

OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Innovation Labs Limited, Gaming Innovation Group Limited en Gaming Innovation Group P.L.C., tegen de besluiten van 20 november 2017, kenmerk 10880 / 01.019.593 en 10880 / 01.017.205 waarmee lasten onder dwangsom zijn opgelegd, het besluit tot openbaarmaking van de lasten onder dwangsom van 28 november 2017, kenmerk 10880 / 01.020.507 en 10880 / 01.019.994 en het invorderingsbesluit van 26 maart 2018, kenmerk 10880 / 01.024.107.

Kenmerken Kansspelautoriteit:

12456 / 01.048.790
12457 / 01.048.793
12458 / 01.048.794
12459 / 01.048.796
12713 / 01.048.797

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 12456 / 01.052.752
12457 / 01.052.753
12458 / 01.052.754
12459 / 01.052.755
12713 / 01.052.756

Beslissing op bezwaar

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) heeft aan Gaming Innovation Group Limited (hierna: GIG Ltd) en aan Innovation Labs Limited (hierna: ILL) een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van het bevorderingsverbod van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De raad van bestuur heeft besloten deze lasten onder dwangsom openbaar te maken. Daarnaast heeft de raad van bestuur besloten tot invordering van de verbeurde dwangsom door GIG Ltd.
2. Tegen de besluiten van de raad van bestuur is bezwaar gemaakt. In deze beslissing op bezwaar zal de raad van bestuur allereerst een overzicht geven van het verloop van de procedure en het wettelijk kader. Daarna volgt een samenvatting van de bezwaargronden en de beoordeling van de gronden door

de raad van bestuur. Aansluitend op de beoordeling volgt de conclusie en de beslissing op het bezwaar.

2 Verloop van de procedure

3. Op 14 juni 2017 heeft een toezichthouder een controle uitgevoerd op de website www.topcasinobonus.nl. Hierbij bleek dat na het opvoeren van de domeinnaam met de .nl extensie in de daarvoor bestemde adresbalk de bezoeker direct wordt doorgeleid naar www.topcasinobonus.nu.
4. Door de toezichthouder is geconstateerd¹ dat de website vanuit Nederland te benaderen is en gesteld is in de Nederlandse taal. Voorts bevat de website reclame-uitingen voor aanbieders van kansspelen online zonder vergunning. De website maakte onder meer reclame voor gesanctioneerde aanbieders van kansspelen online.
5. Op 23 maart 2017, 14 juni 2017 en 15 juni 2017 is onderzoek verricht naar [bedrijf 1]² Hierbij kwam naar voren dat de website www.topcasinobonus.nl/www.topcasinobonus.nu (hierna: topcasinobonus), welk in eigendom was van [bedrijf 1], in april 2016 is overgenomen door Gaming Innovation Group Inc (hierna: GIG Inc).
6. Op 22 augustus 2017 is onderzoek verricht naar de bedrijfsstructuur van GIG Inc.³ Hieruit bleek dat GIG Ltd een dochteronderneming is van GIG Inc. Voorts is GIG Ltd 100% aandeelhouder van ILL.
7. Reden voor het onderzoek naar de bedrijfsstructuur van GIG Inc was het contact⁴ tussen de Kansspelautoriteit en de gemachtigde van GIG Ltd in juli en augustus 2017 naar aanleiding van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan GIG Inc.

¹ Stuk 10880 / 01.011.871.

² Stuk 10880 / 01.011.872.

³ Stuk 10880 / 01.013.913.

⁴ Stuk 10880 / 01.011.874 en stuk 10880 / 01.019.418.

8. Bij brief van 7 september 2017⁵ is een voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom verstuurd waarbij zowel GIG Ltd en ILL zijn aangemerkt als overtreders van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
9. Bij brief van 21 september 2017⁶ heeft de gemachtigde van ILL een zienswijze ingediend.
10. Op 3 oktober 2017 heeft een toezichthouder een nieuwe controle uitgevoerd op de websites van topcasinobonus. Hierbij bleek dat de website vanuit Nederland te benaderen is en gesteld is in de Nederlandse taal. Daarnaast bevat de website reclame-uitingen voor aanbieders van kansspelen online zonder vergunning.⁷
11. Bij besluit van 20 november 2017 heeft de raad van bestuur een last onder dwangsom opgelegd aan ILL.⁸ Bij besluit van 20 november 2017 heeft de raad van bestuur een last onder dwangsom opgelegd aan GIG Ltd⁹ (hierna gezamenlijk: de lasten onder dwangsom). Met deze besluiten heeft de raad van bestuur ILL en GIG Ltd elk afzonderlijk twee weken de tijd gegeven om de overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok te staken.
12. Bij besluit van 28 november 2017¹⁰ heeft de raad van bestuur besloten om het besluit tot opleggen van een last onder dwangsom aan ILL openbaar te maken. Bij besluit van 28 november 2017¹¹ heeft de raad van bestuur besloten om het besluit tot opleggen van een last onder dwangsom aan en GIG Ltd openbaar te maken (hierna gezamenlijk: de openbaarmakingsbesluiten).
13. Bij brief van 12 december 2017¹² is namens Gaming Innovation Group P.L.C. (hierna: GIG PLC), ILL, GIG Ltd en een bezwaarschrift tegen de lasten onder dwangsom en de openbaarmakingsbesluiten ingediend. De raad van bestuur heeft de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en bezwaarmakers in de

⁵ Stuk 10880 / 01.016.292.

⁶ Stuk 10880 / 01.017.208.

⁷ Stuk 10880 / 01.017.209.

⁸ Stuk 10880 / 01.019.593.

⁹ Stuk 10880 / 01.017.205.

¹⁰ Stuk 10880 / 01.020.507.

¹¹ Stuk 10880 / 01.019.994.

¹² Stuk 12456 / 01.022.022 en 12458 / 01.022.024.

gelegenheid gesteld om uiterlijk 12 januari 2018 de gronden van het bezwaar aan te vullen.¹³

14. Bij brief van 11 januari 2018¹⁴ hebben bezwaarmakers de gronden van het bezwaar aangevuld.
15. Op verzoek van bezwaarmakers heeft de Kansspelautoriteit bij e-mail van 12 januari 2018¹⁵ aangegeven dat de raad van bestuur niet over zal gaan tot publicatie van de lasten onder dwangsom tot zes weken na de beslissing op bezwaar.
16. Bij brief van 15 januari 2018 zijn ILL¹⁶ en GIG Ltd¹⁷ op de hoogte gesteld van het verbeurd verklaren van de last onder dwangsom en is verzocht het verbeurde bedrag te betalen. ILL heeft de verbeurde dwangsom betaald.
17. Op 26 maart 2018¹⁸ heeft de raad van bestuur besloten tot invordering van de verbeurde dwangsom opgelegd aan GIG Ltd (hierna: het invorderingsbesluit).
18. Bezwaarmakers hebben via hun gemachtigde op de hoorzitting van 19 april 2018 een zienswijze gegeven. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.¹⁹
19. Tijdens de hoorzitting van 19 april 2018 hebben GIG PLC en GIG Ltd aangekondigd dat zij bezwaar maken tegen het invorderingsbesluit. Zij hebben de raad van bestuur verzocht het bezwaarschrift tegen de lasten onder dwangsom en de openbaarmakingsbesluiten en het bezwaarschrift tegen het invorderingsbesluit gevoegd te behandelen.
20. Op 25 april 2018²⁰ hebben GIG PLC en GIG Ltd bezwaar gemaakt tegen het invorderingsbesluit. Hierbij is verzocht om opschorting van de betalingstermijn en de verschuldigde rente.

¹³ Stuk 12456 / 01.021.247, 12457 / 01.021.248, 12458 / 01.021.249 en 12459 / 01.021.250.

¹⁴ Stuk 12456 / 01.023.462, 12457 / 01.023.463, 12458 / 01.023.464 en 12459 / 01.023.465.

¹⁵ Stuk 12456 / 01.023.456, 12457 / 01.023.457, 12458 / 01.023.458 en 12459 / 01.023.459.

¹⁶ Stuk 10880 / 01.021.110.

¹⁷ Stuk 10880 / 01.021.111.

¹⁸ Stuk 10880 / 01.024.107.

¹⁹ Stuk 12456 / 01.045.261.

²⁰ Stuk 12713 / 01.030.866.

21. De raad van bestuur heeft bij brief van 3 mei 2018²¹ besloten uitstel van betaling te verlenen en geen wettelijke rente te rekenen gedurende dit uitstel tot het moment waarop een beslissing op het bezwaarschrift tegen de opgelegde last onder dwangsom aan GIG Ltd wordt genomen. Voorts is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en zijn bezwaarmakers in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 30 mei 2018 de gronden van het bezwaar tegen het invorderingsbesluit aan te vullen.
22. Bij brief van 30 mei 2018 hebben bezwaarmakers de gronden van het bezwaar aangevuld.

3 Wettelijk kader

23. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het verboden, behoudens het bepaalde in Titel Va van de Wok, 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.
24. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is het verboden de deelneming aan een gelegenheid als bedoeld in het eerste lid, die wordt gegeven zonder vergunning, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben. (het bevorderingsverbod).
25. Op grond van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.

²¹ Stuk 12713 / 01.030.869.

26. Op grond van artikel 5:32a, eerste lid, van de Awb omschrijft de last onder dwangsom de te nemen herstelmaatregelen.
27. Op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb staan de bedragen van de dwangsom in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.
28. Op grond van artikel 5:39 eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
29. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), verschaft het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

4 Bezwaargronden

30. Namens bezwaarmakers worden de volgende gronden aangevoerd tegen de lasten onder dwangsom en de openbaarmakingsbesluiten.
- a. De onderneming GIG Ltd bestaat niet. Het bezwaar dient niet ontvankelijk te worden verklaard. In aansluiting hierop houdt de Kansspelautoriteit de (niet bestaande) onderneming GIG Ltd als aandeelhouder van ILL verantwoordelijk voor de overtreding van de Wok. Echter, het bestaan van een aandeelhoudersrelatie maakt niet dat de aandeelhouder verantwoordelijk is voor het handelen van de betrokken vennootschap. Uit het dossier volgt niet dat GIG Ltd betrokken was bij de beslissing over het al dan niet in strijd met de Wok exploiteren van de website, noch hiervan wetenschap had of bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat dit zou gebeuren. Dit geldt ook voor GIG PLC.
 - b. Het is onevenredig om zowel aan ILL en GIG Ltd een last onder dwangsom op te leggen, nu ILL verantwoordelijk is voor de exploitatie van de website. Cumulatie van lasten is in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

- c. Het Nederlandse kansspelbeleid is in strijd met Europese wet- en regelgeving, meer specifiek met de in artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) beschermde vrijheid van diensten.
- d. De Kansspelautoriteit geeft een te ruime uitleg aan artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok (het zgn. bevorderingsverbod). Uitsluitend directe en actieve vormen van reclame vallen onder dit verbod. Het plaatsen van bijvoorbeeld redactionele, informatieve teksten valt niet onder het verbod.
- e. De Kansspelautoriteit handelt in strijd met haar eigen prioriteringsbeleid. Op basis van dit beleid handhaaft de Kansspelautoriteit tegen bevorderaars die reclame maken ten behoeve van reeds beboete aanbieders. Door bezwaarmakers is geen reclame gemaakt voor beboete aanbieders.
- f. De lasten zijn onvoldoende specifiek en hieruit kan niet worden afgeleid wat moet worden aangepast.
- g. Het optreden van de Kansspelautoriteit is in strijd met de vrijheid van meningsuiting en ondernemerschap. ILL informeert het publiek via haar platform met informatie over kansspelen. In dit kader verwijzen bezwaarmakers naar de 'bindende aanwijzing' onder het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.
- h. De Kansspelautoriteit heeft ten onrechte besloten tot openbaarmaking van de lasten.

31. Namens bezwaarmakers worden aanvullend nog de volgende gronden aangevoerd tegen het invorderingsbesluit.

- a. De dwangsom die is verbeurd door ILL is betaald en de overtreding is beëindigd. Er is geen redelijk belang om een bedrag van € 21.000,- te vorderen.
- b. Feitelijk wordt er een bedrag van € 42.000,- aan dwangsommen gevorderd voor één overtreding die door één onderneming is verricht. Gelet op het evenredigheidsbeginsel dient de Kansspelautoriteit af te zien van invordering.
- c. De invordering leidt tot een te hoog bedrag dat niet proportioneel is ten opzichte van het beoogde doel van de last, met name omdat dit doel is bereikt.

- d. Mocht het invorderingsbesluit niet worden herroepen dan dient de hoogte van de dwangsom substantieel gematigd te worden.

5 Beoordeling

32. Ten aanzien van de bezwaargronden met betrekking tot GIG Ltd en het invorderingsbesluit merkt de raad van bestuur het volgende op.

5.1 Last onder dwangsom GIG Ltd

Ontvankelijkheid GIG Ltd

33. Uit de Maltese Kamer van Koophandel blijkt dat GIG Ltd per 1 juni 2017 is gewijzigd van een Private Limited Liability Company (Ltd) naar een Public Limited Liability Company (PLC). Hiermee is GIG Ltd omgezet naar GIG PLC.
34. Gelet op het feit dat GIG Ltd per 1 juni 2017 niet meer bestaat is de raad van bestuur met bezwaarmakers van oordeel dat zij niet-ontvankelijk is in haar bezwaren.

GIG Ltd en GIG PLC

35. Met de wijziging per 1 juni 2017 naar een PLC is de vorm waarin de onderneming wordt gedreven veranderd. Voor het overige zijn er geen wijzigingen opgetreden binnen het bedrijf. Het registratienummer in de Kamer van Koophandel is gelijk gebleven, de activiteiten van de onderneming zijn niet gewijzigd, de aandelen zijn in handen gebleven van GIG Inc, de samenstelling van het bestuur is niet veranderd en het vestigingsadres is niet gewijzigd.
36. Het besluit tot opleggen van een last onder dwangsom aan GIG Ltd is verstuurd op 20 november 2017. Door de wijziging in de status van Limited naar PLC had de last onder dwangsom gericht moeten worden aan GIG PLC.
37. Indien het primaire besluit niet tot de juiste rechtspersoon is gericht, kan dit onder omstandigheden in bezwaar worden hersteld.²² Hierbij neemt de raad van bestuur de volgende omstandigheden in acht.

²² ABRvS 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2240 (r.o 2.3.1), Rb Almelo 20 oktober 2010, ECLI:NL:RBALM:2010:BO4024.

38. Alle betrokken partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun bezwaren naar voren te brengen. De gemachtigde van bezwaarmakers heeft ook bezwaar ingediend namens GIG PLC.
39. Ten aanzien van de lasten onder dwangsom overweegt de raad van bestuur dat de wijziging van de tenaamstelling geen gevolgen heeft voor de inhoud of reikwijdte van de last onder dwangsom.
40. Onder deze omstandigheden acht de raad van bestuur het rechtmatig om de tenaamstelling van het besluit tot opleggen van een last onder dwangsom te veranderen van GIG Ltd in GIG PLC.

Aandeelhoudersrelatie GIG Ltd en ILL

41. Een last onder dwangsom kan worden opgelegd aan een overtreder of overtreders. Een overtreder is degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Hieronder wordt niet alleen verstaan degene die fysiek de overtreding begaat, maar ook de functionele dader, oftewel degene in wiens machtssfeer de fysieke handelingen liggen waardoor de overtreding is begaan en die voorts de handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is sprake wanneer de functioneel dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht om wederrechtelijke handelingen te voorkomen.²³ Hierbij wordt doorslaggevende betekenis toegekend aan de mate van verantwoordelijkheid en zeggenschap.
42. De bestuurder van GIG Ltd (per 1 juni 2017 bestuurder van GIG PLC) is dezelfde persoon als de bestuurder van ILL. Voorts is het vestigingsadres van beide ondernemingen gelijk en is GIG Ltd het moederbedrijf van ILL. Hiermee is de raad van bestuur van oordeel dat er een grote mate van verantwoordelijkheid en zeggenschap was vanuit GIG Ltd (per 1 juni 2017 GIG PLC) naar de activiteiten van haar dochteronderneming ILL. Hiermee is de overtreding toe te rekenen aan GIG Ltd (per 1 juni 2017 GIG PLC).

²³ Rb Rotterdam 14 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ1524.

Cumulatie van lasten en het belang van invordering

43. Ingeval van meerdere overtreders, die het allen in hun macht hebben om de betreffende overtreding te beëindigen, kan aan alle afzonderlijke overtreders een last onder dwangsom worden opgelegd. Zoals de raad van bestuur in randnummer 41 en 42 heeft aangegeven is zij van oordeel dat zowel ILL als GIG PLC is aan te merken als overtreder, omdat beiden het in hun macht hebben om de overtreding te beëindigen. Hiermee is er, in tegenstelling tot wat bezwaarmakers beweren, geen sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel.
44. Wanneer de raad van bestuur besluit om een last onder dwangsom op te leggen en deze dwangsom verbeurt van rechtswege, is hij in beginsel gehouden tot invordering van deze last. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)²⁴ heeft overwogen is het voldoen aan de last na de begunstigingstermijn op zichzelf geen omstandigheid als gevolg waarvan een bestuursorgaan van invordering moet afzien. Immers, een overtreder krijgt in het besluit tot opleggen van de last een termijn om de overtreding ongedaan te maken. Doet hij dit niet binnen deze termijn dan verbeurt hij een dwangsom en zal hij deze moeten betalen.
45. De rechtbank Alkmaar²⁵ overweegt hierover dat de daadwerkelijke invordering van verbeurde dwangsommen in beginsel een logisch sluitstuk vormt van het eerder genomen handhavingsbesluit. Immers, zou dit anders zijn, dan zou de dwangsombeschikking het karakter van dwangmiddel al snel verliezen. Er is geen wettelijke regeling of een algemeen rechtsbeginsel welke verbiedt over te gaan tot invordering van verbeurde dwangsommen, enkel op de grond dat inmiddels de illegale situatie is beëindigd.
46. De raad van bestuur acht het belang van de invordering zwaarwegend en proportioneel. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom.

²⁴ Zie o.a. ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2698.

²⁵ Rb Alkmaar, 13 juli 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BX1406.

Hoogte dwangsom

47. De dwangsom is in elk afzonderlijk besluit door de raad van bestuur vastgesteld op € 1500,- per dag met een maximum van € 21.000,-. Met de keuze voor het opleggen van twee afzonderlijke lasten is er de mogelijkheid in totaal € 42.000,- (2 x € 21.000,-) in te vorderen.

48. In de lasten onder dwangsom is ten aanzien van de hoogte van de dwangsom aangegeven dat deze in een redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

49. In overweging 34 van de lasten onder dwangsom geeft de raad van bestuur aan dat handhaving van de regels in de kansspelsector en voorkomen van illegaal kansspelaanbod noodzakelijk is, gelet op de belangen van een betrouwbaar spelaanbod en veilig betalingsverkeer. De kansspelsector is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Het zijn deze te beschermen -en in beginsel geschonden- belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.

50. De raad van bestuur is van oordeel dat een maximum dwangsom van € 21.000,- in een redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Door het opleggen van twee afzonderlijke lasten heeft de raad van bestuur een hoger te verbeuren bedrag opgelegd dan hij heeft beoogd. Gelet op de omstandigheden van dit geval zal de raad van bestuur de last onder dwangsom gericht aan GIG Ltd (per 1 juni 2017 GIG PLC) dan ook herroepen voor zover het de hoogte van de dwangsom betreft en stelt deze vast op nihil.

51. Met het wijzigen van de hoogte van de dwangsom naar nihil zal de raad van bestuur ook het invorderingsbesluit herroepen.

5.2 Het Nederlandse kansspelbeleid

52. Het Nederlandse kansspelbeleid is in diverse (hoger) beroepsprocedures tegen de raad van bestuur ter discussie gesteld door aanbieders van kansspelen (online) die niet beschikken over een vergunning. De betreffende (hoger) beroepsgronden zijn afgewezen.²⁶ De Afdeling zag geen grond om te oordelen dat het beleid van de Kansspelautoriteit onrechtmatig is. De beperkingen, waartoe de toepassing van het verbod op het aanbieden van kansspelen online leidt, acht de Afdeling niet onevenredig.²⁷

53. De raad van bestuur is, in lijn met de Afdeling, van oordeel dat het Nederlandse kansspelbeleid niet in strijd is met Europese wet- en regelgeving. Aangezien er geen sprake is van een strijdig stelsel is er ook geen reden om niet handhavend op te treden.

5.3 Het bevorderingsverbod

54. Naast het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is ook het bevorderen daarvan verboden op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.

55. 'Bevorderen' is een ruim begrip. Algemeen geldt dat in elk geval het maken van reclame valt binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Zo blijkt uit de Kamerstukken bij de behandeling van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok dat werving door reclame onder het bevorderingsverbod valt: *Het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen blijft volgens het ontwerp strafbaar (artikel 1, onder b).*

(...) dat naast het eigenlijke bevorderen van deelneming ook reeds is verboden het daartoe in voorraad hebben van stukken, voor openbaarmaking of verspreiding bestemd.

(...) waardoor eerder en gemakkelijker zal kunnen worden opgetreden tegen tussenpersonen die vaak op grote schaal het publiek willen interesseren voor deelneming met name aan buitenlandse loterijen.²⁸

²⁶ Zie bijvoorbeeld Raad van State, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.3.

²⁷ ABRvS, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 3.3 en 3.4 en ABRvS, 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135.

²⁸ Kamerstukken II 1963/64, 7603, nr. 3, p. 8 en p. 11 (MvT).

Datum

22 januari 2019

Ons kenmerk

12456/01.052.752

12457/01.052.753

12458/01.052.754

12459/01.052.755

12713/01.052.756

56. Uit het arrest van het Hof 's-Gravenhage van 19 november 1998²⁹ volgt dat het maken van reclame onder het begrip bevorderen valt. Ook de Afdeling heeft in de uitspraak van 27 december 2017 aangegeven dat in ieder geval duidelijk is dat wervings- en reclamediensten ten behoeve van illegale kansspelen onder bevorderen vallen.³⁰ De rechtbank Den Haag heeft dit recent bevestigd in haar uitspraak van 10 januari 2019.³¹

57. De raad van bestuur is van oordeel dat de activiteiten van ILL vallen onder het begrip 'reclame'. In het 'Registration Document' van de GIG Ltd van 6 juni 2017³² worden de activiteiten van ILL als volgt omschreven: *"Through Innovation Labs, GIG operates within iGaming affiliate marketing. ILL is a European marketing company attracting paying users across multiple online channels and directs them to quality online iGaming operators. A typical iGaming operator invests heavily in brand building through online and offline advertising to attract online players, and also use a network of marketing partners, known as affiliates, to promote their products and services.*

The players are attracted through online marketing techniques to ILL's portfolio of websites that subsequently seeks to channel this high valued "traffic" to iGaming operators. The operators convert this traffic into paying customers.

The traffic itself is attracted to ILL's websites by publications and advertisements and are then directed to iGaming operators in return for a life time share of the revenue generated by the players, a fee generated per player acquired, fixed fees or a combination of these.

58. ILL is een Europees marketing bedrijf dat (betalende) consumenten aantrekt op online kanalen, zoals de website van topcasinobonus, en vervolgens leidt naar online kansspelaanbieders. Hiermee is er volgens de raad van bestuur geen sprake van redactionele, informatieve teksten, maar van het maken van reclame voor kansspelaanbieders online.

²⁹ Hof 's Gravenhage, 19 november 1998, ECLI:NL:GHSGR:1998:AD2964. *"Het hof rekent daartoe ook het voeren van reclame en het vergemakkelijken van de deelname en de betaling van de inzet door deelnemers."*

³⁰ ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571, overweging 5.3.

³¹ Rb Den Haag, 10 januari 2019, SGR 18/1068, overweging 6 (uitspraak is bijgevoegd).

³² Stuk 10880 / 01.013.913/001.

59. Door het maken van reclame via affiliate marketing³³ voor aanbieders van kansspelen online is de raad van bestuur van oordeel dat voldoende is aangetoond dat de activiteiten van ILL onder het bevorderingsverbod van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok vallen. Er is geen sprake van een te ruime uitleg van dit verbod.

5.4 Prioriteringsbeleid

60. Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit heeft betrekking op overtredingen van artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok, te weten het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. Dit prioriteringsbeleid gaat niet over het bevorderingsverbod van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.

61. Bovendien overtreden partijen die reclame voor onvergund online kansspelaanbod maken de Wok waarmee de Kansspelautoriteit handhavend kan optreden. Zoals de rechtbank Den Haag aangeeft is er geen sprake van prioriteringsbeleid dat overtreding van de Wok toestaat.³⁴

62. Uit het dossier³⁵ blijkt dat op de website van ILL ook reclamebanners van [bedrijf 2] stonden. [bedrijf 2] is een onvergunde online aanbieder van kansspelen die in 2014 is beboet door de Kansspelautoriteit.³⁶ Dat de reclamebanner op het moment van controle door de toezichthouder een foutmelding gaf is, naar het oordeel van de raad van bestuur, in deze niet relevant. Feit blijft dat er sprake was van reclame voor een beboete online aanbieder.

³³ Het Platform Affiliate Netwerken (PAN) Nederland omschrijft affiliate marketing als volgt: Affiliate marketing is een manier van online marketing waarbij de adverteerder (webwinkel of merchant) de affiliate (publisher, uitgever, exploitant, webmaster) betaalt voor elke bezoeker, lead of sale die hij genereert via zijn/haar online kanaal (website(s), nieuwsbrieven of zoekmachine campagne).

³⁴ Rb Den Haag, 10 januari 2019, SGR 18/1068, overweging 8 (uitspraak is bijgevoegd).

³⁵ Dossierstuk 10880 / 01.011.871/003.

³⁶ Besluit van 22 december 2014, met kenmerk 8686 / 00.044.813, <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/co-gaming-limited/>. Het besluit van de Kansspelautoriteit is in hoger beroep door de Afdeling bevestigd, ECLI:NL:RVS:2018:3135.

Datum

22 januari 2019

Ons kenmerk

12456/01.052.752

12457/01.052.753

12458/01.052.754

12459/01.052.755

12713/01.052.756

63. Naast reclame voor een beboete online aanbieder was de website van ILL ook vanuit Nederland te benaderen en in de Nederlandse taal gesteld. Hieruit blijkt dat de dienstverlening is gericht op de Nederlandse markt.

64. Bezwaarmaker verwijst verder naar eerdere correspondentie van de Kansspelautoriteit met [bedrijf 1], de vorige eigenaar van de website topcasinobonus. [bedrijf 1] heeft op 1 maart 2017 bericht gehad van de Kansspelautoriteit dat op 10 januari 2017 is geconstateerd dat de website zodanig was aangepast dat er geen sprake meer was van overtreding van het bevorderingsverbod.

65. Het onderzoek naar ILL en GIG Ltd (per 1 juni 2017 GIG PLC) dateert echter van 14 juni 2017. Nu met dit onderzoek is geconstateerd dat reclame werd gemaakt voor aanbieders van kansspelen online zonder vergunning, waaronder voor een beboete aanbieder, was er voor de raad van bestuur aanleiding om handhavend op te treden.

5.5 Specificatie last

66. Volgens vast jurisprudentie³⁷ dient de raad van bestuur bij het opleggen van een last onder dwangsom de last zodanig concreet te formuleren dat de overtreder weet wat hij moet doen of nalaten. Echter, de last mag niet te precies worden opgelegd. Er is een verschil tussen de last, als in *waar* de overtreder aan moet voldoen, en de herstelmaatregelen, als in *hoe* de overtreder moet voldoen. De norm van artikel 5:32a, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht strekt er niet toe tot in detail voor te schrijven welke maatregelen precies dienen te worden genomen.³⁸ Het is aan de overtreder een keuze te maken welke maatregelen getroffen dienen te worden.

67. De rechtbank Den Haag stelt vast dat de bepalingen van de Wok de begrenzing van de last vormen.³⁹ De raad van bestuur heeft in de lasten onder dwangsom besloten dat bezwaarmakers de overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b,

³⁷ O.a. ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2859; ABRvS 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1316; ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309.

³⁸ ABRvS 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1247.

³⁹ Rb Den Haag, 10 januari 2019, SGR 18/1068, overweging 10 (uitspraak is bijgevoegd).

van de Wok dient te staken en gestaakt dient te houden. Bezwaarmakers kunnen dit doen door alle reclame- en wervingsuitingen van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend te beëindigen en beëindigd te houden. Het ligt op de weg van ILL en GIG PLC om al hun websites aan te passen zodat er geen sprake is van overtreding van het bevorderingsverbod.

5.6 Vrijheid van meningsuiting en ondernemerschap

68. Zoals de raad van bestuur heeft aangegeven onder 5.3 is er bij de activiteiten van ILL sprake van een overtreding van het bevorderingsverbod. Het optreden door de Kansspelautoriteit tegen deze overtreding heeft als doel het bevorderen te stoppen. Hiermee is er volgens de raad van bestuur geen sprake van onrechtmatige inmenging met de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van ondernemerschap.⁴⁰ Dergelijke vrijheden kunnen niet worden ingeroepen met het doel de wet te overtreden dan wel om een overtreder te disculperen.

5.7 Openbaarmaking

69. Wat betreft de openbaarmaking van sanctiebesluiten verwijst de raad van bestuur naar de overwegingen in de openbaarmakingsbesluiten. In het geval van een (voorgenomen) openbaarmaking ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wob is een nadere afweging van belangen geboden. Deze nadere afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat door onverkorte openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van betrokkenen geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie, waarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend.

70. In dit concrete geval is openbaarmaking van belang zodat consumenten en andere betrokkenen (zoals websites die reclame maken voor kansspelen) kennis kunnen nemen van het feit dat ten aanzien van betrokkenen handhavend is opgetreden, omdat zij in strijd hebben gehandeld met artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Daarbij is van belang om transparantie te bieden met betrekking tot de bedrijfsnaam. Indien het onduidelijk blijft welk bedrijf is gesanctioneerd,

⁴⁰ Rb Den Haag, 10 januari 2019, SGR 18/1068, overweging 12 (uitspraak is bijgevoegd).

kan dit negatieve gevolgen hebben voor andere (niet gesanctioneerde) bedrijven.⁴¹

71. Van een onevenredige benadeling van bezwaarmakers is naar het oordeel van de raad van bestuur geen sprake omdat zij verwacht dat de besluiten in rechte stand kunnen houden. Het feit dat ILL na het verstrijken van de begunstigingstermijn de website heeft aangepast teneinde aan de last te voldoen doet niet af aan de constatering dat de overtreding heeft plaatsgevonden.⁴²
72. Naar het oordeel van de raad van bestuur weegt bij de belangenafweging het maatschappelijk belang en de preventieve werking van het besluit zwaarder dan de belangen van bezwaarmakers.

6 Conclusie

GIG Ltd – GIG PLC

73. Ten aanzien van het bedrijf GIG Ltd komt de raad van bestuur tot de conclusie dat deze onderneming is gewijzigd in GIG PLC. Daarmee bestaat GIG Ltd niet meer en is zij niet ontvankelijk in haar bezwaar.
74. Naast ILL kan GIG PLC worden aangemerkt als overtreder. De raad van bestuur concludeert dat ten aanzien van de overtreiders GIG Ltd moet worden gewijzigd in GIG PLC.

Last onder dwangsom GIG Ltd

75. Ten aanzien van de last onder dwangsom en het openbaarmakingsbesluit opgelegd aan GIG Ltd concludeert de raad van bestuur dat een bedrag van € 21.000,- in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Door aan ILL en GIG Ltd afzonderlijk een last onder dwangsom op te leggen ontstaat de mogelijkheid om in totaal € 42.000,- (2 x € 21.000) in te vorderen. Dit bedrag is niet beoogd door de raad van bestuur. Gelet op de omstandigheden van dit geval herroept de raad van bestuur het besluit tot opleggen van een last onder dwangsom aan GIG Ltd voor zover het de hoogte van de dwangsom betreft en stelt deze vast op nihil.

⁴¹ Rb Den Haag, 10 januari 2019, SGR 18/1068, overweging 14 (uitspraak is bijgevoegd).

⁴² VZr Den Haag, 11 september 2018, nr. SGR 18/5274 en 18/5262 (niet gepubliceerd).

Invorderingsbesluit GIG Ltd

76. Ten aanzien van het invorderingsbesluit aan GIG Ltd concludeert de raad van bestuur dat met het wijzigen van de hoogte van de dwangsom naar nihil aan GIG Ltd de grondslag van het invorderingsbesluit vervalst. De raad van bestuur zal het invorderingsbesluit dan ook herroepen.

Openbaarmakingsbesluiten en last onder dwangsom ILL

77. Ten aanzien van de openbaarmakingsbesluiten en de last onder dwangsom gericht aan ILL komt de raad van bestuur tot de conclusie dat deze besluiten rechtmatig zijn genomen.

7 Besluit

78. De raad van bestuur:

- a. verklaart de bezwaren van GIG Ltd niet-ontvankelijk;
- b. herroept gedeeltelijk het besluit tot opleggen van een last onder dwangsom van 20 november 2017 (kenmerk 10880/01.019.593) aan GIG Ltd voor zover het de tenaamstelling en de hoogte van de dwangsom betreft. De raad van bestuur wijzigt de tenaamstelling in Gaming Innovation Group P.L.C. en stelt de hoogte van de dwangsom vast op nihil. Voor het overige laat de raad van bestuur het besluit in stand;
- c. herroept het invorderingsbesluit van 26 maart 2018 (kenmerk 10880 / 01.024.107) aan GIG Ltd;
- d. verklaart voor het overige de bezwaren ongegrond.

's-Gravenhage, 22 januari 2019.

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

R.J.P. Jansen

Voorzitter

Datum

22 januari 2019

Ons kenmerk

12456/01.052.752

12457/01.052.753

12458/01.052.754

12459/01.052.755

12713/01.052.756

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling 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.