



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) op de bezwaarschriften van [XXX] en [XXX] (hierna: bezwaarmakers) tegen het besluit van 6 maart 2017, kenmerk 01.002.472, waarmee een last onder dwangsom is opgelegd en tegen het besluit van 8 mei 2017, kenmerk 01.006.249, hetgeen strekt tot invordering van de verbeurde dwangsom.

Kenmerk: 10762 / 01.019.801 en 10868 / 01.019.802

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 10762 / 01.022.342 en 10868 / 01.022.343

## Besluit op bezwaar

---

### 1 Inleiding

1. Bij besluit van 6 maart 2017 heeft de raad van bestuur een last onder dwangsom opgelegd aan [XXX] (hierna: overtreder). Bij brief van 18 april 2016, ontvangen op 19 april 2017, heeft overtreder een pro-forma bezwaarschrift tegen de last ingediend. De raad van bestuur heeft de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en overtreder in de gelegenheid gesteld om tot maandag 12 juni 2017 de gronden van het bezwaar aan te vullen.
2. Bij brief van 8 juni 2017 heeft [XXX] namens overtreder de gronden van het bezwaar aangevuld. Ook [XXX] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 6 maart 2017.
3. Het besluit van 8 mei 2017 van de raad van bestuur strekt tot invordering van de verbeurde dwangsommen. Bij brief van 16 juni 2017 is namens overtreder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot invordering van de verbeurde dwangsom. Ook [XXX] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 8 mei 2017.
4. Op grond van artikel 5:39, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het bezwaar tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom. Derhalve beslist de raad van bestuur zowel op het bezwaar tegen de last onder dwangsom als op het bezwaar tegen de beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom bij onderhavige besluit.



## 2 Ontvankelijkheid

5. De bezwaarschriften tegen de last onder dwangsom en de beschikking tot invordering van de dwangsom zijn tijdig ingediend en voldoen aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.
6. [XXX] wordt als belanghebbende aangemerkt bij onderhavige besluiten.

## 3 Juridisch kader

Artikel 1, eerste lid, onder a en b, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok)

1. Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:
  - a. 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 deze wet vergunning is verleend;
  - b. de deelneming hetzij aan een onder a bedoelde gelegenheid, gegeven zonder vergunning ingevolge deze wet, hetzij aan een overeenkomstige gelegenheid, gegeven buiten het Rijk in Europa, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben;

Artikel 5:31d van de Awb

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 5:32b, derde lid, van de Awb

3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.



## 4 Feitelijk kader

7. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op 14 november 2016 geconstateerd dat op de website [weddenopvoetbal.org](http://weddenopvoetbal.org) onder meer reclame werd gemaakt voor de kansspelwebsite ComeOn.<sup>1</sup> De website ComeOn wordt geëxploiteerd door Co Gaming Limited die bij besluit van de raad van bestuur van 22 december 2014 een boete opgelegd heeft gekregen wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.<sup>2</sup> Co Gaming Limited heeft kansspelen aangeboden waarvoor geen vergunning is verleend.
8. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is het verboden om deelneming aan een kansspel te bevorderen waarvoor geen vergunning is verleend. Overtreder heeft reclame-uitingen van Co Gaming Limited (ComeOn) op de website [weddenopvoetbal.org](http://weddenopvoetbal.org) geplaatst. Derhalve is er naar het oordeel van de raad van bestuur sprake van bevorderen tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend. Overtreder heeft daarmee artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok overtreden.
9. De toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op 10 januari 2017 geconstateerd dat op de website [weddenopvoetbal.org](http://weddenopvoetbal.org) reclame werd gemaakt voor de kansspelwebsite ComeOn. Na het aanklikken van de reclame link werden de toezichthouders doorgeleid naar de website van ComeOn.<sup>3</sup>
10. Het is de toezichthouders ambtshalve bekend dat overtreder domeinhouder is van voornoemde website.<sup>4</sup>
11. Het was daarmee overtreder die een einde kon maken aan de reclame-uitingen. De raad van bestuur heeft daarom bij brief van 19 december 2016 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan overtreder toegezonden en gelegenheid geboden tot het geven van een zienswijze op dit voornemen. Overtreder heeft echter geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om een zienswijze te geven.

---

<sup>1</sup> OB/004/002.

<sup>2</sup> Besluit van 22 december 2014, kenmerk 8686 / 00.044.813.

<sup>3</sup> OB/004/008.

<sup>4</sup> Zie ook OB/004/004 uit het dossier tot oplegging van de last onder dwangsom.



12. Bij besluit van 6 maart 2017 heeft de raad van bestuur een last onder dwangsom opgelegd aan overtreder. De hoogte van de dwangsom heeft de raad van bestuur vastgesteld op € 1500,- per dag met een maximum van € 21.000,-.
13. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben vervolgens van 13 maart 2017 tot en met 28 maart 2017 opnieuw onderzoek gedaan naar de naleving van de eerder opgelegde last onder dwangsom en geconstateerd dat op de websites [onlinekrassen.org](http://onlinekrassen.org), [worldonlinecasino.nl](http://worldonlinecasino.nl) en [gokonline.org](http://gokonline.org) diverse reclame-uitingen werden getoond van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend op grond van de Wok.<sup>5</sup>
14. De toezichthouders hebben geconstateerd dat bijna dagelijks reclame-uitingen werden vertoond op voornoemde websites en derhalve heeft overtreder het maximale bedrag van € 21.000,- verbeurd.
15. Bij brief van 12 april 2017 heeft het hoofd van de afdeling Handhaving van de Kansspelautoriteit een kennisgeving aan overtreder toegezonden waarin is vermeld dat er een invorderingsbeschikking zal worden genomen indien de verbeurde dwangsom voor de in de brief genoemde datum niet is betaald.<sup>6</sup> Overtreder heeft niet gereageerd op de kennisgeving.
16. Bij besluit van 8 mei 2017 heeft de raad van bestuur een besluit tot invordering van de verbeurde dwangsom aan overtreder toegezonden.

## 5 Bezwaargronden tegen de last onder dwangsom

17. Bezwaarmakers hebben de volgende gronden aangevoerd:
  - a. In het verleden is een aantal domeinnamen geregistreerd die zijn gerelateerd aan kansspelen. Op deze websites werden tekstlinkjes verkocht die vervolgens verwezen naar andere websites o.a. ComeOn. Deze websites zijn ondergebracht bij een account van overtreder. Overtreder heeft de linkjes niet op de websites geplaatst, maar [XXX].
  - b. Na ontvangst van het besluit tot het opleggen van de last onder dwangsom is de reclame van Come On Casino verwijderd. Daarmee is voldaan aan de last. Dat er ook andere reclame-uitingen verwijderd moesten worden, die op een lijst van de Kansspelautoriteit stond, was bezwaarmakers niet bekend.
  - c. De hoogte van de dwangsom is onevenredig.

---

<sup>5</sup> Stuk OB/004/017.

<sup>6</sup> Stuk OB/004/018.



## 6 Bezwaargronden tegen de beschikking tot invordering van de verbeurde dwangsom

18. Bezwaarmakers hebben de volgende gronden aangevoerd:
- De door de raad van bestuur opgelegde dwangsom is niet in lijn met de inkomsten die bezwaarmakers hebben gegenereerd. De hoogte van de dwangsom is onevenredig. Namens overtreder zijn stukken overgelegd waaruit voorgaande dient te worden afgeleid.
  - Betaling van de dwangsom leidt tot een persoonlijk faillissement.

## 7 Hoorzitting

19. [XXX] heeft op de hoorzitting van 10 augustus 2017 namens overtreder een zienswijze gegeven. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>7</sup>

## 8 Beoordeling

### 8.1 Last onder dwangsom

#### 8.1.1 Overtreder

20. Namens overtreder wordt gesteld dat de linkjes op de website niet zijn geplaatst door overtreder, maar door [XXX]. In het verleden is door [XXX] een aantal domeinnamen geregistreerd die zijn gerelateerd aan kansspelen. Op deze websites werden tekstlinkjes verkocht die vervolgens verwezen naar andere websites onder andere de website ComeOn.
21. Naar het oordeel van de raad van bestuur dient [XXX] als overtreder te worden aangemerkt. De raad van bestuur zal hieronder toelichten waarom zij als overtreder dient te worden aangemerkt.
22. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op 14 november 2016 geconstateerd dat op de website weddenopvoetbal.org reclame wordt gemaakt voor

---

<sup>7</sup> Stuk 10762 / 01.020.581; 10868 / 01.020.580.



ComeOn. Uit de *whois informatie* van de website blijkt dat het bedrijf Versio de registrant is van de website.<sup>8</sup> De toezichthouders hebben middels een informatievordering achterhaald dat overtreder de domeinnaamhouder (registrant/eigenaar) van de website weddenopvoetbal.org is.<sup>9</sup>

23. De last onder dwangsom wordt opgelegd aan de overtreder. Een last onder dwangsom kan uitsluitend worden opgelegd aan een overtreder die het in zijn macht heeft de last uit te voeren. De aangeschreven overtreder dient dus feitelijk en juridisch in staat te zijn de last uit te voeren.<sup>10</sup>
24. [XXX] heeft artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, overtreden door het plaatsen van reclame-uitingen voor kansspelen waarvoor geen vergunning op grond van de Wok is verleend op website(s) waarvan zij registrant is. [XXX] heeft de last opgelegd gekregen omdat zij feitelijk in staat om de last onder dwangsom te kunnen uitvoeren. Zij kan immers als domeinhouder/registrant/eigenaar van de website alle reclame-uitingen voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend ingevolge de Wok van de door haar geregistreerde website(s) verwijderen.
25. Anders dan [XXX] betoogt is naar het oordeel van de raad van bestuur onvoldoende aannemelijk gemaakt dat hij als overtreder dient te worden aangemerkt (bijvoorbeeld door het overleggen van bewijsstukken waaruit blijkt dat hij zeggenschap heeft over de website(s)). Een bestuursorgaan is bovendien niet verplicht – in een geval er meer overtreders zijn – alle overtreders een sanctie op te leggen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven overwoog het volgende hierover:<sup>11</sup>

*Voorzover appellant in dit verband heeft betoogd, kort gezegd, dat verweerder de last onder dwangsom niet enkel aan hem zou mogen opleggen, overweegt het College dat het instrument van de last onder dwangsom erop is gericht de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Indien meerdere overtreders het in hun macht hebben, zoals in dit geval, overtreding te voorkomen, kan het bestuursorgaan degene of degenen aanschrijven die dit doel zal of zullen kunnen verwezenlijken. Op het bestuursorgaan rust niet de verplichting alle overtreders aan te schrijven. Evenmin bestaat er een algemene regel die het bestuursorgaan ertoe verplicht te*

<sup>8</sup> OB/004/002.

<sup>9</sup> OB/004/003

<sup>10</sup> AB 2004/457 en AB 2000/463.

<sup>11</sup> CBb 17 april 2009, AB 2009/227, m.nt. F.C.M.A. Michiels.



*motiveren waarom een bepaalde overtreder niet wordt aangeschreven. Naar het oordeel van het College heeft verweerder in het onderhavige geval voldoende gemotiveerd waarom hij appelland de last onder dwangsom heeft opgelegd.*

26. Gelet op het voorgaande is [XXX] naar het oordeel van de raad van bestuur terecht als overtreder aangemerkt en derhalve is de last aan haar opgelegd.

## 8.2 Lijst met websites

27. Namens overtreder wordt gesteld dat de website weddenopvoetbal.org uit de lucht is gehaald naar aanleiding van de last onder dwangsom. Namens overtreder wordt gesteld dat niet volledig aan de last onder dwangsom kan worden voldaan, omdat de raad van bestuur geen lijst heeft toegezonden waarop de websites vermeld staan die moeten worden aangepast.
28. Onderhavige last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen onder andere het beëindigen en beëindigd houden van reclame- en wervingsuitingen voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend op grond van de Wok. In de last is omschreven dat het daarbij in ieder geval – maar niet uitsluitend – gaat om de uitingen op de website weddenopvoetbal.org.
29. De raad van bestuur heeft bij brief van 24 april 2017 een lijst met websites aan overtreder toegezonden.<sup>12</sup> Desalniettemin, het ligt op de weg van overtreder om alle reclame- en wervingsuitingen te beëindigen en beëindigd te houden van websites waarvan overtreder als domeinhouder geregistreerd staat. Overtreder had derhalve moeten nagaan welke websites dergelijke reclame- en wervingsuitingen bevatten en had die specifieke websites vervolgens moeten aanpassen.

## 8.3 Hoogte last onder dwangsom

30. Namens overtreder wordt gesteld dat de verbeurde dwangsom niet in verhouding staat tot de inkomsten die zijn gegenereerd uit de reclame- en wervingsuitingen.
31. Naar het oordeel van de raad van bestuur heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende wettelijke voorschriften. De raad van bestuur heeft daarbij acht geslagen op diverse uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: a) Om dit doel te bereiken, kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het

<sup>12</sup> 10762 / 01.008.306 en OB/004/004.



financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij niet naleving van die voorschriften. Van belang daarbij is dat de dwangsom een financiële prikkel moet zijn om het strijdige gebruik te staken;<sup>13</sup> en b) Het financieel voordeel dat overtreder mogelijk zal behalen speelt hierin een rol echter niet welk voordeel overtreder reeds heeft behaald.<sup>14</sup>

32. De raad van bestuur heeft de hoogte van de dwangsom in de last bepaald aan de hand van een andere zaak waar door de raad van bestuur aan een bevorderaar een last onder dwangsom is opgelegd.<sup>15</sup>
33. De raad van bestuur heeft in het kader van de heroverweging van onderhavige last onder dwangsom het financieel voordeel berekend dat overtreder mogelijk zal behalen. De raad van bestuur heeft geconstateerd dat dit financieel voordeel afwijkend en aanzienlijk lager is ten opzichte van die andere zaak. De raad van bestuur acht het daarom passend om de hoogte van de verbeurde dwangsom te verlagen naar een bedrag van € 1.000,-.

## 9 Invorderingsbeschikking

### 9.1 Faillissement

34. Bezwaarmakers stellen dat het invorderen van de verbeurde dwangsom een persoonlijk faillissement tot gevolg zal hebben.
35. Naar het oordeel van de raad van bestuur hebben bezwaarmakers voorgaande stelling onvoldoende onderbouwd middels stukken waaruit de draagkracht van bezwaarmakers kan worden afgeleid. Tevens speelt draagkracht op grond van de bestaande jurisprudentie in beginsel geen rol bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom.<sup>16</sup> Draagkracht past immers niet goed bij het karakter van de last onder dwangsom als herstelsanctie.
36. De raad van bestuur merkt voorts op dat de verbeurde dwangsom wordt verlaagd, waarmee deze bezwaargrond verdere toepassing mist.

<sup>13</sup> Zaak no. 199900086/1 (JB 2001/95) en ECLI:NL:RVS:2007:BA2199.

<sup>14</sup> *Gst.* 2007/116, *Gst.* 2009/113, BR 2001/591 en JB 2001/95.

<sup>15</sup> Zaak OB/001, kenmerk 00.061.051 (Curo Payments B.V.).

<sup>16</sup> AB 2008/131, AB 2006/230 en AB 2009/340.





## 10 Verlaging last onder dwangsom

37. De raad van bestuur acht zich genoodzaakt om de hoogte van de verbeurde dwangsom te verlagen naar een bedrag van € 1.000,- Voor een nadere motivering wordt verwezen naar randnummer 33.

## 11 Besluit

38. De raad verklaart het bezwaar gegrond tegen het besluit van 6 maart 2017, kenmerk 01.002.472, inzake de oplegging van de last onder dwangsom voor wat betreft de hoogte van de dwangsom.

39. De raad verklaart het bezwaar gegrond tegen het besluit van 8 mei 2017, kenmerk 01.006.249 tot invordering van de last onder dwangsom voor wat betreft de hoogte van de dwangsom.

40. De raad herroept het besluit van 8 mei 2017, kenmerk 01.006.249 tot invordering van de last onder dwangsom voor wat betreft de hoogte van dwangsom.

41. De raad van bestuur neemt een nieuw besluit tot invordering van de last onder dwangsom en verlaagt de verbeurde dwangsom naar € 1.000,-.

Den Haag, 11 december 2017

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 afdeling bestuursrecht van de rechtbank Gelderland.*

*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.*