



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Bet-at-home.com Internet Limited en Bet-at-home.com Entertainment Limited te Malta, tegen het besluit van 6 juni 2018, kenmerk 12561 / 01.033.119, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 210.000,- aan Bet-at-home.com Entertainment Limited en een bestuurlijke boete van € 200.000,- aan Bet-at-home.com Internet Limited.

Zaak: 10846

Kenmerk: 12561/01.048.075

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 12561/01.048.080

Besluit op bezwaarschrift

1 Inleiding

1. Op 17 juli 2018 is namens Bet-at-home.com Internet Limited (hierna: BAH Internet) en Bet-at-home.com Entertainment Limited (hierna: BAH Entertainment) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) van 6 juni 2018, kenmerk 12561 / 01.033.119. Bij brief en e-mail van 16 augustus 2018 zijn namens BAH Internet en BAH Entertainment de gronden van het bezwaar aangevuld.
2. De raad van bestuur verwijst voor een uitgebreide beschrijving van de procedure naar randnummers 2-11 van het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de adviescommissie).

2 Ontvankelijkheid

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



3 Hoorzitting

4. BAH Internet en BAH Entertainment zijn in de gelegenheid gesteld om bij de hoorzitting op 29 oktober 2018 hun bezwaren toe te lichten. Bij e-mail van 22 oktober 2018 hebben BAH Internet en BAH Entertainment laten weten hiervan geen gebruik te maken.

4 Advies

5. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de adviescommissie een advies uitgebracht aan de raad van bestuur. Dit advies is bij deze beslissing op bezwaar gevoegd en maakt integraal onderdeel uit van de beslissing op bezwaar.
6. De adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit van 6 juni 2018 in stand te laten.
7. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar met betrekking tot:
 - de rechtmatigheid van de prioritering en het onderzoek door de Kansspelautoriteit, wordt verwezen naar de randnummers 19 tot en met 26 van het advies;
 - de bevoegdheid van de raad van bestuur tot het opleggen van een bestuurlijke boete, wordt verwezen naar de randnummers 27 tot en met 35 van het advies;
 - de rechtmatigheid van het opleggen van de boetes, wordt verwezen naar de randnummers 36 tot en met 40 van het advies;
 - de vaststelling van de hoogte van de boetes, wordt verwezen naar de randnummers 41 tot en met 45 van het advies.

5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Datum

3 januari 2019

Ons kenmerk

12561/ 01.048.080

- d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft het primaire besluit van 6 juni 2018, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de adviescommissie;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 3 januari 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

R.J.P. Jansen

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

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

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

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

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake het bezwaarschrift van Bet-at-home.com Internet Limited (hierna: BAH Internet) en Bet-at-home.com Entertainment Limited (hierna: BAH Entertainment) tegen het besluit van 6 juni 2018, kenmerk 12561 / 01.033.119, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 210.000,- aan BAH Entertainment en een boete van € 200.000,- aan BAH Internet.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Op 8 juni 2012, 2 augustus 2012, 7 augustus 2012, 28 augustus 2012 en 2 oktober 2012 heeft de Kansspelautoriteit BAH Entertainment bij brief of per e-mail aangeschreven. Zij heeft erop gewezen dat het online aanbieden van kansspelen in Nederland verboden is, gewezen op haar prioriteringsbeleid en meegedeeld dat de website www.bet-at-home.com (hierna: de website) zich prioriteert voor handhaving. Bij brief van 2 oktober 2012 heeft de Kansspelautoriteit meegedeeld dat de website zich niet langer prioriteert en het aanbod dat zich wel prioriteert als eerste voor handhaving in aanmerking komt.
3. Op 5 juni 2014 en 27 juni 2014 heeft de Kansspelautoriteit aan [bedrijf 1] meegedeeld dat kansspelwebsites met wervings- en reclameactiviteiten rondom (inter)nationale evenementen, die op de Nederlandse markt zijn gericht, per direct hoog in de prioriteringslijst voor handhaving kunnen komen te staan.
4. De Kansspelautoriteit heeft tussen 29 mei 2017 en 31 mei 2017 meldingen ontvangen over reclameactiviteiten voor de website op de in Nederland te ontvangen zender Eurosport 1.
5. Naar aanleiding van die meldingen heeft de Kansspelautoriteit de website onderzocht op 14 juni 2017, 11 oktober 2017 en 12 oktober 2017. Daarvan is een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgesteld. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in hoofdstuk 2 van het rapport en de hoofdstukken 2 en 5 van het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: raad van bestuur) van 6 juni 2018.
6. Bij brief van 8 februari 2018 is het rapport aan BAH Entertainment, BAH Internet, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] gezonden.
7. Bij brieven van 13 maart 2018 zijn BAH Entertainment, BAH Internet, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] uitgenodigd voor een hoorzitting om een zienswijze op het rapport te geven. Op 11 april 2018 heeft de hoorzitting plaatsgevonden en zijn namens BAH Entertainment, BAH Internet, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] verschenen: de vertegenwoordiger, [persoon 1], en de gemachtigde, [persoon 2]. Bij de hoorzitting en op 16 en 24 april 2018 heeft de gemachtigde nadere stukken en een verklaring ingediend.

8. Op 6 juni 2018 is op basis van de bovengenoemde stukken een besluit (hierna: het bestreden besluit) genomen tot oplegging van twee bestuurlijke boetes vanwege overtredingen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok) voor de periode van 14 juni 2017 tot en met 11 oktober 2017. Aan BAH Entertainment is een boete van € 210.000,- en aan BAH Internet van € 200.000,- opgelegd. Daarnaast zijn [bedrijf 1] en [bedrijf 2] gewaarschuwd. Op dezelfde datum is het besluit tot openbaarmaking van het bestreden besluit genomen. De besluiten zijn bij brief van 6 juni 2018 aan de betrokkenen verzonden.
9. Op 10 juli 2018 zijn de besluiten van 6 juni 2018 op website van de Kansspelautoriteit openbaar gemaakt.
10. Bij brieven van 17 juli 2018 hebben BAH Internet en BAH Entertainment bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. Op 16 augustus 2018 hebben zij aanvullende gronden van bezwaar ingediend.
11. Bij brief van 25 september 2018 zijn BAH Internet en BAH Entertainment uitgenodigd om op de hoorzitting hun bezwaren toe te lichten. Bij e-mail van 22 oktober 2018 hebben BAH Internet en BAH Entertainment laten weten geen mondelinge toelichting te zullen geven.

2. Bezwaargronden

12. De bezwaargronden houden – samengevat – het volgende in:

- A. *BAH Internet en BAH Entertainment stellen dat de raad van bestuur ten onrechte meent dat de reclamespots op Eurosport voor de website, op de Nederlandse markt waren gericht. Zij zijn daarom ten onrechte geprioriteerd.*
- B. *De raad van bestuur heeft geen bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete, aangezien het kansspelbeleid in strijd is met het EU-recht.*
- C. *De bestuurlijke boete is ten onrechte opgelegd, aangezien de Wok niet is overtreden, BAH Internet niet was aangeschreven en de Wok in strijd is met EU-recht.*
- D. *De (hoogtes van de) bestuurlijke boetes zijn onzorgvuldig vastgesteld en onvoldoende gemotiveerd.*

3. Toepasselijke regelgeving

13. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en 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.
14. 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.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers

15. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Awb gestelde eisen zodat de bezwaren ontvankelijk zijn.

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

16. BAH Internet en BAH Entertainment vangen de gronden van bezwaar aan onder de titel 'Juridisch kader'. De commissie merkt op dat dat kader op een aantal punten onjuist en/of onvolledig is. Ter voorkoming van misverstanden zal de commissie eerst aandacht aan de belangrijkste misvattingen besteden.
17. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok is bepaald dat, behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, het verboden is 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. Het in Nederland aanbieden van kansspelen is geen onderdeel van die bepaling. Echter, de Kansspelautoriteit laat zich bij haar optreden leiden door de belangen van de Nederlandse consument en de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. De Kansspelautoriteit treedt dan ook op tegen een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok, als het voor een consument vanuit Nederland mogelijk is om deel te nemen aan een online kansspel. Daarvoor is overigens niet vereist dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk in Nederland zijn gespeeld.¹
18. Daarnaast wijst de commissie erop dat de raad van bestuur de bestuurlijke boete voor de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok, in overeenstemming met artikel 5:46, tweede lid van de Awb, afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij hij zo nodig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Er is geen sprake van een wettelijk vastgestelde boete. Anders dan BAH Internet en BAH Entertainment stellen, is de raad van bestuur bij het vaststellen van de boete dan ook niet gebonden aan artikel 5:46, derde lid van de Awb.

¹ Zie r.o. 5 in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Blumay*).

De raad van bestuur meent ten onrechte dat de reclamespots op Eurosport voor de website, op de Nederlandse markt waren gericht. BAH Internet en BAH Entertainment zijn daarom ten onrechte geprioriteerd.

19. BAH Internet en BAH Entertainment stellen dat de raad van bestuur ten onrechte meent dat de reclamespots op Eurosport voor de website, (specifiek en onmiskenbaar) op de Nederlandse markt waren gericht. BAH Internet en BAH Entertainment zijn ten onrechte geprioriteerd en de website is ten onrechte onderzocht. Zij onderbouwen dat als volgt.

- De reclamespots voor de website betroffen een internationale tv-campagne in de Engelse taal die niet was gericht op één of meer landen in de Europese Unie. Er is geen gebruik gemaakt van de Nederlandse taal en er zijn geen andere indicaties voor gerichtheid op de Nederlandse markt.
- Eurosport wordt met een pan-Europees signaal en dus in verschillende landen uitgezonden. In de email van 6 april 2018, die tijdens de hoorzitting is overgelegd, heeft de raadsman van Discovery/Eurosport dat bevestigd.² Het is daarom niet relevant dat de reclamecampagne ook op een Nederlandse zender te ontvangen is.
- Het was het niet mogelijk om de reclamecampagne aan te passen per jurisdictie. Bovendien ontbreekt voor de raad van bestuur elke juridische grondslag voor de eis tot aanpassing van de reclamespots. Tot slot is een verbod of beperking bij voorbaat om een internationale tv-campagne te entameren op een televisiezender die pan-Europees wordt uitgezonden, disproportioneel.

20. Met betrekking tot dit betoog, wijst de commissie erop dat de raad van bestuur ingevolge artikel 33b van de Wok bevoegd is om toezicht te houden en bestuurlijk te handhaven op onder andere een overtreding van het verbod op het online aanbieden van kansspelen. Het verbod om online kansspelen aan te bieden vloeit voort uit de wet en geldt al langere tijd. Hieruit volgt dat BAH Internet en BAH Entertainment waren gehouden om maatregelen te treffen om te voorkomen dat van het online aanbod dat richt op de Nederlandse markt vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt.³ Al in oktober 2016 heeft de Kansspelautoriteit het "Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit" gepubliceerd.⁴ In hoofdstuk 4 daarvan staat – samengevat – vermeld dat het prioriteringsbeleid de volgorde van handhaving bepaalt, er niet wordt gedoogd en dat andere factoren kunnen bijdragen of zelfs een zelfstandige reden zijn voor handhavend optreden. In het nieuwsbericht van 27 mei 2017 heeft de Kansspelautoriteit voorbeelden gegeven van factoren waaruit gerichtheid op de Nederlandse markt blijkt.⁵ Gelet op het voorgaande, kan het niet of lager prioriteren door BAH Internet of BAH Entertainment – voor zover daar al sprake van zou zijn – niet betekenen dat zij erop konden vertrouwen dat de Kansspelautoriteit de website niet zou onderzoeken en niet tegen een overtreding van het verbod van online kansspelen zou optreden.⁶ Prioritering is niet hetzelfde als een overtreding en BAH Internet en BAH Entertainment mochten er niet op vertrouwen dat zij de wet mochten overtreden zolang zij zich niet prioriteerden voor handhaving.

² Dossierstuk 12561 / 01.040.977.

³ Zie ook r.o. 4.5 van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*).

⁴ www.kansspelautoriteit.nl/publish/library/6/handhavingsbeleid_kansspelautoriteit.pdf.

⁵ "Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand", www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/.

⁶ Zie de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 1 november 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB7208, rechtsoverweging 2.4.1. van de ABRvS van 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982.

21. Bovendien meent de commissie dat BAH Internet en BAH Entertainment zich met de reclamespots wel hebben geprioriteerd. Bij twee van de meldingen over de reclamespots zijn twee verschillende filmpjes meegestuurd. Daaruit blijkt dat de reclamespots op een Nederlandse zender zijn uitgezonden in zowel een reclameblok met Nederlandstalige reclamespots als een reclameblok met Engelstalige reclamespots. Volgens de commissie worden reclamespots geacht zich op de Nederlandse markt te richten als die op een Nederlandse zender uitgezonden worden. Dat is hier het geval.
22. De enkele omstandigheid dat in de reclamespots zelf niet van de Nederlandse taal gebruik is gemaakt, dwingt niet tot de conclusie dat de reclamespots niet waren gericht op de Nederlandse markt. Temeer nu de enige tekst en spraak in de reclamespots bestaat uit het noemen van de merknaam en bedrijfslogo van Bet-at-home.com.
23. Ook de omstandigheid dat de reclamespots onderdeel waren van een internationale tv-campagne in meerdere landen en dus niet waren gericht op één of meer landen in de EU – wat daar ook van zij –, doet niet af aan de gerichtheid op de Nederlandse markt. Weliswaar heeft de raadsman van Discovery/Eurosport in de e-mail van 6 april 2018 bevestigd dat de reclamecampagne in de Engelse taal was en pan-Europees was uitgezonden en daarom zichtbaar was in alle Europese jurisdicties, maar hij heeft gesteld noch onderbouwd dat het technisch onmogelijk was om de reclamespots per jurisdictie aan te passen.
24. De commissie wijst het argument dat het disproportioneel is om aanpassingen per jurisdictie te vereisen, af. De prioritering door de raad van bestuur is het gevolg van de eigen keuze van BAH Internet en BAH Entertainment voor een pan-Europese uitzending – waarbij Nederland is inbegrepen – van de reclamespots. Die keuze komt voor hun rekening en risico.
25. Tot slot wijst de commissie erop dat de Kansspelautoriteit in het nieuwsbericht van 27 mei 2017 uitdrukkelijk heeft toegelicht dat zij aanbieders voor handhaving selecteert op basis van factoren waaruit specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland blijkt. Zij heeft verschillende voorbeelden van die factoren gegeven.⁷ De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat op de website Bet-at-home.com de volgende van die factoren aanwezig waren:
- de beschikbaarheid van het aanbod van kansspelen voor spelers uit een beperkt aantal landen, waaronder Nederland;
 - de vermelding van Nederland in het dropdownmenu bij registratie;
 - de beschikbaarheid van de sportbonus voor spelers uit een beperkt aantal landen, waaronder Nederland;
 - de beschikbaarheid van en de deelname door spelers uit Nederland aan de actie 'Who can hold out the longest (and win a Porsche 911)';
 - de beschikbaarheid van iDeal als betaalmethode.

⁷ Zie: "Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand", www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/.

Op basis daarvan zou BAH Internet en BAH Entertainment evengoed voor handhaving in aanmerking komen en is de prioritering vanwege de uitzending van de reclamespots in die zin niet relevant.

26. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

De raad van bestuur heeft geen bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete aangezien het kansspelbeleid in strijd is met EU-recht

27. BAH Internet en BAH Entertainment stellen dat de raad van bestuur geen bevoegdheid heeft tot het opleggen van de bestuurlijke boetes omdat het kansspelbeleid in strijd is met het EU-recht. Zij geven daarvoor de volgende onderbouwing.

- Het uitgangspunt is dat BAH Internet en BAH Entertainment op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in beginsel ongehinderd hun diensten op basis van een Maltese vergunning mogen aanbieden.
- In feite zijn de economische en protectionistische motieven leidend voor het Nederlandse kansspelbeleid. De marktpositie van de bestaande vergunninghouders wordt beschermd en de opbrengsten uit kansspelen financieren de activiteiten van openbaar nut en komen ten goede aan de schatkist.
- Het beleid is discriminatoir aangezien het de zittende vergunninghouders in toenemende mate is toegestaan om online kansspelen aan te bieden.
- De rechtsregels zijn niet duidelijk, nauwkeurig en/of voorzienbaar en daarom in strijd met het rechtszekerheid- en vertrouwensbeginsel.
- De opgelegde boetes zijn punitieve sancties en behelzen een criminal charge in de zin van artikel 6 van het Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM). Voor het opleggen van de bestuurlijke boetes mist de Kansspelautoriteit de wettelijke grondslag die krachtens artikel 7 van het EVRM vereist is.

28. De commissie overweegt het volgende.

29. Het vrije verkeer van diensten zoals bedoeld in artikel 56 van het VWEU is beperkt doordat het op Nederland gerichte aanbod van online kansspelen is verboden en de Wok geen mogelijkheden biedt om een dergelijk aanbod te vergunnen. De ABRvS heeft geoordeeld dat de inrichting van het Nederlandse kansspelbestel met betrekking tot sportwedenschappen en het verbod van online kansspelen niet onredelijk is en geen strijd oplevert met het vrije verkeer van diensten zoals bedoeld in artikel 56 van het VWEU.⁸ Dat betekent dat het online aanbod van kansspelen van BAH Internet en BAH Entertainment verboden is voor zover dat op de Nederlandse markt is gericht.

30. Volgens de commissie doet het bezit van een Maltese vergunning van BAH Internet en BAH Entertainment niet af aan dat verbod. Het enkele feit dat zij rechtmatig via het internet online kansspelen aanbieden in een andere lidstaat waar zij zijn gevestigd – in dit geval Malta – en in beginsel reeds aan wettelijke voorwaarden en aan controles worden onderworpen door de bevoegde autoriteit op Malta, waarborgt niet voldoende dat de Nederlandse consumenten worden beschermd tegen het risico van verslaving,

⁸ ABRvS, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*) en 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Co-Gaming*).

fraude en criminaliteit.⁹ Het is de commissie op geen enkele wijze gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid dienen, met de vergunningverlening op Malta worden gediend.

31. Het is de commissie ook niet gebleken dat economische en protectionistische motieven leidend zijn voor het Nederlandse kansspelbeleid. Zij wijst op rechtsoverwegingen 8.3-8.5 van de uitspraak van de ABRvS van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466 (*Loterijvergunningen 2015-2016*). De ABRvS heeft daarin geoordeeld dat het niet zo is dat de doelstellingen van het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude, criminaliteit en witwassen met het Nederlandse kansspelbeleid niet in de eerste plaats worden nagestreefd. Voorts stelt de commissie vast dat BAH Internet en BAH Entertainment niet concreet hebben onderbouwd waaruit blijkt dat, in afwijking van het oordeel van de ABRvS, economische en protectionistische motieven wel feitelijk leidend zijn. De commissie volgt het standpunt niet.
32. Het standpunt van BAH Internet en BAH Entertainment dat het beleid discriminatoir is omdat het de zittende vergunninghouders in toenemende mate is toegestaan om online kansspelen aan te bieden, treft geen doel. De commissie wijst op rechtsoverwegingen 3.1-3.4 in de uitspraak van de ABRvS van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*). De ABRvS heeft geen grond gezien om van versoepeling van de vergunningsvoorwaarden te spreken. Verder heeft de ABRvS in rechtsoverweging 10.7.4 van de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466 (*Lottovergunningen 2015-2016*) geoordeeld dat, gelet op de behoorlijke toename van het illegale online aanbod, enige uitbreiding van de mogelijkheden om sportprijsvragen aan te bieden noodzakelijk was voor de kanalisatiefunctie. Die uitbreiding maakt niet dat de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet op coherente en systematische wijze worden nagestreefd. Verder is bij de zittende vergunninghouders geen sprake geweest van enige (uitbreiding van) online casinospelen. Voorts stelt de commissie vast dat BAH Internet en BAH Entertainment niet concreet hebben gemotiveerd waaruit blijkt dat toch sprake is van een discriminatoir beleid.
33. Het standpunt dat de rechtsregels in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, deelt de commissie niet. BAH Internet en BAH Entertainment hebben niet onderbouwd op welke punten of op welke manier de toepasselijke regelgeving of het beleid over kansspelen onvoldoende duidelijk, nauwkeurig of voorzienbaar was.
34. Onder verwijzing naar artikelen 33b en 35a, eerste lid van de Wok, passeert de commissie de stelling dat de raad van bestuur de wettelijke grondslag zoals bedoeld in artikel 7 EVRM om een bestuurlijke boete op te leggen, mist.
35. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

De boete is ten onrechte opgelegd

36. BAH Internet en BAH Entertainment voeren aan dat de boetes ten onrechte zijn opgelegd omdat:

⁹ Zie het arrest van het HvJEU van 8 september 2009, ECLI:EU:C:2009:519, (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd.*), punt 69, en de uitspraak van de ABRvS van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*).

- een schending van de prioriteringscriteria niet per definitie een overtreding van de Wok betekent en dat een overtreding uit nader onderzoek zou moeten blijken;
- de aanschrijvingsbrieven van de Kansspelautoriteit niet gericht waren aan BAH Internet;
- de Wok in strijd is met het EU-recht, waardoor BAH Internet en BAH Entertainment nooit (opzettelijk) in strijd met de Wok hebben gehandeld.

37. De commissie ziet geen reden voor een nader onderzoek naar een overtreding van de Wok. BAH Internet heeft niet betwist dat zij op de website sportweddenschappen, virtual betting en live betting heeft aangeboden. BAH Entertainment heeft niet betwist dat zij op de website slotmachines, poker- en casinospellen heeft aangeboden.¹⁰ Er is geen vergunning verleend voor dit aanbod. De commissie is van mening dat zij zich daarmee niet alleen volgens het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit hebben geprioriteerd,¹¹ maar dat daarmee ook de overtreding van het verbod op het aanbieden van online kansspelen vast is komen te staan.¹²

38. Het betoog dat de aanschrijvingsbrieven van de Kansspelautoriteit niet waren gericht aan BAH Internet, overtuigt niet. De commissie stelt voorop dat BAH Internet kennis kon nemen van de ontwikkelingen in het prioriteringsbeleid via de website van de Kansspelautoriteit¹³ en de jurisprudentie daarover.¹⁴ Bovendien exploiteert en managet BAH Internet samen met BAH Entertainment de website, zijn zij op hetzelfde adres in Malta gevestigd en is [bedrijf 3] grootaandeelhouder van BAH Internet en BAH Entertainment. Dat BAH Internet niet op de hoogte was van de aanschrijvingen die in 2012 en 2014 wel aan BAH Entertainment waren gericht, is ook daarom niet geloofwaardig.

39. Aangezien niet is gebleken dat de Wok in strijd is met het EU-recht, passeert de commissie het standpunt dat BAH Internet en BAH Entertainment nooit het verbod op online kansspelen hebben overtreden.

40. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

¹⁰ Zie de onderzoeksbevindingen in randnummers 14-24 en 135-144 van het bestreden besluit.

¹¹ Zie de randnummers 88-96 en 106-111 van het bestreden besluit.

¹² Vgl. r.o. 4 in de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (*Co-Gaming*).

¹³ Zie het nieuwsbericht 'Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand' van 27 mei 2017 op de website van de Kansspelautoriteit (www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van:

- de rechtbank Den Haag van 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (*Bluemay*);
- de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (*Co-Gaming*) (bekrachtiging door de ABRvS in 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135);
- de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (*Onisac/Mansion*) (bekrachtiging door de ABRvS in 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130);
- de rechtbank Den Haag van 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*);
- de ABRvS 17 januari 2018 ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Limited*).

De (hoogtes van de) bestuurlijke boetes zijn onzorgvuldig vastgesteld en onvoldoende gemotiveerd.

41. Volgens BAH Internet en BAH Entertainment is niet duidelijk waarom aan hen aparte bestuurlijke boetes zijn opgelegd en de boete op die manier extreem is verhoogd, aangezien het aanbod slechts uit één website bestond. Verder is vooraf niet inzichtelijk gemaakt welke omstandigheden kunnen leiden tot verhoging van een basisboete. Tot slot is in het bestreden besluit niet inzichtelijk gemaakt op basis van welke omstandigheden de basisboetes daadwerkelijk zijn verhoogd.
42. BAH Internet heeft op de website sportweddenschappen, virtual betting en live betting aangeboden. BAH Entertainment heeft op de website slotmachines, poker- en casinospellen aangeboden. Omdat zij ieder voor een apart aanbod van online kansspelen op de website verantwoordelijk waren, heeft de raad van bestuur het onderscheidenlijke aanbod ook apart aan de daarvoor verantwoordelijke rechtspersonen toegerekend. Dat alle kansspelen op dezelfde website aangeboden zijn, is niet relevant. Volgens de commissie heeft de raad van bestuur terecht aan BAH Internet en BAH Entertainment een aparte bestuurlijke boete opgelegd.
43. Volgens BAH Internet en BAH Entertainment is niet inzichtelijk gemaakt welke omstandigheden kunnen leiden tot verhoging van de basisboete. De commissie deelt dat standpunt niet en wijst erop dat op verschillende manieren inzichtelijk is gemaakt welke feiten en omstandigheden worden betrokken bij de verhoging van de basisboete. Zij wijst daarbij op de boetebeleidsregel 'Boeterichtsnoer aanbieden kansspelen online zonder vergunning' die op 1 juli 2014 is vastgesteld en laatstelijk op 1 augustus 2015 is gewijzigd, de publicaties op de website van de Kansspelautoriteit van de sanctiebesluiten omtrent illegaal online aanbod van kansspelen,¹⁵ en de jurisprudentie omtrent de verhoging van de basisboete door de Kansspelautoriteit voor illegaal aanbod van online kansspelen.¹⁶
44. BAH Internet en BAH Entertainment menen tot slot dat niet inzichtelijk is gemaakt op basis van welke omstandigheden de basisboetes daadwerkelijk zijn verhoogd. De commissie stelt voorop dat het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege het aanbieden van online kansspelen een discretionaire bevoegdheid van de raad van bestuur is. De commissie verwijst naar randnummers 135-150 van het bestreden besluit, waarin de raad van bestuur uitgebreid en inzichtelijk heeft uiteengezet welke feiten en omstandigheden hebben geleid tot verhoging van de basisboetes. De raad van bestuur heeft toegelicht dat hij daarbij heeft meegewogen de ernst van de overtredingen, het aantal websites, het aantal spellen (poker- en casinospellen,

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het op 10 oktober 2014 gepubliceerde besluit van 7Red.com (kenmerk 8446 / 00.035.981) en het sanctiebesluit van Trustfulgames.com Limited (kenmerk 10507 / 01.001.720), op de website van de Kansspelautoriteit (<https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/7red-com/> resp. <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/trustfulgames-com/>).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraken

- van de rechtbank Den Haag van 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (*Bluemay*);
- van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (*Co-Gaming*) (bekrachtiging door de ABRvS in 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135);
- van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (*Onisac/Mansion*) (bekrachtiging door de ABRvS in 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130).

sportweddenschappen, live betting en virtual betting), de hoogte van de jackpots, prijzen, bonussen en voor de sportweddenschappen genoemde winstlimieten. Het betoog van BAH Internet en BAH Entertainment volgt de commissie dan ook niet.

45. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

46. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie
- de bezwaren ongegrond te verklaren;
 - het bestreden besluit in stand te laten.
47. Voor vergoeding van kosten ziet de commissie geen aanleiding.
48. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 5 december 2018, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. I.M. Zuurendonk en de heer mr. drs. T.F. Prins.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit
de voorzitter,

mr. J.M.E. Feije