nevendoelen van handhaving de afschrikkende werking die hiervan uitgaat naar andere illegale aanbieders en het waarschuwen van publiek voor de illegale activiteiten. Uit het enkele feit dat met het handhavend optreden meerdere doelen worden bereikt kan volgens de commissie echter niet de conclusie worden getrokken dat er sprake is van détournement de pouvoir.
46. Op de evenredigheid van het besluit is hiervoor al ingegaan. Zie het gestelde bij de randnummers 31 tot en met 42.
47. De motivering van de bestuurlijke boete, zowel wat betreft het bewijs van de overtreding als de hoogte van de boete, is hiervoor aan de orde geweest. Verwezen wordt naar het gestelde bij de randnummers 15 tot en met 42.
48. Uit het feit dat Globalstars het eerste bedrijf is dat een bestuurlijke boete krijgt opgelegd, kan volgens de commissie niet worden afgeleid dat er sprake is van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel. Dat zou namelijk veronderstellen dat de Ksa niet handhavend zou optreden tegen bedrijven die vergelijkbare overtredingen plegen als Globalstars. Van een gelijke situatie, die tot een gelijke behandeling noopt, is de commissie dan ook niet gebleken. Al sinds de oprichting van de Ksa in april 2012 is de aanpak van ongereguleerde kansspelen online één van de prioriteiten. Vanwege de beperktheid van de capaciteit is het echter nodig om prioriteiten te stellen. In de communicatie heeft de Ksa aangegeven dat de aanpak zich in eerste instantie richt op online aanbieders die zich expliciet richten tot de Nederlandse markt en consument. Het gebruik maken van een .nl-extensie, de Nederlandse taal en reclame zijn de criteria die de Ksa gebruikt voor de prioritering. Bezwaarmaker stelt dat andere overtreders die voldoen aan deze criteria niet dan wel minder zwaar zijn beboet door

de Ksa. Het is de commissie niet duidelijk waar bezwaarmaker zich op baseert. Alle overtreders zullen uiteindelijk in aanmerking komen voor handhavend optreden en kunnen geconfronteerd worden met een bestuurlijke boete. Uit het feit dat Globalstars de eerste is kan niet worden afgeleid dat Globalstars ook de enige is of zal zijn die een bestuurlijke boete krijgt. Ook richting andere aanbieders heeft de Ksa inmiddels stappen gezet die gaan leiden tot het inzetten van een bestuurlijk handhavingsmiddel. De op te leggen bestuurlijke boetes zullen op de website van de Kansspelautoriteit gepubliceerd worden.

De adviescommissie adviseert de bezwaren van Globalstars op dit punt ongegrond te verklaren.

Conclusie

49. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de beschikking, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.

50. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 19 november 2013, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw prof. dr. mr. S.A.C.M. Lavrijssen (voorzitter), mevrouw mr. I.M. Zuurendonk en de heer mr. R.A.C. Luinge.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

prof. dr. mr. S. Lavrijssen