

**Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit**

Advies inzake de bezwaarschriften van Simbat Entertainment Systems Ltd te Seychellen c.s., tegen het besluit van 5 juli 2017, kenmerk 10474 / 01.011.701, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 270.000,- aan Simbat Entertainment Systems Ltd [REDACTED], een boete van € 100.000,- aan [bedrijf 66] en een boete van € 100.000,- aan Spinity Ltd alsmede tot het waarschuwen van de overige betrokkenen en het bezwaar tegen openbaarmaking van het besluit van 5 juli 2017, kenmerk 10474 / 01.011.702.

**1. Procedureverloop**

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. In de periode 2014 en 2015 ontving de Kansspelautoriteit diverse meldingen over de websites 777bingo.nl, jobjobingo.nl, en bingolot.nl. (1 maart 2014), de facebookpagina simbatgokkasten (8 maart 2014), gokken bij Simbat met betaling via 0909-telefoonnummers (11 maart 2014), over Eurocazino (19 maart 2014 en 8 december 2014), en over simbatgokkasten (10 maart 2015).
3. Naar aanleiding van deze meldingen is nader onderzoek ingesteld naar het aanbod van deze websites en de aanbieder(s) daarvan. Dit onderzoek heeft geleid tot een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
4. Op 10 november 2016 is het rapport naar 13 betrokkenen, waar onder Simbat Entertainment Systems Limited (hierna: Simbat) en Spinity Limited (hierna: Spinity) gezonden.<sup>1</sup>
5. Op 5 juli 2017 is het besluit op het rapport (hierna: het bestreden besluit) genomen.<sup>2</sup> Tevens is het besluit genomen tot openbaarmaking van dat besluit (hierna: het openbaarmakingsbesluit).<sup>3</sup> Deze besluiten zijn aan betrokkenen toegezonden bij brief van 5 juli 2017.<sup>4</sup>
6. Bij brief van 14 augustus 2017 heeft mevrouw mr. [advocaat 1] namens Spinity en [bedrijf 66] bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 5 juli 2017.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Het naar [bedrijf 60] gezonden rapport is op 23 januari 2017 retour ontvangen, stuk 10474 / 01.002.453. Het naar de heer [persoon 3] gezonden rapport is op 13 februari 2017 retour ontvangen, stuk 10474 / 01.002.452..

<sup>2</sup> Stuk 10474 / 01.011.701.

<sup>3</sup> Stuk 10474 / 01.011.702.

<sup>4</sup> Stukken 10474 / 01.011.703 t/m 717.

<sup>5</sup> Stuk 10474 / 01.014.434 (sanctiebesluit) en 10938 / 01.014.518 (openbaarmakingsbesluit).

7. Bij brief van 15 augustus 2017 heeft mevrouw mr. [advocaat 2] namens de heer [persoon 1] bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 5 juli 2017.<sup>6</sup> Voorts wordt bezwaar gemaakt namens [bedrijf 15], [bedrijf 49], [bedrijf 4] en [bedrijf 3], de heer [persoon 3] en mevrouw [persoon 6]. Op 4 september 2017 zijn de gronden van bezwaar van de heer [persoon 1] ontvangen.<sup>7</sup>
8. Bij brief van 15 augustus 2017 heeft mevrouw mr. [advocaat 4] namens Simbat bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 5 juli 2017.<sup>8</sup> Op 6 oktober 2017 zijn de gronden van bezwaar ontvangen.<sup>9</sup>
9. Bij brief van 1 september 2017 heeft mr. [advocaat 1] bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 5 juli 2017 namens [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] aangezien zij op de hoogte is geraakt van het feit dat de Kansspelautoriteit de gegeven waarschuwing als besluit aanmerkt.<sup>10</sup>
10. Bij brief van 6 september 2017 zijn de gronden van bezwaar van Spinity, [bedrijf 66], [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] ontvangen.<sup>11</sup> Bij brief van 4 oktober 2017 is een aanvulling op deze gronden ontvangen.<sup>12</sup>
11. Bij brief van 6 oktober 2017 wordt het bezwaar van [bedrijf 15], [bedrijf 49], [bedrijf 4] en [bedrijf 3], de heer [persoon 3] en mevrouw [persoon 6] ingetrokken.<sup>13</sup> Het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit blijft gehandhaafd en voor de gronden wordt verwezen naar het aanvullend bezwaarschrift van de heer [persoon 1].
12. Betrokkenen zijn uitgenodigd voor een hoorzitting op 14 december 2017.<sup>14</sup>
13. Op 11 resp. 12 december 2017 hebben betrokkenen laten weten geen gebruik te zullen maken van de gelegenheid tot het geven van een mondelinge zienswijze.<sup>15</sup>
14. Voor een uitgebreide weergave van het procedureverloop verwijst de commissie naar bijlage 1 bij dit advies.

---

<sup>6</sup> Stuk 10474 / 01.014.504 (sanctiebesluit) en 10938 / 01.014.505 (openbaarmakingsbesluit).

<sup>7</sup> Stuk 10474 / 01.016.261 (sanctiebesluit) en 10938 / 01.016.262 (openbaarmakingsbesluit)

<sup>8</sup> Stuk 10474 / 01.014.524 (sanctiebesluit) en 10938 / 01.014.531 (openbaarmakingsbesluit)

<sup>9</sup> Stuk 10474 / 01.0117.681 (sanctiebesluit) en 10938 / 01.017.682 (openbaarmakingsbesluit)

<sup>10</sup> Stuk 10474 / 01.016.203 en 10938 / 01.016.204.

<sup>11</sup> Stuk 10474 / 01.016.345 en 10938 / 01.016.346.

<sup>12</sup> Stuk 10474 / 01.017.661

<sup>13</sup> Stuk 10474 / 01.017.685.

<sup>14</sup> Stuk 10474 / 01.019.834, 837 en 839.

<sup>15</sup> Stuk 10474 / 01.021.986, 979, 984.

## 2. Bezwaargronden

### Gronden van bezwaar Simbat

15. De bezwaargronden van Simbat houden – samengevat – het volgende in:

#### A. Onjuiste feitelijke grondslag

16. Simbat voert aan dat er feitelijke onjuistheden in het bestreden besluit staan of wordt uitgegaan van onjuiste aannames (randnummer 25 van de gronden).

17. Simbat voert aan dat een aantal van de in het besluit genoemde websites niet op naam staan van Simbat, niet actief beheerd worden en/of niet meer actief zijn (randnummer 27 van de gronden).

18. De commissie zal in bijlage 2 bij dit advies ingaan op deze door Simbat aangevoerde punten uit randnummer 28 van de gronden. Voor de leesbaarheid zal de commissie daarbij de nummering in randnummer 28 van de gronden aanhouden.

#### B. Het bestreden besluit is onrechtmatig

19. Simbat voert daartoe het volgende aan:

- a. Gelet op de fouten en verkeerde aannames in het bestreden besluit en de strenge eisen die worden gesteld aan de bewijsvoering en motivering van een boetebesluit, is het bestreden boetebesluit in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).
- b. Er is niet voldaan aan de zeer strenge eisen die gesteld worden aan de bewijsvoering en de motivering bij het opleggen van een bestuurlijke boete.
- c. Er is met een kokervisie toegewerkt naar het verbinden van bedrijven en mensen die niets met elkaar te maken hebben.
- d. Het aanbod van Simbat is niet gericht op Nederland. Simbat beroept zich daarbij op het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad. Simbat voldeed niet aan de tweede voorwaarde uit dit arrest.
- e. Simbat beroept zich op de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken Pammer en Alpenhof en stelt dat de enkele toegankelijkheid van een website in een lidstaat niet betekent dat een website ook op die lidstaat gericht is.
- f. Simbat is geen overtreder omdat er geen overtreding is.
- g. Er is sprake van een gedoogsituatie. Het prioriteringsbeleid biedt kennelijk geen garantie dat geen onderzoek wordt ingesteld of handhaving plaatsvindt, terwijl Simbat er op mocht vertrouwen dat er niet tegen haar zou worden opgetreden. De meldingen die aanleiding voor het onderzoek vormen zijn dubieus en insignificant.
- h. Er is sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat partijen met een vergunning wel kansspelen online mogen aanbieden, terwijl de Kansspelautoriteit al jaren het standpunt inneemt dat het aanbieden van kansspelen online verboden is.
- i. Er is sprake van een handhavings- en sanctieverbod omdat de Kansspelautoriteit onrechtmatig handelt door aanbieders op de Nederlandse kansspelmarkt te weren en de Nederlandse wetgever nalatig is bij het invoeren van wetgeving die een waarborg biedt voor een effectieve werking van het recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie.

- j. Het is vaste rechtspraak dat geen sancties mogen worden opgelegd aan onrechtmatig uitgesloten aanbieders van kansspelen, waaronder wederverkopers, voor het aanbieden van kansspelen zonder vergunning.
- k. De opgelegde boete is onrechtmatig en disproportioneel. Betaling van de boete moet worden opgeschort tot de (on)rechtmatigheid van het besluit vaststaat.

*C. Het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig*

20. Met betrekking tot de openbaarmaking wordt door Simbat het volgende aangevoerd:
- a. Openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling. Er is geen sprake van een overtreding en het prioriteringsbeleid is onrechtmatig dan wel onjuist toegepast.
  - b. Openbaarmaking heeft voor Simbat potentieel grote consequenties, die niet alleen financieel van aard zijn.
  - c. Omwille van haar bekendheid en imago (van belang voor onder meer het consumentenvertrouwen) hecht Simbat eraan niet te worden weggezet als een onbetrouwbare partij.
  - d. Simbat heeft alle activiteiten gestaakt en voldoet daarmee aan de wet, in tegenstelling tot andere aanbieders die onverkort en ongehinderd hun activiteiten verrichten, ook op de Nederlandse markt.
  - e. De beleidskaders zijn onduidelijk en niet te overzien is welke gevolgen het besluit heeft voor toekomstige vergunningverlening en PSP-blocking.
  - f. Door publicatie van het besluit kunnen derden dat gebruiken in een eventuele toekomstige procedure rond vergunningverlening. Ook kan het zijn dat Simbat door potentiële handelspartners op de zwarte lijst wordt geplaatst.
  - g. Simbat wordt door openbaarmaking ernstig benadeeld omdat zij geen enkele activiteit op de Nederlandse markt verricht, in tegenstelling tot andere aanbieders.
  - h. Het is nog steeds niet duidelijk of openbaarmaking van een besluit zal leiden tot het vervallen respectievelijk niet verkrijgen van vergunningen of het verlies of beschadiging van handelsrelaties.
  - i. Openbaarmaking leidt tot onevenredige bevoordeling van derden. Het biedt andere partijen een voordeel omdat deze hun activiteiten ongehinderd kunnen voortzetten en bij toekomstige vergunningverlening niet gehinderd worden.
  - j. Als de Kansspelautoriteit stelt dat Simbat in overtreding is door zonder vergunning kansspelen aan te bieden, dan moet geconcludeerd worden dat alle aanbieders die kansspelen aanbieden zonder vergunning in overtreding zijn.
  - k. Het algemeen maatschappelijk belang is niet gediend met openbaarmaking. Openbaarmaking leidt tot misleiding van consumenten en drijft consumenten naar aanbieders van kansspelen die betrouwbaar lijken, maar het niet zijn.
  - l. Andere partijen dan Simbat hebben vrij spel en daarmee lijkt het alsof andere partijen betrouwbaar zijn en zich houden aan de wet, wat niet zo is.
  - m. Er is geen reden om consumenten te waarschuwen omdat Simbat alle activiteiten in Nederland heeft gestaakt.
  - n. Er is geen reden om uit oogpunt van generale preventie het besluit openbaar te maken omdat andere partijen al heel goed op de hoogte zijn van de handelwijze van de Kansspelautoriteit.
  - o. De passage [REDACTED] is herleidbaar tot personen en moet worden verwijderd.

**Gronden van bezwaar de heer [persoon 1]**

21. De gronden van de heer [persoon 1] houden – samengevat – het volgende in:

[Redacted text block containing multiple paragraphs of information, all obscured by black bars.]

[REDACTED]

*B. Er is geen sprake van bevorderen en ten onrechte wordt een ruime uitleg gegeven aan het verbod in strijd met de rechtszekerheid*

- a. De heer [persoon 1] voert in de randnummers 32 tot en met 50 van de gronden aan dat hij niet heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
- b. De heer [persoon 1] voert in randnummers 51 tot en met 56 van de gronden aan dat [bedrijf 15] niet heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Daartoe wordt aangevoerd dat het evident is dat het ontwikkelen van software geen zelfstandige overtreding kan zijn van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. [persoon 15] levert software aan verschillende partijen. In de appstore was slechts één gratis spel beschikbaar, echter zonder de uitkering van een prijs of premie. Ten aanzien van [bedrijf 15] is veel niet relevante informatie in het besluit opgenomen.
- c. Ook ten aanzien van andere in de randnummers 472 tot en met 485 van het bestreden besluit genoemde rechtspersonen geldt dat zij niet gehandeld hebben in strijd met artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. De commissie begrijpt uit deze bezwaargrond dat de heer [persoon 1] doelt op [bedrijf 4] en [bedrijf 3] en [bedrijf 49].

[REDACTED]

[REDACTED]

*D. Inbreuk op het zorgvuldigheidsvereiste en het motiveringsvereiste*

23. De heer [persoon 1] voert daartoe het volgende aan:

[REDACTED]

- b. De Kansspelautoriteit kan op grond van hoofdstuk 5 van de Awb informatie opvragen. Echter, de vorderingen hadden beperkt moeten blijven tot het tijdvak na 1 april 2012. De Kansspelautoriteit kan niet via een gekunstelde omweg alsnog handhaven over die periode.
- c. Aangevoerd wordt dat het gebruik van informatie van voor 1 april 2012 betekent dat er sprake is van een *fishing expedition* en dat is niet toegestaan (randnummer 62 van de gronden).

- d. Niet aangetoond is dat het proportioneel was om informatie van voor 1 april 2012 te verwerken. Op grond van het zorgvuldigheidsvereiste dient informatie correct en daarmee actueel te zijn. Informatie van voor 2012 is gedateerd en mag daarom niet worden gebruikt (randnummers 63 en 64 van de gronden).
- e. Er was destijds sprake van een generaal gedoogbeleid, zodat niet achteraf in strijd met de rechtszekerheid het handelen voor invoering van het prioriteringsbeleid alsnog onder een aangescherpt gedoogbeleid als grondslag voor een boete kan dienen.

*E. De Wok is onverbindend*

24. Aangevoerd dat de Wok onverbindend is (randnummer 66 van de gronden). De heer [persoon 1] voert aan dat moet worden afgeweken van de uitspraak van de Raad van State van 22 februari 2017. De Nederlandse regulering voor kansspelen is namelijk in strijd met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

[Redacted text block]

*G. Er is ten onrechte besloten tot openbaarmaking van het besluit*

27. Aangevoerd wordt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte heeft besloten tot openbaarmaking van het besluit (randnummers 70 tot en met 82 van de gronden).

28. [Redacted text block]

29. [Redacted text block]

30. [Redacted text block]

31. [REDACTED]

### **Gronden van bezwaar Spinity en [bedrijf 66]**

32. De bezwaargronden van Spinity en [bedrijf 66] houden – samengevat – het volgende in:

*A. Prioriteringsbeleid, gedogen en toepassing op affiliates*

33. Daarbij wordt het volgende aangevoerd:

- a. Betrokkenen zijn niet vooraf gewaarschuwd en dat is in strijd met de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel.
- b. Activiteiten van voor april 2012 moeten worden beoordeeld in het licht van het toenmalige generale gedoogbeleid.
- c. Tussen april 2012 en december 2016 was er sprake van een de facto gedoogbeleid
- d. Op grond van het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit, wordt er gewaarschuwd voordat wordt gehandhaafd, dat geldt ook voor affiliates, zoals bijvoorbeeld Catena Operations.

*B. Niet bevoegd tot handhaven of handhaven in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel / gelijkheidsbeginsel*

34. Aangevoerd wordt dat als de stellingen van de Kansspelautoriteit worden gevolgd, de situatie kan ontstaan dat een aangeboden kansspel niet wordt gezien als overtreding, omdat aan de prioriteringscriteria wordt voldaan, maar de bevorderaar wel als overtreder wordt aangemerkt, omdat geen vergunning is verleend voor het kansspel.

*C. Bestreden besluit in strijd met rechtszekerheid, begrip bevorderen niet duidelijk*

35. Daarbij wordt aangevoerd:

- a. Aanbieders van ondersteunende diensten, zoals bijvoorbeeld betaaldiensten verleend door banken of het ontwikkelen (en het leveren) van software, kwalificeren niet als (direct) reclame maken.
- b. De Wok moet worden gewijzigd om betaaldiensten onder het bevorderingsverbod te brengen. Aan softwareleveranciers is nooit gedacht.
- c. Dat het begrip 'bevorderen' beperkt moet worden uitgelegd, blijkt ook uit het arrest inzake het Rotterdam Nieuwsblad.
- d. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moet een (rechts)persoon kunnen voorzien wanneer bepaald gedrag een overtreding oplevert.
- e. De Kansspelautoriteit legt artikel 1, eerste lid, sub b van de Wok te ruim uit en het brengen van feiten die betrokkenen worden verweten onder het begrip bevorderen is in strijd met de rechtszekerheid.

*D. Geen overtreding, feitelijke beoordeling van verweten handelingen, onvoldoende bewijs*

36. Daarbij wordt aangevoerd:

- a. Simbat wordt verweten via 11 sites in de periode 2012-2016 kansspelen online heeft aangeboden. De Kansspelautoriteit heeft die stelling onvoldoende bewezen, door één of enkele bezoeken aan die sites.



- b. De Kansspelautoriteit heeft onvoldoende bewezen dat via de in het bestreden besluit opgenomen websites kansspelen zonder vergunning zijn aangeboden. Derhalve kan aan betrokkenen geen verwijt worden gemaakt dat zij deze kansspelen zouden bevorderen.

*E. Geen overtreding, feitelijke beoordeling van verweten handelingen per rechtspersoon*

37. Daarbij wordt aangevoerd:

- a. [Bedrijf 66] betwist dat zij betaaldiensten heeft uitgevoerd.
- b. Spinity betwist dat zij deelname aan kansspelen heeft bevorderd doordat zij domeinnamen heeft geregistreerd. Allereerst betwist Spinity dat het registreren van domeinnamen onder het begrip 'bevorderen' valt. De Kansspelautoriteit heeft voorts niet bewezen dat de door Spinity geregistreerde domeinnamen werkelijk actief zijn en daarop kansspelen worden aangeboden die aan de prioriteringscriteria voldoen en waarop Simbat overwegende invloed heeft.
- c. De Kansspelautoriteit heeft onvoldoende bewezen dat betrokkenen via de in het bestreden besluit opgenomen websites kansspelen hebben bevorderd.

*F. Boete opleggen is onredelijk en onredelijk hoog (gelet op het begrip bevorderen, onduidelijk, geen waarschuwing en omvang feiten)*

38. Daarbij wordt aangevoerd dat een boete betrokkenen disproportioneel raakt, zeker nu zij geen waarschuwing hebben ontvangen. Het opleggen van een boete is onevenredig aangezien:

- a. Betrokkenen zijn niet aangeschreven.
- b. Geen rekening is gehouden met het feit dat bevorderen zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
- c. Er is onvoldoende bewijs voor het aannemen van een overtreding tussen april 2012-2016.
- d. Er zijn verschillende onjuistheden, waaronder een veel te hoog aantal websites, spellen en bonussen.
- e. De boete heeft financiële gevolgen voor Spinity en [bedrijf 66].

*G. Openbaarmaking van het besluit*

39. Daarbij wordt aangevoerd:

- a. Openbaarmaking vooruitlopend op bezwaar is onzorgvuldig, nu de Kansspelautoriteit uitgaat van een onjuiste uitleg van het begrip bevorderen en er onvoldoende bewijs is geleverd van de overtreding.
- b. Het belang om de consument te informeren en waarschuwen worden niet gediend met de publicatie van de namen van bezwaarden.
- c. De gevolgen van een publicatie zal de belangen van bezwaarden schaden
- d. Betrokkenen verzoeken bij eventuele publicatie om de gelegenheid om kennis te nemen van de openbare versie, zodat beoordeeld kan worden of alle informatie correct is verwijderd dan wel het treffen van rechtsmaatregelen nodig is.

### 3. Toepasselijke regelgeving

40. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het 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.
41. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is het verboden om de deelneming aan kansspelen zonder vergunning te bevorderen.
42. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) 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 van bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg ten tijde van de aanvang van de overtreding € 820.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
43. Voor wat betreft de hoogte van de boete in het onderhavige geval verwijst de commissie naar randnummer 501 van het bestreden besluit.

### 4. Overwegingen van de commissie

#### ***Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers***

##### *Ontvankelijkheid [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] m.b.t. de waarschuwing*

44. Op 1 september 2017 – aangevuld bij brief van 6 oktober 2017 – is bezwaar ingediend namens [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5]. Kern van het bezwaar is dat de aan genoemde partijen gegeven waarschuwing slechts een informatief karakter heeft en daarmee niet is aan te merken als een besluit.
45. Mede onder verwijzing naar de conclusie van de Staatsraad Advocaat-Generaal van 24 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:249) is de commissie van mening dat een bestuurlijke waarschuwing een besluit is waartegen men bij de bestuursrechter in beroep kan komen, als die waarschuwing is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en zij een voorwaarde is om bij een volgende overtreding een sanctie of maatregel te kunnen opleggen.
46. Op grond van de stukken is de commissie van oordeel dat de in het bestreden besluit gegeven waarschuwing niet is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en evenmin een voorwaarde is om bij een volgende overtreding een sanctie of maatregel te kunnen opleggen. De waarschuwing kan zodoende niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Gelet hierop adviseert de commissie dit bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

##### *Ontvankelijkheid [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] m.b.t. de openbaarmaking*

47. Het besluit tot openbaarmaking van de waarschuwingen aan [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] is op 5 juli 2017 bekendgemaakt. Tegen dit besluit is op 1 september 2017 – aangevuld bij brief van 6 oktober 2017 – bezwaar gemaakt. Door genoemde betrokkenen is in het bezwaarschrift uitvoerig betoogd dat de te late indiening van het bezwaar tegen de waarschuwing verschoonbaar is. In het bezwaarschrift wordt evenwel niet gemotiveerd waarom het bezwaar tegen de openbaarmaking van de waarschuwingen verschoonbaar zou zijn.
48. De commissie stelt vast dat het bezwaar tegen het besluit tot openbaarmaking van de waarschuwingen aan [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] buiten de wettelijke termijn van zes weken na de bekendmaking zijn ingediend. De commissie stelt voorts vast dat in bezwaar niet is gemotiveerd waarom deze termijnoverschrijding verschoonbaar zou zijn. De commissie heeft zelf evenmin omstandigheden vastgesteld die kunnen leiden tot de conclusie dat de termijnoverschrijding verschoonbaar zou zijn. In het licht van het bovenstaande adviseert de commissie het bezwaarschrift van [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] tegen de openbaarmakingsbesluit niet-ontvankelijk te verklaren.<sup>16</sup>

#### *Overige betrokkenen*

49. De overige betrokkenen zijn tijdig in bezwaar gekomen en ook overigens voldoen de bezwaarschriften aan de eisen van ontvankelijkheid.

#### **Ten aanzien van de gronden van het bezwaar**

##### *Algehele beoordeling van het bezwaar van [bedrijf 66]*

50. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 27 december 2017, inzake CURO Payments (ECLI:NL:RVS:2017:3571) geoordeeld:  
*Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de wetsgeschiedenis van de huidige Wok geen aanwijzingen bevat voor het oordeel dat de wetgever heeft bedoeld om in de Wok de strekking van het begrip 'bevorderen' ruimer te maken dan voormelde actieve vormen van bevorderen en om het aanbieden van betaaldiensten, waarbij geen sprake is van verdere activiteiten ten behoeve van de kansspelen, daaronder te laten vallen.*
51. Op grond van genoemde uitspraak van de Raad van State is de commissie van oordeel dat betaaldienstverlening door [bedrijf 66] niet onder het begrip 'bevorderen' valt.
52. De commissie adviseert het bezwaar van [bedrijf 66] gegrond te verklaren. Gelet hierop behoeven de overige bezwaargronden van [bedrijf 66] geen verdere bespreking.

##### *Gronden van bezwaar die door een of meer betrokkenen zijn aangevoerd*

---

<sup>16</sup> De commissie laat in het midden in hoeverre überhaupt door mevrouw mr. [advocaat 1] namens [bedrijf 5] bezwaar kon worden ingediend, nu de [bedrijf 5] (thans: [bedrijf 15]) als zodanig niet meer bestaat en [bedrijf 15] reeds wordt vertegenwoordigd door mevrouw mr. [advocaat 2].

53. De commissie zal thans stilstaan bij een aantal algemene gronden van bezwaar die door een of meer betrokkenen worden aangevoerd.

Dit betreft:

- a. het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit;
- b. het wel of niet waarschuwen van affiliates en andere (mogelijke) betrokkenen als 'recht' en/of 'staand beleid';
- c. de relevantie van het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad (18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841);
- d. de toepasselijkheid van het Europese recht;
- e. het boetebeleid van de Kansspelautoriteit;
- f. het gebruik van informatie die dateert van voor 2012.

#### *Eerdere rechterlijke uitspraken*

54. De commissie merkt op dat een groot aantal bezwaargronden eerder is aangevoerd in zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning.
55. De rechtbank Den Haag en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben in diverse zaken uitspraak gedaan en deze gronden afgewezen. De commissie verwijst naar de uitspraken:
- a) ECLI:NL:RBDHA:2016:4235: uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 20 april 2016;
  - b) SGR 14/7589: uitspraak inzake Imperial E-Club Limited, 10 augustus 2016 (niet gepubliceerd, maar goeddeels gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
  - c) SGR 16/5013: tweede uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V., 3 februari 2017 (niet gepubliceerd, maar goeddeels gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
  - d) ECLI:NL:RBDHA:2017:7645: uitspraak Onisac/Mansion, 13 juli 2017;
  - e) ECLI:NL:RBDHA:2017:7648: uitspraak Go Gaming Limited, 13 juli 2017;
  - f) ECLI:NL:RVS:2017:484: hoger beroep inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 22 februari 2017;
  - g) ECLI:NL:RVS:2018:155: hoger beroep inzake Imperial E-Club Limited, 17 januari 2018.
56. Met verwijzing naar deze zaken zal de commissie ingaan op de gronden, hierboven genoemd onder a tot en met f genoemd in randnummer 53.

#### *a. Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit*

57. Door bezwaarmakers wordt bij herhaling aangevoerd dat er sprake zou zijn van een gedoogbeleid en niet van een prioriteringsbeleid. De commissie verwijst naar onder meer de gronden van bezwaar van Simbat, randnummers 28, 36 en 37 en van de heer [persoon 1], randnummers 10 tot en met 12.
58. De commissie onderschrijft dat niet en verwijst daartoe onder meer naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 augustus 2016 in de zaak Imperial E-Club Limited (SGR 14/7589 en 15/778) waarin de rechtbank stelt: *Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid* (overweging 6). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

heeft bij uitspraak van 17 januari 2018 de uitspraak van de rechtbank bevestigd (ECLI:NL:RVS:2018:155).

59. Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving. De commissie verwijst nogmaals naar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17 januari 2018: *Aangezien het de ksa ontbreekt aan middelen en mankracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden, heeft de ksa het prioriteringsbeleid opgesteld. Daarin staat dat de aanbieders die prominent op de Nederlandse markt zijn gericht in eerste instantie voorwerp zijn van haar handhavingsacties. [...] Evenals de rechtbank heeft overwogen, komt dit beleid de Afdeling niet onredelijk voor, nu in het bijzonder op Nederland gerichte illegale aanbieders veel schade aan Nederlandse consumenten kunnen berokkenen.*
60. Voordat de Kansspelautoriteit handhavend optreedt, stelt zij de betreffende aanbieder in de gelegenheid om zijn website(s) binnen een bepaalde termijn aan te passen. Aanbieders die tijdig hun website(s) aanpassen aan het prioriteringsbeleid komen niet meer als eerste in aanmerking voor handhaving door de Kansspelautoriteit. Aanbieders van kansspelen online die gehoor geven aan de aanschrijving van de Kansspelautoriteit om hun website aan te passen zijn nog steeds in overtreding. Zij hebben immers nog steeds geen vergunning voor het aanbieden van kansspelen online. Zij komen echter niet langer als eerste in aanmerking voor handhavend optreden.
61. Overigens verstuurt de Kansspelautoriteit met ingang van 1 januari 2017 geen aanschrijvingen meer. De reden daarvoor is dat de Kansspelautoriteit van oordeel is dat inmiddels afdoende bekend is bij de kanspelsector, dat het aanbieden van (online) kansspelen zonder vergunning, illegaal is. Een aanschrijving is daardoor overbodig geworden.<sup>17</sup>
62. Simbat heeft drie aanschrijvingen ontvangen: 13 juni 2012, 30 juli 2012 en 2 oktober 2012. Deze aanschrijvingen hadden betrekking op de websites riverbingo.com en eurocazino.com. De commissie is niet gebleken van een algemene 'goedkeuring' van het aanbod van Simbat, noch van toekenning van een gedoogstatus.
63. In de aanschrijving van 2 oktober 2012 wordt alleen gemeld dat aanbieders wier websites voldoen aan de prioriteringscriteria, niet met handhavend optreden worden geconfronteerd. De Kansspelautoriteit spreekt over *websites* waarmee wordt bedoeld op het volledige aanbod, zoals door de Kansspelautoriteit uiteen is gezet in randnummer 308 van het bestreden besluit. Indien en voor zover Simbat meent dat er per website uit het aanbod wederom een aanschrijving wordt verzonden en gelegenheid wordt geboden om een website in overeenstemming te brengen met de prioriteringscriteria, is dat onjuist.
64. Simbat kwam na diverse meldingen in 2014 en 2015 opnieuw onder de aandacht van de Kansspelautoriteit. Daarbij bleek sprake te zijn van onder meer in de Nederlandse taal gesteld aanbod, zoals op de website simbatgokkasten.com. Daarmee prioriteerde Simbat zich voor nader onderzoek. De commissie merkt op dat dit niet anders is dan in

---

<sup>17</sup> Zie <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/december-0/wijziging-aanpak/>.

andere zaken zoals bijvoorbeeld in de zaak Imperial E-Club Limited. Waarom genoemde meldingen insignificant en dubieus zouden zijn, zoals Simbat betoogt, kan de commissie niet volgen. Simbat licht dit ook niet toe.

65. Dat Simbat elke verantwoordelijkheid voor websites als simbatgokkasten.com en simbatgokkasten.net van de hand wijst, is naar het oordeel van de commissie niet juist. De commissie verwijst naar de randnummers 132 en 135 van dit advies. Bovendien is het onjuist te denken dat prioritering en/of handhaving kan worden vermeden, bijvoorbeeld door het eigen aanbod van kansspelen in de Nederlandse taal ter beschikking te stellen en toegankelijk te maken via de website van een derde of, zoals Simbat dat ook noemt, een wederverkoper (randnummer 59 van de gronden van bezwaar).
66. Anders dan Simbat stelt (randnummer 52 van de gronden van bezwaar), is de commissie niet gebleken van andere prioriteringscriteria dan in andere zaken. Simbat licht dit verder ook niet toe, maar de commissie begrijpt deze bezwaargrond aldus dat Simbat hier verwijst naar randnummer 28, onder ad 357, van de gronden van bezwaar.
67. De commissie merkt op dat het prioriteringsbeleid drie criteria kent: het gebruik van de Nederlandse taal, het gebruik van een .nl-extensie en reclame in gedrukte media, op radio en televisie. De commissie merkt op dat in randnummer 316 van het bestreden besluit wordt toegelicht hoe de Kansspelautoriteit handelt nadat een aanbieder zich heeft geprioriteerd voor nader onderzoek. Pas in het nader onderzoek komen zaken als betaalmethoden, klantenservice, prijzen en inleg aan de orde.
68. Ook door Spinity wordt aangevoerd dat sprake was van een gedoogbeleid en verwijst daartoe naar een uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016 (randnummer 10 van de gronden van bezwaar).
69. De commissie verwijst naar de randnummers 344 tot en met 353 van het bestreden besluit waarin de Kansspelautoriteit uiteenzet dat er geen sprake is van enig gedoogbeleid.
70. De verwijzing naar de betreffende uitspraak van het Gerechtshof is eerder door verschillende overtreders aangevoerd, zoals bijvoorbeeld moge blijken uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 5. Dit heeft nimmer geleid tot het oordeel dat er sprake was van een gedoogbeleid.

*Beweerdelijk gedoogbeleid in relatie tot bevorderen en bevorderaars*

71. Door Spinity wordt voorts aangevoerd dat het bestreden besluit in strijd is met de rechtszekerheid aangezien het begrip 'bevorderen' niet duidelijk is (randnummers 23 en volgende van de gronden van bezwaar).
72. De commissie is van oordeel dat, onder verwijzing naar CURO Payments (ECLI:NL:RVS:2017:3571), dit bezwaar gevolgd kan worden voor zover het betreft de betaaldienstverlening. Onder verwijzing naar dezelfde uitspraak worden werving- en reclamediensten echter wel onder het begrip 'bevorderen' gevat. Overigens is in bezwaar ook niet aangevoerd dat werving- en reclamediensten niet onder het begrip 'bevorderen' vallen.
73. Door Spinity wordt nog aangevoerd dat voor de oprichting van de Kansspelautoriteit in 2012, het aanbieden van kansspelen online bestuursrechtelijk werd gedoogd. De commissie merkt hierover op dat voor de wijziging van de Wok waarbij de Kansspelautoriteit werd opgericht logischerwijs geen sprake was van bestuursrechtelijke handhaving door diezelfde Kansspelautoriteit. Dat brengt echter niet met zich mee dat er dus sprake van een gedogen van overtredingen van de Wok in het algemeen. Er was overigens wel sprake van strafrechtelijke handhaving en er zijn meerdere civielrechtelijke procedures gevoerd waarbij het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning als onrechtmatig is gekwalificeerd.<sup>18</sup> De commissie verwijst naar randnummer 312 van het bestreden besluit.
74. Dat er, zoals Spinity betoogt, sprake was van een gedoogsituatie en een gedoogbeleid tussen april 2012 en december 2016 (randnummer 7 van de gronden van bezwaar), kan de commissie niet volgen. In deze periode zijn, zoals bij alle gemachtigden in onderhavige zaak bekend is, door de Kansspelautoriteit diverse onderzoeken ingesteld naar het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning en zijn boetes opgelegd en openbaar gemaakt. Het eerste openbaar gemaakte besluit dateert van 7 augustus 2013 en betreft de aanbieder van kansspelen online zonder vergunning Globalstars. In onderdeel 6.2 van dat besluit wordt uiteengezet dat er geen sprake is van een gedoogbeleid.
75. Ten overvloede merkt de commissie op dat Simbat terecht stelt (randnummers 85 en 86 van de gronden van bezwaar) dat als haar handelspraktijken onrechtmatig zijn, dit met zich meebrengt dat alle partijen zoals Simbat die wel actief zijn op de Nederlandse markt maar niet langer voldoen aan de prioriteringscriteria, in overtreding zijn. Dit is inderdaad wat de Kansspelautoriteit bij voortduring heeft uitgedragen. Wat Simbat met deze bezwaargrond beoogt, is de commissie evenwel niet duidelijk.
76. Spinity voert nog aan dat de situatie kan ontstaan dat aangeboden kansspelen niet worden gezien als een overtreding, bijvoorbeeld omdat aan de prioriteringscriteria wordt voldaan, maar dat degene die de deelname aan dat kansspel bevordert, wel als

---

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBUTR:2007:BB4898, ECLI:NL:RBUTR:2008:BC7139, ECLI:NL:RBARN:2005:AU8824, ECLI:NL:HR:2006:AV0641.

overtreder wordt aangemerkt, omdat geen vergunning is verleend (randnummer 23 van de gronden).

77. De commissie is van oordeel dat Spinity ook hier miskent dat het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid is en dat een aanbieder zich weliswaar kan deprioriteren, maar ook dan nog steeds in overtreding is. Wat hier echter van zij, deze situatie doet zich hier niet voor.
- b. Het beleid van de Kansspelautoriteit met betrekking tot het waarschuwen van affiliates en andere (mogelijke) betrokkenen*
78. De heer [persoon 1] en Spinity voeren aan dat in het verleden (sinds eind 2016) ook affiliates zijn gewaarschuwd en in de gelegenheid zijn gesteld een overtreding te beëindigen, alvorens handhavend werd opgetreden (randnummers 6 en 7, randnummer 16 van de gronden van bezwaar). [REDACTED]
79. Spinity voert eveneens aan dat er sprake is van een vast gedragslijn van de Kansspelautoriteit om altijd eerst te waarschuwen (randnummer 14 van de gronden van bezwaar).
80. De commissie merkt nogmaals op dat het niet juist is te veronderstellen dat elke betrokkene die in een onderzoek naar voren komt een aanschrijving ontvangt en in de gelegenheid wordt gesteld om zich te deprioriteren voor nader onderzoek. De commissie verwijst naar randnummer 323 van het bestreden besluit.
81. Voorts merkt de commissie op dat de heer [persoon 1], evenals Spinity, abuis is met de veronderstelling dat verschillende affiliates die (sinds eind 2016) in de gelegenheid zijn gesteld maatregelen te treffen alvorens een last onder dwangsom op te leggen, en dat dit deel zou uitmaken van een prioriteringsbeleid.
82. Genoemde betrokkenen verwijzen naar een nieuwsbericht van de Kansspelautoriteit van augustus 2017. De commissie merkt op dat dit bericht staat in een reeks van berichten die de aanscherping van het handavingsbeleid kansspelen online betreffen. In een nieuwsbericht van 24 april 2017 wordt uiteengezet op welke wijze de Kansspelautoriteit is opgetreden. Het is dit nieuwsbericht waaraan wordt gerefereerd in het bericht van augustus 2017. Op 24 april 2017 maakte de Kansspelautoriteit bekend: *Op basis van deze selectie nam de Kansspelautoriteit 17 websites in onderzoek waarop reclame werd gemaakt voor beboete partijen en verzond ze 13 informatievorderingen. In 3 gevallen was de vordering voor de websitehouder aanleiding om de reclame volledig te staken en in 1 geval om geen informatie meer te bieden op de website. In 4 gevallen bleek de reclame voor de gesanctioneerde partijen te zijn verwijderd. De meeste websites waarop de actie betrekking had zijn Nederlandstalig (één van de prioriteringscriteria voor handhaving door de Kansspelautoriteit) en richten zich min of meer specifiek op spelers.*



83. Anders dan wordt aangevoerd, is hier geen sprake van aanschrijvingen in het kader van een prioriteringsbeleid, maar van optreden tegen al voor handhavend optreden geselecteerde bedrijven.
84. Dat een informatievordering en/of het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom een waarschuwend effect hebben op de ontvanger en deze vervolgens eieren voor zijn geld kiest, rechtvaardigt niet de conclusie dat de Kansspelautoriteit *dus* het vaste beleid heeft dat er altijd eerst een waarschuwing wordt verstuurd, een termijn wordt gegund voor aanpassingen en pas daarna eventueel wordt overgegaan tot handhavend optreden.
85. Dit zou ook in strijd zijn met de door de Kansspelautoriteit aangekondigde staking van de aanschrijvingen per 1 januari 2017.
86. Ten slotte merkt de commissie nog op dat bij het opleggen van een last onder dwangsom de procedurevoorschriften uit de Awb worden gevolgd, waarbij in elk geval gelegenheid wordt gegeven een zienswijze te geven op een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Als de last vervolgens daadwerkelijk wordt opgelegd, dan is in de last zelf een begunstigingstermijn opgenomen. Dit is echter geen aanschrijving in het kader van het prioriteringsbeleid, noch een mogelijkheid tot deprioriteren. Het opleggen van een last onder dwangsom is immers niet bedoeld ter (de)prioritering of als (mogelijke) start van een nader onderzoek, maar ziet op het staken en gestaakt houden van reeds geconstateerde overtredingen.
- c. *De relevantie van het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad (18 februari 2005)*  
*ECLI:NL:HR:2005:AR4841*
87. Simbat voert aan dat niet onomstotelijk bewezen is dat er sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok (randnummer 31 en volgende van de gronden), dat de activiteiten van Simbat niet op de Nederlandse markt waren gericht (randnummer 35 van de gronden) en dat de prioriteringscriteria bepalend zijn voor de vraag of een bedrijf actief is op de Nederlandse markt. Als een bedrijf zich niet prioriteert voor handhavend optreden, dan wordt, aldus Simbat, het aanbod van dat bedrijf geacht niet te zijn gericht op de Nederlandse markt (randnummer 39 van de gronden). Simbat beroept zich daarbij op het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad.
88. De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 januari 2018, in het bijzonder overweging 7.2 en de uitspraak van de Raad van State van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, in het bijzonder overweging 5.
89. De commissie merkt op dat het niet juist is de prioriteringscriteria te hanteren als doorslaggevend bij de vraag of een aanbieder van kansspelen online zich op de Nederlandse markt richt. De commissie kan ook niet volgen waar Simbat deze stelling op baseert.

90. In de besluiten van de Kansspelautoriteit, de adviezen van de commissie en in genoemde rechterlijke uitspraken, is het prioriteringsbeleid een en andermaal uiteengezet. Recentelijk nog in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 januari 2018, zoals in bovenstaande weergegeven (randnummer 59 van dit advies).
91. Naar het oordeel van de commissie staat buiten twijfel dat Simbat zich op de Nederlandse markt richtte. De commissie verwijst onder meer naar
- a) randnummer 16 van het bestreden besluit: de aangeboden betaalmethode iDEAL op eurocazino.com;
  - b) randnummer 20 van het bestreden besluit; de aangeboden betaalmethode iDEAL en de verwijzing naar een Nederlandstalige klantenservice van Simbat op simbatgokkasten.com;
  - c) randnummer 26 van het bestreden besluit: de aangeboden betaalmethode iDEAL op simbatgokkasten.net en de toelichtingen bij slotplaza, slotstar en eurocazino (stuk OA/093/011);
  - d) het doorlinken van Nederlandstalige websites naar eurocazino.com en het doorlinken van domeinnamen met een .nl extensie naar o.a. eurocazino.com (bijvoorbeeld randnummers 24, 29 en 387 van het bestreden besluit);
  - e) de aanvragen van de telefoonnummers bij de Autoriteit Consument en Markt (destijds OPTa) (hierna: ACM) om deze te gebruiken bij het aanbieden van kansspelen en de uitspraak van het Gerechtshof Leeuwarden (randnummer 49 van het bestreden besluit);
  - f) de opmerkingen van de commissie naar aanleiding van randnummer 28, ad 245, van de gronden (bijlage 2 bij dit advies).

*d. De toepasselijkheid van het Europese recht*

*d.1. Vrij verkeer van goederen en diensten*

92. Simbat en de heer [persoon 1] beroepen zich op een vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie.
93. De commissie verwijst naar overweging 4.2. van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 januari 2018: *Nu [appellante] niet in de Europese Unie, maar in Antigua en Barbuda is gevestigd, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het beroep van [appellante] op het vrij verkeer van diensten faalt. De verwijzing van [appellante] naar het arrest van het HvJ van 4 februari 2016 kan haar niet baten, omdat het HvJ daarin de werking van artikel 56 van het VWEU niet heeft uitgebreid naar aanbieders van diensten die uitsluitend buiten de EU of de Europese Economische Ruimte zijn gevestigd. Reeds hierom kan [appellante] niet worden gevolgd in haar standpunt dat het kansspelbeleid, wegens een door haar gestelde strijdigheid met artikel 56, ook onrechtmatig is jegens haar.*
94. De commissie merkt op dat voor Simbat hetzelfde geldt als voor Imperial e-Club Limited, nu Simbat is gevestigd op de Seychellen.

95. De heer [persoon 1] voert aan dat handhaving niet mogelijk is wegens inconsistentie van het Nederlandse kansspelbeleid, dit in afwijking van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 februari 2017 (randnummer 66 van de gronden). De heer [persoon 1] licht dit verder toe met een verwijzing naar een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van diensten in de zin van artikel 56 van het VWEU en stelt dat de Kansspelautoriteit moet aantonen dat het Nederlandse kansspelbeleid consistent is.
96. De commissie ziet niet in waarom afwijking van genoemde uitspraak van 22 februari 2017 in rede ligt, temeer nu deze is bevestigd in de uitspraak van de Raad van State van 18 januari 2018. De commissie wijst er voorts op dat de rechtbank Den Haag in de uitspraken van 13 juli 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (overweging 5.4) en ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (overweging 5.2) wederom gelijkelijk oordeelde over de vergelijkbare beroepsgronden van aanbieders van kansspelen online zonder vergunning. De commissie ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat er in het onderhavige geval anders geoordeeld zou moeten worden
97. De commissie merkt voorts op dat er geen sprake is van een legale Nederlandse markt voor het aanbieden van casinospelen online. Er is dus ook geen markt waarvan aanbieders terecht of ten onrechte kunnen worden geweerd. De commissie onderschrijft hetgeen is opgemerkt in de randnummers 259 tot en met 264 van het bestreden besluit.
98. Voor het aanbieden van casinospelen online worden op dit moment geen vergunningen verleend. Simbat en de heer [persoon 1] worden dan ook op geen enkele wijze van een markt geweerd waarop anderen wel zouden worden toegelaten. Het legaal aanbieden van casinospelen online wordt pas mogelijk als de Wet Kansspelen op afstand (hierna: Wet Koa) in werking zal treden. Het betreffende wetsvoorstel ligt op dit moment in de Eerste Kamer.
99. De reden dat op dit moment geen vergunningen worden verleend voor het aanbieden online is gelegen in het feit dat de Wok thans niet voorziet in een effectief toezichts- en handavingsinstrumentarium. Ook dat wordt pas anders als de Wet Koa in werking treedt.<sup>19</sup>

#### d.2. Pammer/Alpenhof

100. Simbat beroept zich (randnummers 44 tot en met 46 van de gronden van bezwaar) op de zgn. Pammer/Alpenhof jurisprudentie van het Europese Hof.
101. In randnummer 336 en 337 van het bestreden besluit heeft de raad van bestuur toegelicht dat deze jurisprudentie in casu relevantie mist. De commissie onderschrijft dat en ziet dit ook bevestigd in de hier boven aangehaalde uitspraak van de Raad van State.

---

<sup>19</sup> Het wetsvoorstel voorziet onder meer in de toepasselijkheid van de Wvwt (31c), technische eisen (31h), een betrouwbaarheidstoets, inclusief een toets van de *ultimate beneficial owners* (31i), eisen aan deskundigheid (31j), eisen t.a.v. acceptatie van spelers (31k) verplicht optreden van de aanbieder bij onmatige deelname aan kansspelen (31m), de mogelijkheid om onderzoek onder een onjuiste naam (34c), internationale samenwerking (34m) en aanvullende toezichtsbevoegdheden zoals de bindende aanwijzing (34n).

*d.3. Artikel 6 van het EVRM*

102. Simbat beroept zich voorts op artikel 6 van het EVRM en stelt dat rechtsbescherming ook geldt voor partijen die niet gevestigd zijn in de Europese Unie, maar wiens gedraging ter discussie staat, plaatsvindt op het grondgebied van een verdragsstaat (randnummer 22 en 23 van de gronden van bezwaar). De commissie begrijpt deze bezwaargrond aldus dat Simbat mede als een schending van artikel 6 van het EVRM beschouwt de gevallen waarin volgens Simbat sprake is van schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bijvoorbeeld randnummers 31 (onschuldpresumptie en bewijsvoering) en 62 van de gronden (proportionaliteit van de opgelegde boete)). Deze onderdelen van het bezwaar komen in de betreffende onderdelen van het advies aan de orde. Gelet hierop zal de commissie geen aparte bespreking wijden aan de algemene verwijzing naar artikel 6 van het EVRM.

*d.4. Handhavings- en sanctieverbod/onverbindendheid van de Wok*

103. Aanvullend op het eerdere betoog dat gehandeld wordt in strijd met het recht op een vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie, voert Simbat aan dat er sprake is van een handhavings- en sanctieverbod aangezien de Nederlandse wetgever nalatig is met het invoeren van nieuwe regelgeving en potentiële aanbieders van de Nederlandse markt weert (randnummers 57, 58 en 60 van de gronden).
104. De commissie verwijst inzake het beroep van Simbat op Europese regelgeving naar hetgeen is opgemerkt onder d.1. van dit advies.
105. In aanvulling hierop merkt de commissie op dat de verwijzingen van Simbat naar diverse rechterlijke uitspraken (noot 15, randnummer 56 van de gronden van bezwaar) zien op kansspelen waarvoor een vergunning kan worden verleend, te weten sportprijsvragen, lottospelen en instantloterijen.
106. Simbat biedt echter casinospelen online aan. Voor het aanbieden van casinospelen online worden in het geheel geen vergunningen verleend. Er is dus ook geen markt waarop casinospelen online rechtmatig worden aangeboden en logischerwijze ook geen markt waarvan aanbieders (al dan niet terecht) geweerd kunnen worden.
107. Simbat biedt geen sportprijsvragen of lotto's aan. Simbat heeft nooit te kennen gegeven dat zij voornemens is om sportprijsvragen en lotto's aan te bieden en evenmin ooit een vergunning aangevraagd of bezwaar gemaakt tegen vergunningen die aan andere aanbieders zijn verleend.
108. Voorts worden via de websites aviscrtach.com en scratchticker.com krasloten aangeboden. Voor het aanbieden van krasloten online wordt onder de huidige Nederlandse regelgeving geen enkele vergunning verleend en onder de nieuwe Wet Koa is dat evenmin het geval. Bovendien stelt Simbat dat de content van de website scratchticker.com sinds 2014 niet meer beschikbaar is (randnummer 28, onder ad 33 van de gronden) en ontkent elke betrokkenheid bij de website aviscrtach.com (idem, ad 14).

109. De commissie begrijpt dit betoog aldus dat Simbat stelt dat zij geen krasloten aanbiedt. Dit betoog van Simbat volgend, kan ook niet gezegd worden dat Simbat ten onrechte wordt geweerd van de markt voor instantloterijen aangezien Simbat deze naar eigen zeggen niet aanbiedt. Overigens: ook voor digitale instantloterijen worden onder de huidige Nederlandse wet geen vergunningen verstrekt, waarmee er dus ook geen markt is waarop instantloterijen online rechtmatig kunnen worden aangeboden en logischerwijze ook geen markt waarvan aanbieders (al dan niet terecht) geweerd kunnen worden. Terzijde zij opgemerkt dat in de nieuwe Wet Koa loterijproducten niet zijn opgenomen.
110. Simbat zal overigens onder de nieuwe Wet Koa niet in aanmerking komen voor een vergunning aangezien Simbat buiten de EU en de EER is gevestigd. Dat Simbat zich misschien in de toekomst in de Europese Unie wil vestigen, zoals wordt aangevoerd in randnummer 28, onder ad 361-363, is niet relevant. Aan de enkele mogelijkheid van een verhuizing van welk bedrijf dan ook van een vestigingslocatie buiten de EU naar een lidstaat van de EU, kunnen geen rechten worden ontleend.
- e. Het boetebeleid van de Kansspelautoriteit / Proportionaliteit van de opgelegde boete*
111. De commissie merkt op dat de Kansspelautoriteit een boeterichtsnoer bekend heeft gemaakt via haar website. Het hierin neergelegde beleid voor de bepaling van boetes aan overtreders van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok, is in bovengenoemde uitspraken van de rechtbank Den Haag en de Raad van State redelijk en proportioneel geacht.
112. De bepaling van de hoogte van de opgelegde boete is toegelicht in de randnummers 526 tot en met 531 van het bestreden besluit. Bij de bepaling van de aan Simbat opgelegde boete is uitgegaan van een startbedrag van € 100.000,- (randnummer 533 van het bestreden besluit). Dit bedrag is conform het boeterichtsnoer verhoogd (randnummers 526 en 527 van het bestreden besluit). Daarnaast zijn er twee boeteverhogende omstandigheden in aanmerking genomen (randnummers 514 tot en met 516 en 527 van het bestreden besluit). De bepaling van de hoogte van de boete is in lijn met het boeterichtsnoer en de boetes die zijn opgelegd in eerdere besluiten die bekend zijn gemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.
113. Het betoog van [redacted] Simbat [redacted] dat de boete onjuist berekend zou zijn omdat er sprake zou zijn van een te hoog aantal websites, spellen en/of bonussen, kan de commissie niet volgen. Het afwijzen van enige verantwoordelijkheid of betrokkenheid bij het aanbod op affiliate-websites kan niet worden gevolgd. Er wordt voorts geen onderbouwing gegeven met betrekking tot een 'te hoog aantal bonussen' zoals door de heer [persoon 1] gesteld. Evenmin wordt [redacted] onderbouwd waarom de opgelegde boete niet in verhouding zou staan tot de boetes die zijn opgelegd in de zaken Globalstars, Onisac, Imperial E-Club en Trustfulgames.com.
114. De commissie merkt op dat in alle genoemde zaken een boeteopbouw heeft plaatsgevonden aan de hand van het aantal websites, het aantal spellen, de aangeboden bonussen, de minimale en maximale stortingen die per keer kunnen worden gedaan, en de hoogte van de prijzen. Voorts wordt acht geslagen op overige omstandigheden die

het voor consumenten aantrekkelijk moeten maken om bij een bepaalde aanbieder te spelen.

115. In een aantal zaken is rekening gehouden met bijzondere boete verhogende omstandigheden. In de zaak Fairwaycasino was bijvoorbeeld sprake van een volledig ontbreken van informatie over verslaving en verslavingspreventie, in de zaak Redslots is de boete verhoogd in verband met recidive en in de onderhavige zaak is acht geslagen op de aanprijzing voor minderjarigen bij de app Random Runner en het gebruik van iDEAL als algemeen betrouwbaarheidskenmerk.
116. Van een wanverhouding tussen de boete die is opgelegd in de zaak Simbat en de boetes die in overige zaken zijn opgelegd, is de commissie niet gebleken. Evenmin is gebleken van een afwijking van het betreffende boeterichtsnoer.
117. Door betrokkenen zijn verschillende omstandigheden aangevoerd die ten onrechte niet zouden zijn meegewogen bij de bepaling van de hoogte van de boete. Simbat verwijst onder meer naar reactie op de aanschrijvingen uit 2012, het (niet bestaande) gedoogbeleid en de mogelijke uitsluiting van toekomstige vergunningverlening. [REDACTED]  
[REDACTED]. Dit zijn echter omstandigheden die op grond van het boetebeleid niet worden meegewogen bij de bepaling van de hoogte van de boete. Door bezwaarden zijn geen gronden aangevoerd tegen het boetebeleid zelf en zijn evenmin bijzondere omstandigheden aangevoerd die een afwijking van het boetebeleid rechtvaardigen. De commissie is van mening dat de raad van bestuur deze omstandigheden terecht niet heeft meegewogen bij de bepaling van de hoogte van de boete.
118. Door Simbat is aangevoerd dat inning van de boete leidt tot onmiddellijke en onevenredige financiële lasten en daarmee onomkeerbare gevolgen voor Simbat. Op grond van het boetebeleid kan een boete worden gematigd als er sprake is van geringe draagkracht van de overtreder *indien de overtreder deze aannemelijk maakt*. Door Simbat is niets aangevoerd over haar geringe draagkracht en deze geringe draagkracht is dus niet aannemelijk gemaakt. De commissie is van mening dat de beweerdelijke geringe draagkracht dan ook terecht niet is meegewogen bij de bepaling van de hoogte van de boete.
119. De commissie adviseert deze bezwaren te passeren.

*f. Informatie daterend van voor 1 april 2012*

120. Door de heer [persoon 1] en andere betrokken wordt in algemene zin nog gesteld dat de Kansspelautoriteit in april 2012 is opgericht en dat informatie van voor 1 april 2012 dus niet gebruikt had mogen worden. De commissie kan deze redenering niet volgen en verwijst overigens naar randnummer 288 en verder van het bestreden besluit.

*Aantal websites en aantal onderzoeken daarvan*

121. Door Spinity wordt aangevoerd dat er geen sprake is van overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok (randnummers 45 en volgende van de gronden). Spinity voert daartoe aan dat de betrokken websites een tot drie keer zijn bezocht. Daarmee kan, aldus Spinity, niet worden gesteld dat gedurende de gehele periode kansspelen op deze website werden aangeboden.
122. De commissie wijst erop dat niet in het bestreden besluit is opgenomen dat in de periode april 2012 april 2016 elke dag de Wok is overtreden. Opgenomen is dat gedurende deze periode kansspelen online zonder vergunning werden aangeboden en wie er voor dat aanbod verantwoordelijk waren en door wie de deelname aan dat aanbod werd bevorderd.
123. Ten overvloede merkt de commissie op dat het niet juist is te veronderstellen dat er sprake moet zijn van een minimaal aanbod van kansspelen online zonder vergunning alvorens sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. De Wok kent geen 'vanaf' overtreding.
124. Evenals Simbat (zie bijlage 2) voert Spinity aan dat enkele websites op 11 juli 2017 en 30 augustus 2017 niet meer actief waren (randnummers 46 – 55 van de gronden). Dit wordt echter niet onderbouwd. Overigens doet dit ook niet ter zake aangezien de boete is opgelegd voor overtredingen die voor die tijd plaatsvonden. Afgezien daarvan kan, uit de mededeling dat de activiteiten zijn gestaakt, naar het oordeel van de commissie slechts worden afgeleid dat de activiteiten voor deze staking wel plaatsvonden.
125. De commissie adviseert deze bezwaren te passeren.

*Overtreding artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok in relatie tot een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok*

126. Spinity voert aan dat er geen sprake is van het bevorderen van kansspelen zonder vergunning, aangezien er onvoldoende bewijs is dat via de websites die in het bestreden besluit worden genoemd, kansspelen zijn aangeboden.
127. De commissie kan dit niet volgen. Simbat betwist niet dat er kansspelen werden aangeboden, uit het onderzoek blijkt dat er kansspelen werden aangeboden en zowel Spinity als Simbat voeren zelf aan dat er kansspelen werden aangeboden – al stellen zij dat niet is aangetoond dat gedurende elke dag in de gehele periode april 2012 - april 2016 bij voortdurende kansspelen werden aangeboden.
128. De commissie adviseert deze bezwaren te passeren.

*Afsluiting algemene gronden van bezwaar*

129. Hiermee besluit de commissie de overwegingen met betrekking tot de algemene gronden van bezwaar die door een of meer betrokkenen worden aangevoerd en wordt overgegaan tot de bespreking van de overige gronden.

*Bijlage 2 bij dit advies*

130. Gelet op de omvang van hetgeen in randnummer 28 van de gronden van Simbat wordt aangevoerd, wordt in bijlage 2 bij dit advies op deze gronden ingegaan. Hetgeen in dit deel van de gronden wordt aangevoerd, leidt niet tot een inhoudelijk ander beeld van de zaak. Op enkele punten wijst Simbat terecht op verschrijvingen of taalfouten, maar die zijn niet van invloed op het uiteindelijke advies van de commissie en kunnen overigens in de beslissing op het bezwaar worden hersteld. De keuze voor weergave van de opsomming van Simbat en van de overwegingen van de commissie in een bijlage, hangt overigens uitsluitend samen met de leesbaarheid van dit advies.

*Algehele beoordeling van het bezwaar van Simbat*

131. Simbat erkent in haar bezwaarschrift aanbieder te zijn van online kansspelen en deze kansspelen in licentie aan te bieden aan derden. Simbat erkent eveneens in Nederland kansspelen aan te bieden, maar stelt de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit te hebben gerespecteerd, in ieder geval nadat zij in oktober 2012 door de Kansspelautoriteit is gewaarschuwd. Simbat stelt echter – kort gezegd – niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor websites die niet op haar naam staan, zoals onder meer 777bingo.nl, Simbatgokkasten.com en Gamblefactory.nl. Simbat betwist echter niet dat deze websites de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit niet respecteren en zodoende prioriteren voor handhaving.
132. De raad van bestuur heeft in paragraaf 5.3 van het bestreden besluit uiteengezet waarom zij zich op het standpunt stelt dat Simbat verantwoordelijk is voor affiliate-websites, waarop aanbod van Simbat wordt gepromoot en beschikbaar gemaakt. Simbat is niet ingegaan op deze stelling van de raad van bestuur; Simbat heeft alleen gesteld geen overwegende invloed en controle te kunnen uitoefenen op het gebruik en content van websites van derden.
133. De commissie ziet niet in waarom Simbat geen overwegende invloed kan uitoefenen op haar affiliate-websites. Simbat stelt immers het aanbod beschikbaar. Bovendien betaalt Simbat – via haar *promotional agent* Spinity – 15% 'over gross turnover generated'.<sup>20</sup> Daaraan voegt de commissie toe dat iedere handhaving door de raad van bestuur zinledig zou worden, indien een aanbieder niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor haar aanbod op affiliate-websites. Dit geldt te meer indien – zoals in dit geval – affiliate-websites zijn geregistreerd door een onderneming die niet staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.
134. De commissie verwijst naar randnummers 24 en 29 van het bestreden besluit betreffende het automatisch doorlinken van bezoekers van de websites simbatgokkasten.net en simbatgokkasten.com naar de website eurocazino.com.

---

<sup>20</sup> 'Gross turnover' betekent (bruto) omzet.



135. Op grond van het bovenstaande is de commissie van mening dat de overtredingen van de affiliate websites aan Simbat moeten worden toegerekend en dat deze websites – en daarmee Simbat – op grond van het prioriteringsbeleid terecht prioriteit hebben gekregen voor handhaving door de raad van bestuur. De commissie voegt hier nog aan toe dat uit niets blijkt dat Simbat tegen het beweerdelijke onrechtmatige gebruik van bijvoorbeeld spellen, naam en beeldmerk heeft opgetreden. In bijlage 2 onder ad 44-46 gaat de commissie nader in op het beeldmerk van Simbat.

*Algehele beoordeling van het bezwaar van de heer [persoon 1]*

136. Hierboven is uiteen gezet dat de commissie van mening is dat de raad van bestuur Simbat heeft kunnen aanmerken als overtreder van de Wok en tevens terecht prioriteit heeft gekregen voor handhaving door de raad van bestuur.

137. De directeur van Simbat is [bedrijf 23] De werkzaamheden van [bedrijf 23]. zijn niet kansspel-gerelateerd, maar volgens haar website gericht op onder meer:

- *"Keeping confidentiality of the beneficiary in today's realities.*
- *Anonymity of the beneficial owners in European companies, including banking database."*

De enig aandeelhouder van Simbat is [bedrijf 43]. Deze rechtspersoon is gevestigd op de Britse Virgin Islands en zorgvuldig afgeschermd. Dat wil zeggen dat de ultimate beneficial owners, directeuren en aandeelhouders van [bedrijf 43] niet bekend zijn. De commissie stelt daarmee vast dat niet eenvoudig is vast te stellen wie bij Simbat de feitelijke zeggenschap heeft. De commissie kan in dat licht de raad van bestuur volgen in randnummer 357 van het bestreden besluit, waar de raad van bestuur opmerkt:

*De gekozen bedrijfsconstructie, waarin een groot aantal trustkantoren is opgenomen en nominee dienstverlening wordt toegepast, maakt overigens zowel de vaststelling van wie de ultimate beneficial owners en personen met daadwerkelijk zeggenschap zijn complexer (wat veelal het doel is van deze constructies), maar kunnen niet leiden tot de conclusie dat betrokkenen geen blaam treft omdat "andere personen" directeur of aandeelhouder zouden zijn...*

138. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de heer [persoon 1] op verschillende momenten werkzaamheden heeft verricht voor Simbat en in ieder geval als *director* betrokken is bij andere rechtspersonen en ondernemingen die in relatie staan tot Simbat, zoals ook door de raad van bestuur in randnummer 494 van het bestreden besluit uiteen is gezet. [redacted]

[redacted] De heer [persoon 1] is vanaf 2005 het aanspreekpunt voor de OPTA (thans: ACM) voor de telefoonnummers van Simbat. Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan is de heer [persoon 1] thans nog steeds het aanspreekpunt voor de ACM voor Simbat ten aanzien van de telefoonnummers. [redacted]

[redacted]

[redacted]

139. [REDACTED]
140. De commissie kan de heer [persoon 1] niet volgen waar hij aanvoert niet te hebben gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. De heer [persoon 1] wordt in het bestreden besluit immers niet verweten dat hij gehandeld zou hebben in strijd met deze bepaling. Voor zover de heer [persoon 1] in randnummer 56 van de gronden van bezwaar opmerkt dat ook de daarin genoemde partijen niet hebben bevorderd, merkt de commissie op dat dit in het in het bestreden besluit ook niet wordt gesteld en overigens dat mevrouw mr. [advocaat 2] de bezwaren namens deze partijen heeft ingetrokken.
- Algehele beoordeling van het bezwaar van Spinity*
141. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok luidt:  
Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:  
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.
142. Op grond van de wet, de wetsgeschiedenis en het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is de commissie van oordeel dat in ieder geval wervings- en reclamediensten ten behoeve van illegale kansspelen onder het begrip 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok vallen.
143. Spinity wordt door Simbat aangemerkt als haar *promotional agent*. Spinity zelf afficheert zich eveneens als promotor van online gaming (OA/093/035/004): *Spin a web with us by promoting highly acclaimed online gaming resources...*
144. Op grond van het bovenstaande is de commissie van mening dat Spinity met het verzorgen van een affiliate-programma voor Simbat en haar optreden als *promotional agent* wervings- en reclamediensten ten behoeve van illegale kansspelen heeft verricht en zodoende artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok heeft overtreden.
145. Dat de Kansspelautoriteit onvoldoende heeft bewezen dat via de in het bestreden besluit opgenomen websites kansspelen zonder vergunning zijn aangeboden, zoals wordt aangevoerd, kan de commissie niet volgen. Slotmachines, bingo en casinospelen zijn kansspelen. Simbat betwist dat ook niet. Simbat is niet in het bezit van een vergunning om in Nederland kansspelen te mogen aanbieden. Op de website van de Kansspelautoriteit is een overzicht van vergunninghouders opgenomen. Dit overzicht is algemeen toegankelijk, zodat voor een ieder, ook voor Spinity, eenvoudig is na te gaan of een aanbieder over de vereiste vergunning beschikt. Simbat wordt in dit overzicht niet vermeld.

146. Door het optreden als *promotional agent* voor Simbat heeft Spinity gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat er eerst een overtreding van Simbat wordt vastgesteld en in rechte definitief wordt bevestigd. De overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is een zelfstandige overtreding.
147. Of Spinity zich met het verrichten van andere activiteiten zoals het registreren van domeinnamen die alle gokgerelateerd zijn, zich eveneens binnen het bereik van artikel 1, eerste lid, onder b, van de wok heeft begeven, doet niets af aan het feit dat reeds met activiteiten als *promotional agent* afdoende vaststaat dat Spinity deze bepaling heeft overtreden. Desalniettemin merkt de commissie op dat het niet zo kan zijn dat het spreiden van activiteiten om tot een samenhangend aanbod van kansspelen te kunnen komen, ertoe leidt dat een deel van die gespreide activiteiten ongehinderd en/of straffeloos kan worden verricht. De commissie verwijst naar randnummer 58 van het bestreden besluit betreffende het de verbinding tussen de geregistreerde domeinnamen en het aanbod op eurocazino.com en simbat.com en voorts naar randnummers 24 en 29 van het bestreden besluit betreffende het automatisch doorlinken van bezoekers van de websites simbatgokkasten.net en simbatgokkasten.com naar de website eurocazino.com.
148. Evenmin is van belang dat Spinity niet is aangeschreven alvorens met handhavend optreden te worden geconfronteerd. Het prioriteringsbeleid kansspelen online ziet immers alleen op overtredingen van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. En dat is niet wat Spinity wordt verweten.

*Slotopmerking met betrekking tot de bezwaren tegen het bestreden besluit*

149. In het licht van het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat het bestreden besluit, behalve voor zover dat betrekking heeft op [bedrijf 66], onrechtmatig is of in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is niet toegewerkt naar het verbinden van bedrijven en mensen die niets met elkaar te maken hebben.

**Bezwaren met betrekking tot de openbaarmaking**

*Bezwaar Simbat in relatie tot openbaarmaking van het bestreden besluit*

150. Simbat betoogt ten onrechte dat openbaarmaking slechts leidt tot een vertekend beeld van de kansspelmarkt omdat niet beboete aanbieders door de Kansspelautoriteit gedoogd zouden worden of een 'betrouwbaarheidskeurmerk' ontvangen. Dit is onjuist.
151. Zoals er geen sprake is van een gedoogbeleid – wat de Kansspelautoriteit keer op keer in haar bekendgemaakte besluiten heeft uitgedragen – zo is er evenmin sprake van dat de Kansspelautoriteit uitdraagt dat kansspelaanbieders die zich niet prioriteren betrouwbaar worden geacht en ongehinderd hun activiteiten kunnen voortzetten.
152. Simbat betoogt dat het gedoogbeleid ertoe leidt dat de ene aanbieder anders behandeld wordt dan de andere aanbieder, dat dit tot willekeur leidt en dat "tegen bepaalde partijen nooit [zal] worden opgetreden", maar waar Simbat – dat geen enkele inzage

heeft in bij de Kansspelautoriteit lopende onderzoeken – dit op baseert, is de commissie niet duidelijk.

153. Zoals in bovenstaande reeds opgemerkt, is keer op keer bekend gemaakt dat alle aanbieders van kansspelen (zoals casinospelen) online op de Nederlandse markt, de Wok overtreden aangezien zij geen van allen een vergunning hebben.
154. De Kansspelautoriteit heeft behalve het opleggen en bekend maken van sancties ook andere activiteiten ontplooid om het illegale aanbod terug te dringen. In 2016 heeft de Kansspelautoriteit een groot aantal apps waarmee illegale kansspelen konden worden gespeeld, uit appstores laten verwijderen.<sup>21</sup> Dit heeft onder illegale aanbieders voor de nodige ophef gezorgd.<sup>22</sup>
155. De Kansspelautoriteit merkt ten eerste nogmaals op dat Simbat herhaaldelijk is aangeschreven over haar kansspelaanbod en erop gewezen is dat Simbat de Nederlandse wetgeving overtrad. Het had Simbat gesierd als Simbat – dat stelt in aanmerking wil komen voor een vergunning onder de toekomstige Wet Koa – zich rekenschap zou hebben gegeven van de betekenis van de aanschrijvingen door hierop afdoende te reageren, waarmee Simbat eenvoudig en doeltreffend haar toekomstige positie beter zou hebben gediend. Simbat heeft ervoor gekozen dat niet te doen. Dat staat Simbat vrij, maar de gevolgen van deze keuze kunnen niet bij de toezichthouder worden neergelegd.
156. De commissie heeft kennis genomen van de bewering van Simbat dat de Kansspelautoriteit zich met openbaarmaking van de opgelegde boete, schuldig maakt aan misleiding van consumenten en consumenten in de armen drijft van aanbieders die betrouwbaar lijken, maar dat niet zijn (randnummer 91 van de gronden van bezwaar). Voorts stelt Simbat dat de Kansspelautoriteit uitsluitend boetebesluiten openbaar wil maken om (politiek) Nederland te laten zien dat de Kansspelautoriteit niet stil zit en daarmee met name het belang van haar eigen bestaansrecht dient (randnummer 93 van de gronden van bezwaar). Het is de commissie een raadsel waar Simbat deze stellingen op baseert.
157. Simbat voert voorts aan dat de openbaarmaking van het bestreden besluit onrechtmatig is, omdat de beleidskaders onduidelijk zijn en niet te overzien is welke gevolgen het bestreden besluit heeft voor toekomstige vergunningverlening en PSP-blocking.
158. De commissie merkt op dat openbaarmaking van een sanctie geen relatie heeft met toekomstige vergunningverlening. De vergunningen en de sancties vallen beide onder de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit is altijd op de hoogte van opgelegde sancties, ook als deze niet openbaar gemaakt zijn.
159. Evenmin is openbaarmaking relevant in relatie tot de zgn. *PSP-blocking* – het blokkeren van betalingsverkeer naar aanbieders die geen vergunning hebben – omdat dit geschiedt op aanwijzing van de Kansspelautoriteit.

<sup>21</sup> <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/oktober-0/gokapps/>.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld het besluit Wet openbaarheid van bestuur van 23 juni 2016, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/besluiten-wob/>.

160. Immers, de Wet Koa geeft de toezichthouder de bevoegdheid om partijen die kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, zoals adverteerders op internet, internetserviceproviders en betaaldienstverleners, een bindende aanwijzing te geven om die dienstverlening te staken.<sup>23</sup>
161. Simbat voert voorts aan dat er nog steeds geen uitsluitel is of (de openbaarmaking) van het bestreden besluit zal leiden tot vervallen, resp. niet verkrijgen van vergunningen of verlies of beschadiging van handelsrelaties waardoor het voortbestaan van de betrokken bedrijven, in casu in het bijzonder Simbat, wordt of is bedreigd (randnummer 82 van de gronden).
162. De commissie merkt over dit beweerdelijke gebrek aan duidelijkheid en uitsluitel het volgende op.
163. De commissie verwijst ten eerste naar de randnummers 369 tot en met 371 van het bestreden besluit met betrekking tot de zgn. motie Bouwmeester. De motie Bouwmeester dateert van 7 september 2011.
164. Ten tweede merkt de commissie op dat het wetsvoorstel Koa op 24 juli 2014 aan de Tweede Kamer is gezonden.<sup>24</sup> In de bijbehorende memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op issues als vergunningverlening en betrouwbaarheid<sup>25</sup>, vestigingslocatie van aanbieders<sup>26</sup>, aanvullende bevoegdheden voor de toezichthouder, zoals een bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners, en toepasselijkheid van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft).
165. Voorafgaand aan de indiening van dit wetsvoorstel heeft in de periode mei-juli 2013 een uitgebreide openbare consultatie plaatsgevonden. Deze consultatie was nadrukkelijk mede gericht op *partijen die in aanmerking willen komen voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand*.
166. Naar aanleiding van de consultatie zijn 52 reacties ontvangen. Van Simbat is geen reactie ontvangen.
167. Simbat had in elk geval vanaf de motie Bouwmeester in 2011 en de internetconsultatie in 2013 op de hoogte kunnen zijn van de voorgenomen regelgeving en daarop kunnen anticiperen, bijvoorbeeld door elk aanbod in Nederland te staken. Simbat heeft dat niet gedaan.

---

<sup>23</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 996, nr. 3, pagina 41.

<sup>24</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 996, nr. 2.

<sup>25</sup> Er worden strikte eisen gesteld aan de aanbieder, zowel voorafgaand als na verlening van de vergunning, op het gebied van de geschiktheid en betrouwbaarheid van de aanbieder en de verplichte maatregelen in het kader van de consumentenbescherming en preventie van kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 996, nr. 3, pagina 16).

<sup>26</sup> Uitgangspunt is dan ook dat de vergunninghouder in Nederland of een andere EU- of EER- lidstaat zetelt. Hiermee wordt gewaarborgd dat de relevante Europese instrumenten op het gebied van bijvoorbeeld consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacybescherming en vennootschapsrecht van toepassing zijn (idem, pagina 96).

168. Tot inwerkingtreding van de nieuwe wet, is de huidige Wok van toepassing. Deze regelgeving is klip en klaar: het is niet toegestaan kansspelen aan te bieden zonder de daarvoor vereiste vergunning. Op de naleving van dit verbod wordt toegezien door de Kansspelautoriteit.
169. Anders dan Simbat lijkt te veronderstellen brengt toekomstige regelgeving niet met zich mee dat handhaving tot die tijd onrechtmatig is of dat geen boetes kunnen worden opgelegd voor overtreding van de geldende regelgeving. Dit klemmt te meer nu in de nieuwe Wet Koa is voorzien in een uitgebreide toetsingsprocedure voor potentiële vergunninghouders, een groot aantal (technische) eisen, eisen ten aanzien van verslavingspreventie, alsmede nieuwe en aanvullende toezichtsinstrumenten. Daarbij komt, zoals al eerder opgemerkt, dat Simbat vanwege de vestigingslocatie niet voor een vergunning in aanmerking zal kunnen komen.
170. Dat er sprake zou zijn van enige bedreiging van het voortbestaan van Simbat, wordt niet onderbouwd. Tot op heden is de commissie niet gebleken dat opgelegde sancties hebben geleid tot ernstige consequenties voor aanbieders van kansspelen online. Of het nu gaat om een door de Kansspelautoriteit opgelegde boete of om bijvoorbeeld plaatsing op de zwarte lijst door de Belgische Kansspelcommissie. De commissie verwijst naar bijlage 2 bij dit advies, onder ad 364.
171. Ook het staken van het aanbod wordt Simbat aangevoerd als reden waarom er geen reden (meer) zou zijn om het bestreden besluit openbaar te maken en consumenten te waarschuwen. Naar het oordeel van de commissie miskent Simbat dat het informeren en waarschuwen van consumenten slechts één van de drie redenen is waarom de Kansspelautoriteit besluiten openbaar maakt. Bovendien wordt het beweerdelijke staken van het aanbod niet door Simbat onderbouwd. Tenslotte merkt de commissie op dat ook consumenten die bij Simbat een spelersaccount hebben, belang hebben bij informatie over Simbat. Ook als zij niet meer van dit account gebruik kunnen maken, is van belang dat zij zich op de hoogte kunnen stellen van de reden daarvan.
172. De commissie adviseert deze bezwaren te passeren.
- Bezwaar heren [persoon 1] en [persoon 3], mevrouw [persoon 6], [bedrijf 15], [bedrijf 49], [bedrijf 4] en [bedrijf 3] in relatie tot openbaarmakingsbesluit*
173. Door deze betrokken wordt betoogd dat ook een geanonimiseerd besluit is te herleiden tot de geanonimiseerde natuurlijke personen. Door de gemachtigde wordt niet onderbouwd door welke zinsneden het besluit te herleiden is tot welke natuurlijke personen.
174. Door betrokkenen wordt betoogd dat er geen maatschappelijk belang tot openbaarmaking is dat prevaleert boven de belangen van partijen. De commissie is echter van mening dat de in het openbaarmakingsbesluit genoemde belangen van het waarschuwend en informeren van consumenten, generale en speciale preventie en transparantie van het werk van de Kansspelautoriteit kunnen en moeten prevaleren boven de belangen van bezwaarden. Dit geldt met name nu geadviseerd wordt om de bezwaren van Simbat en Spinity ongegrond te verklaren.

175. Door de betrokkenen wordt betoogd dat het belang om de consument te informeren en te waarschuwen niet wordt gediend door publicatie, nu het bestreden aanbod al is aangepast, dus is er niets om tegen te waarschuwen. Wat hier ook van zij van het bestreden aanbod, worden de andere bovengenoemde belangen in ieder geval wel gediend met openbaarmaking.

176. De commissie adviseert deze bezwaren te passeren.

177. Met betrekking tot [redacted] kan de commissie zich voorstellen dat [redacted] [redacted]. De commissie stelt vast dat [redacted] [redacted] [redacted]

gebleken dat deze zijn betwist ten tijde van de publicatie. De commissie meent evenwel dat de doelen van openbaarmaking zoals genoemd in randnummer 174 van dit advies ook bereikt kunnen worden als de verwijzing naar [redacted] uit de openbare versie van het bestreden besluit wordt verwijderd.

#### *Bezwaar [bedrijf 66] en Spinity in relatie tot openbaarmakingsbesluit*

178. Ten aanzien van [bedrijf 66] verwijst de commissie naar randnummer 50 tot en met 52 van het advies. De commissie adviseert de naam van [bedrijf 66] niet openbaar te maken.

179. De commissie verwijst voor de bespreking van de bezwaren van Spinity naar hetgeen hierboven onder randnummers 174 tot en met 176 is opgemerkt nu die bezwaren inhoudelijk gelijk zijn.

## **5. Conclusie**

180. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie

- de bezwaren tegen de overtreding van [bedrijf 66] gegrond te verklaren;
- de naam van [bedrijf 66] niet openbaar te maken;
- de bezwaren tegen de waarschuwingen van [bedrijf 22], [bedrijf 60] en [bedrijf 5] niet-ontvankelijk te verklaren en hun bezwaren tegen openbaarmaking niet-ontvankelijk te verklaren;
- de overige bezwaren ongegrond te verklaren;
- de voorstellen voor herstel zoals genoemd in bijlage 2 bij dit advies over te nemen;
- de verwijzingen naar [redacted] uit de openbare versie te verwijderen;
- het bestreden besluit en het openbaarmakingsbesluit overigens in stand te laten.

181. De commissie adviseert inzake het bezwaar van [bedrijf 66] wel, en inzake de overige bezwaren geen kosten te vergoeden.

OPENBAAR

**ons kenmerk**  
10474 / 01.029.900  
10938 / 01.029.901

**datum**  
6 april 2018

182. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 6 april 2018, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), de heer mr. W. Schokking en mevrouw mr. I.M. Zuurendonk.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit  
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije