



Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen

Zaak: OA/2012/007

Kenmerk: 8035 / 00.020.997

Openbaarmaking onder kenmerk: 8035 / 00.024.862

Besluit

Samenvatting

Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen online is één van de prioriteiten in het werk van deze autoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

Imperial E-Club Limited heeft in de periode 6 juni 2012 – 17 oktober 2013 via verschillende websites kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Zij krijgt een boete van EUR 200.000,- voor het overtreden van de Wet op de kansspelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Websites en betrokkenen	4
2.1 De websites.....	4
2.2 De betrokkenen	4
2.3 Aanschrijvingen	6
3 Rapport	7
4 Zienswijze.....	8
4.1 Procedureel	8
4.2 Inhoudelijk.....	9
5 Feitelijk kader.....	10
5.1 Onderzoek websites	10
5.2 Samenvattend	15
6 Juridische beoordeling	16
6.1 De wettelijke bepalingen.....	16
6.2 Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit.....	16
6.3 Deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland	19
6.4 De aangeboden spellen	23
6.5 Geen vergunning	24
7 Overtreder	24
8 Bestuurlijke boete	25
8.1 Algemeen.....	25
8.2 Verwijtbaarheid	25
8.3 Boetevaststelling.....	28
8.4 Toerekening	28
9 Besluit	29

1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is opgenomen een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.¹
3. Het percentage Nederlanders dat ooit wel eens heeft gegokt via internet is tussen 2005 en 2011 gestegen van 1,4% naar 3,3%. Het percentage dat dit het afgelopen jaar (2011) heeft gedaan is eveneens gestegen van 1,0% in 2005 naar 1,9% in 2011. Dit betekent dat het aantal inwoners van Nederland dat in het afgelopen jaar kansspelen via internet heeft gespeeld is gestegen van naar schatting 130.500 in 2005 naar 257.500 in 2011.²
4. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen online is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit.³ Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.
5. Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. De gerichtheid op de Nederlandse markt en consument, blijkt uit de volgende prioritering:
 - De website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
 - De kansspelwebsite is in de Nederlandse taal te raadplegen en/of
 - Er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/nieuws/2013/05/22/kansspelen-online-in-toekomst-mogelijk.html>. Zie ook TK, 2009-201, 32 264, nr. 3, pagina 1: Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving te voorkomen. Zie ook LJN AI0977, LJN: AR4841, LJN BB8287.

² Rapport Gokken in Kaart, december 2011, pagina 24. Andere onderzoeken geven soms een hogere schatting van het aantal deelnemers. Zo schat een onderzoek van Regioplan het aantal deelnemers aan kansspelen via internet op 565.000 (Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland, Regioplan, 2009, te raadplegen via

http://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/aard_en_omvang_van_illegale_kansspelen_in_nederland).

³ Hoofdstuk 3, pagina 14, van het jaarverslag 2012, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl>.

6. Websites met een .nl-extensie en/of te raadplegen in de Nederlandse taal en/of die reclame maken op de Nederlandse markt, komen als eerste in aanmerking voor handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Betrokkenen op de kansspelmarkt zijn hiervan op de hoogte gesteld d.m.v. aanschrijvingen.⁴
7. Voor de oprichting van de Kansspelautoriteit op 1 april 2012 kwamen vragen, klachten en meldingen over kansspelen terecht bij het Projectbureau Kansspelen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Projectbureau heeft op basis hiervan een lijst van aanbieders opgesteld. De Kansspelautoriteit heeft de lijst van aanbieders opnieuw in onderzoek genomen en geïnformeerd over de in Nederland geldende regelgeving. Een van de betrokken aanbieders was Imperial E-Club Limited (hierna: Imperial) te Antigua en Barbuda.

2 Websites en betrokkenen

2.1 De websites

8. Vanaf 6 juni 2012 tot en met 17 oktober 2013 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit de volgende websites onderzocht: www.europacasino.com, www.deuropacasino.com, www.Vegasred.com, www.titanpoker.com, www.casinotropez.com, www.titancasino.com, www.titanbet.com, www.casinobellini.com.
9. Deze websites, die waren te raadplegen in de Nederlandse taal, gaven gelegenheid om deel te nemen aan kansspelen. Verder kenden deze websites iDEAL als betaalmogelijkheid.

2.2 De betrokkenen

10. Op de websites www.europacasino.com, www.deuropacasino.com, www.vegasred.com, www.titanpoker.com, www.casinotropez.com, www.titancasino.com, www.titanbet.com en www.casinobellini.com waren directe of indirecte verwijzingen opgenomen naar Imperial E-Club Limited als aanbieder van deze websites. Daarbij werd aangegeven dat dit bedrijf is geregistreerd in het handelsregister van of is opgericht volgens de wetten van Antigua en Barbuda. Verder werd op de websites aangegeven dat het bedrijf wordt gereguleerd door het Directoraat voor Overzeese kansspelen (Directorate of Offshore Gaming)

⁴ In 2012 ontvingen 40 bedrijven een aanschrijving (in de Nederlandse en de Engelse taal), zie jaarverslag 2012, pagina 23.

van Antigua en Barbuda.⁵ Voor de website www.casinobellini.com beschikt Imperial over een vergunning van de Kahnawake Gaming Commission.

11. Verwijzingen naar Imperial E-Club Limited zijn vermeld op:

- www.europacasino.com/nl, webpagina <Over ons>⁶
- www.deuropacasino.com, webpagina <24/7 ondersteuning> waarop als e-mailadres staat vermeld: support@europacasino.com⁷
- www.vegasred.com/nl/, webpagina <Over ons>⁸
- www.titanpoker.com/nl, webpagina <Algemene voorwaarden>⁹
- www.casinotropez.com/nl/, webpagina <Over ons> en webpagina <Gebruiksovereenkomst>¹⁰
- www.titancasino.com/nl, webpagina <Over ons> en webpagina <Gebruiksvoorwaarden>¹¹
- www.titanbet.com, webpagina <About us> waarop staat vermeld: *Titan Bet is the latest addition to the Titan megabrand, the same entertainment group that produces Titan Poker [...] and Titan Casino* en webpagina <Terms and Conditions>¹²
- www.casinobellini.com, webpagina <Algemene voorwaarden>¹³

12. Uit het *Domain Dossier* dat is opgevraagd via CentralOps blijkt dat Imperial de houder is van de website www.europacasino.com.¹⁴

13. Hoewel op de website www.deuropacasino.com geen aanbieder werd genoemd, werden op de website gegevens vermeld die naar Imperial verwezen, zoals telefoonnummer en adres.¹⁵ In de zienswijze (zie hoofdstuk 4) is namens Imperial naar voren gebracht dat deze website niet door haar wordt aangeboden, dat ze onderzoekt wie de aanbieder is van de inhoud van deze site en overweegt maatregelen te nemen tegen deze aanbieder, die niet-geautoriseerde content heeft aangeboden.

⁵ Stukken OA/2012/007/004/001, OA/2012/007/014, OA/2012/007/015, OA/2012/007/016, OA/2012/007/017, OA/2012/007/018 en OA/2012/007/019.

⁶ Stuk OA/2012/007/004, bijlage pag. 3.

⁷ Stuk OA/2012/007/022/017.

⁸ Stuk OA/2012/007/014/002.

⁹ Stuk OA/2012/007/015/008

¹⁰ Stuk OA/2012/007/016/002 en 008.

¹¹ Stuk OA/2012/007/017/002 en 008.

¹² Stuk OA/2012/007/018/002 en 008.

¹³ Stuk OA/2012/007/019/008.

¹⁴ Stuk OA/2012/007/013.

¹⁵ Stuk OA/2012/007/013.

14. Gelet op bovenstaande is aan de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit gevraagd nader onderzoek in te stellen naar de website deuropacasino.com en haar aanbieder. Deze website en de onderzoeken die daarnaar zijn verricht, blijven in dit besluit verder buiten beschouwing.
15. Op de website van het Directorate of Offshore Gaming, dat is *the regulatory body responsible for the oversight of all aspects of the Offshore Gaming industry in the jurisdiction of Antigua and Barbuda*¹⁶, wordt vermeld dat Imperial E-Club Limited beschikt over vergunningen voor *Interactive Gaming* en *Interactive Wagering*.¹⁷ Daarbij wordt als website aangegeven www.casinotropez.com en het e-mailadres admin@imperialeclubltd.com. De andere websites die Imperial aanbiedt worden niet genoemd op de website van het Directorate of Offshore Gaming.
16. Op de website van de Kahnawake Gaming Commission is Imperial E-Club Limited genoemd als één van de vergunninghouders op de permit holders list.¹⁸ Op die website is daarbij als enige website aangegeven: www.casinobellini.com.
17. Het bedrijf Imperial is gevestigd aan Temple Street 6, St John's te Antigua en Barbuda. Omdat dit bedrijf een zogenoemde offshore organisatie is, zijn de bestuurders hiervan afgeschermd. De verantwoordelijke rechtspersoon is Company Management (Antigua) Limited gevestigd op hetzelfde adres als Imperial. Daarnaast is een ander contactadres bekend van Imperial in de Filipijnen (P.O. Box 1327, Makati Post Office, Gil Puyat Avenue, Makati City). Dit bedrijf is echter niet geregistreerd in het handelsregister van de Filipijnen.¹⁹

2.3 Aanschrijvingen

18. Op 30 september 2011 en 25 november 2011 heeft het Projectbureau kansspelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie brieven gezonden aan aanbieders van kansspelen online, waaronder Imperial. In deze brieven werd aangegeven dat de Wok werd overtreden en werd gesommeerd om de overtreding te staken. Tevens werd gemeld dat de aanbieders waren geplaatst op de lijst van aanbieders die aan de Nederlandse vereniging van banken is toegezonden.²⁰

¹⁶ <http://www.antiguagaming.gov.ag/index.asp>.

¹⁷ Stuk OA/2012/007/013/006 en OA/2012/007/013/007.

¹⁸ Stuk OA/2012/007/026.

¹⁹ Stuk OA/2012/007/024.

²⁰ Stuk OA/2012/007/010.

19. Bij aangetekende brief van 8 juni 2012 heeft de Kansspelautoriteit Imperial gewezen op het feit dat zij in strijd met de Wok kansspelen aanbiedt en is het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit toegelicht.²¹ Deze brief is zowel naar het adres in Antigua en Barbuda als het adres in de Filipijnen gezonden.²²
20. In de brief is aangekondigd dat handhavende maatregelen zullen worden getroffen als de overtreding niet wordt beëindigd binnen twee maanden. Tevens is in de brief verzocht om binnen twee weken te reageren en daarbij aan te geven of de nodige maatregelen zullen worden getroffen om de overtreding te beëindigen. Uitdrukkelijk vermeldt de brief dat dit ook geldt voor eventuele andere internetsites waarop kansspelen via internet door Imperial wordt aangeboden en die zijn gericht op de Nederlandse markt.
21. Bij aangetekende brief van 25 juli 2012 is een reminder verstuurd naar Imperial, zowel naar het adres in Antigua en Barbuda²³ als de Filipijnen²⁴. Er is geen reactie ontvangen.
22. Beide brieven zijn vervolgens nog op 14 augustus 2012 toegezonden aan het e-mailadres support@europacasino.com.²⁵ In de e-mail werd nogmaals handhaving aangekondigd als na afloop van de gestelde termijn nog steeds aan de prioriteringscriteria werd voldaan.
23. Bij gebreke aan enige reactie van de zijde van de aanbieder en aangezien het aanbieden van kansspelen online ongewijzigd werd voortgezet, is overgegaan tot het opstellen van een rapport.

3 Rapport

24. In het rapport wordt geconstateerd dat Imperial heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

²¹ Stuk OA/2012/007/001.

²² Stuk OA/2012/007/011.

²³ Stuk OA/2012/007/002.

²⁴ Stuk OA/2012/007/012.

²⁵ Stuk OA/2012/007/003.

25. Het rapport met bijbehorende dossierstukken is op 3 september 2013²⁶ en op 4 november 2013²⁷ zowel per post als per e-mail toegezonden aan Imperial. Voorafgaand aan de e-mail van 3 september 2013 is in een chatsessie geïnformeerd of de stukken per e-mail konden worden aangeleverd.²⁸ Met de begeleidende brief van 4 november 2013, kenmerk 00.017.125, is aangegeven dat het rapport ter verdere behandeling is overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken van de Kansspelautoriteit.²⁹

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

26. Imperial is bij brief van 6 november 2013 uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 6 december 2013 een zienswijze te geven op het rapport. Deze uitnodiging is tevens gezonden aan het e-mailadres support@europacasino.com. Van deze e-mail is zowel een bezorg- als een leesbevestiging ontvangen.
27. Bij brief van 26 november 2013 heeft de advocate van Imperial verzocht om in de gelegenheid te worden gesteld een zienswijze te geven. Op 28 november 2013 is een afschrift van de brief van 6 november 2013 aan de advocate gezonden. Vervolgens heeft de raadvrouw op 2 december 2013 verzocht om uitstel voor het geven van een zienswijze.
28. Tijdens het telefoongesprek op 3 december 2013 heeft de advocate aangegeven dat Imperial geen uitnodiging en geen stukken heeft ontvangen.³⁰ Op 4 december 2013 zijn de dossierstukken naar haar verzonden. Tevens heeft zij verzocht om verplaatsing van de hoorzitting.
29. Omdat er geen alternatieve datum beschikbaar was voor de hoorzitting heeft de advocate van Imperial ervoor gekozen een schriftelijke zienswijze te geven³¹. Op 9 januari 2014 heeft de Kansspelautoriteit de schriftelijke zienswijze ontvangen (kenmerk LT/2013/Imperial/KSA/Zienswijze/140109).

²⁶ Stuk OA/2012/007/027

²⁷ Stuk OA/2012/007/056 en 057. Onder nummer 059 zijn de bezorg- en leesbevestigingen opgenomen.

²⁸ Stuk OA/2012/007/029.

²⁹ Stuk OA/2012/007/056.

³⁰ Bij brief van 21 januari 2014 heeft TNT laten weten dat de op 3 september 2013 door de Kansspelautoriteit verstuurd zending op 20 september 2013 aan geadresseerde is overhandigd.

³¹ E-mail van 5 december 2013.

4.2 Inhoudelijk

30. In de schriftelijke zienswijze op het rapport is namens Imperial (kort samengevat) het volgende aangevoerd:

- a. Wanneer een bedrijf aan de prioriteringscriteria voldoet is er niet perse sprake van gerichtheid van de website op potentiële deelnemers in Nederland. Wel of niet voldoen aan de prioriteringscriteria laat onverlet of wel of niet in strijd is gehandeld met de Wok.
- b. Uit de betaalbaarheid iDEAL, het tonen van de Nederlandse vlag, en het voeren van de Nederlandse taal volgt niet dat er sprake was van het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen in Nederland of dat de websites gericht waren op Nederland. Niet valt uit te sluiten dat de websites waren gericht op Nederlandstaligen in het buitenland.
- c. Op geen enkele website werd een Nederlands telefoonnummer vermeld, waaruit volgt dat er geen sprake was van gerichtheid op de Nederlandse markt. Voorts heeft geen van de websites een .nl-extensie en is er geen sprake geweest van reclame gericht op de Nederlandse markt.
- d. In het onderzoek is niet vastgesteld of vanuit Nederland kon worden deelgenomen of dat spelers vanuit Nederland hebben deelgenomen.
- e. In de algemene voorwaarden is bepaald dat het gebruik van het online casino verboden is als dit niet is toegestaan volgens de toepasselijke wetgeving. Hieruit volgt dat Imperial nimmer bereid was een overeenkomst te sluiten met spelers in Nederland.
- f. Op 6 november 2012 is geconstateerd dat www.europacasino.com niet langer voldeed aan de prioriteringscriteria. Desondanks is het onderzoek naar deze website voortgezet. Omdat het onderzoek naar andere aanbieders in zo'n geval wordt gestaakt is in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. De conclusie dat via de website www.europacasino.com in de periode van 6 juni 2012 tot en met 17 oktober 2013 kansspelen op de Nederlandse markt zijn aangeboden is onjuist.
- g. Imperial is niet de aanbieder van de website www.deuropacasino.com.
- h. Imperial heeft geen enkel belang bij het aanbieden van kansspelen in Nederland en heeft alle activiteiten die verband kunnen hebben met Nederland of de schijn daartoe kunnen wekken gestaakt. Er is ook geen intentie om activiteiten gericht tot Nederland te gaan verrichten. Er is dan ook geen reden om publiek in Nederland te waarschuwen door het besluit openbaar te maken. Openbaarmaking van de naam van Imperial dient ook geen ander doel. Als al tot openbaarmaking wordt besloten wordt verzocht om dit geanonimiseerd te doen.

31. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) zal op de geëigende plaats in het onderhavige besluit ingaan op de zienswijze.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek websites

www.europacasino.com

32. De website *www.europacasino.com* is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onderzocht op 6 juni 2012,³² 6 november 2012³³, 11 februari 2013³⁴, 4 juli 2013³⁵ en 17 oktober 2013.³⁶
33. Uit het onderzoek van 6 juni 2012 blijkt onder meer:
- de website bood de gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen, zoals Roulette, Black Jack, slots, video poker, Craps en Keno;
 - door deel te nemen aan deze kansspelen kon worden meegedongen naar geldprijzen;
 - de website was in zijn geheel, inclusief de algemene voorwaarden (aangeduid als gebruiksvoorwaarden), klantenservice en informatie over verslavings- en preventiezorg, in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op het icoontje met de Nederlandse vlag.
34. Op 6 november 2012 en 11 februari 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:
- de website bood nog steeds gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen waarmee geldprijzen konden worden gewonnen;
 - onder *Your Payments* stond aangegeven: *In order to win cash prizes you need to play any one of our casino games in real money mode. That means you'll need to make a deposit first*; op de website was ook vermeld dat de speler zijn gemaakte winst op zijn spelers-account krijgt gestort;
 - de website was niet meer in de Nederlandse taal te raadplegen;
 - iDEAL werd als betaalmogelijkheid aangegeven onder *Your Payments*;
 - achter het icoontje van iDEAL stond in de laatste kolom: *Netherlands*;
 - in paragraaf 4 van de algemene voorwaarden is een lijst van landen opgenomen van waaruit het niet is toegestaan de software te gebruiken en deel te nemen

³² Stuk OA/2012/007/004.

³³ Stuk OA/2012/007/005.

³⁴ Stuk OA/2012/007/007.

³⁵ Stuk OA/2012/007/021.

³⁶ Stuk OA/2012/007/048.

aan de aangeboden kansspelen, Nederland is niet genoemd in deze lijst van uitgesloten landen.

35. Op 4 juli 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit middels een Wayback machine gecontroleerd hoe de website eruit zag op 18 juli 2012 en 2 augustus 2012. Hieruit bleek dat op 18 juli 2012 het icoontje met de Nederlandse vlag nog werd getoond maar op 2 augustus 2012 niet meer. Op de webpagina van 18 juli 2012 werd een winnares genoemd, Angela T, met een Nederlandse vlag naast haar naam; zij won € 47.550,-.³⁷ Op 2 augustus 2012 werd een winnaar genoemd, Paul C, met een Nederlandse vlag naast zijn naam; hij won € 32.830,-.³⁸
36. Op 17 oktober 2013 is de website digitaal vastgelegd en gecontroleerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit. Daarbij zijn geen relevante verschillen geconstateerd t.o.v. de website op 11 februari 2013 (en dus ook op 6 november 2012).

www.vegasred.com

37. Op 12, 13 en 19 juni 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:³⁹
- de website bood de gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen, zoals gokkasten, video poker, Black Jack, Craps, Keno en Roulette;
 - door deel te nemen aan deze kansspelen kon worden meegedongen naar geldprijzen;
 - in artikel 6.10 van de algemene voorwaarden is opgenomen: *Je keurt goed dat onze willekeurige nummergenerator de uitkomst van de spelen zal bepalen en je aanvaardt de uitkomst van elk spel.*
 - de website was in zijn geheel, inclusief de algemene voorwaarden, de informatiepagina klantenservice en informatie over verslavings- en preventiezorg, in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op het icoontje met de Nederlandse vlag;
 - onder *Kassa* werd iDEAL als betaalmiddel aangeboden;
 - achter het icoontje van iDEAL stond in de laatste kolom *Nederland*;
 - in paragraaf 4.2 van de algemene voorwaarden stond een opsomming van landen waarop de licentie (voor het gebruik van de software) niet van toepassing is. Daarbij was tevens aangegeven dat de deelnemer aan kansspelen niet woonachtig mocht zijn in een van die landen. Nederland werd niet genoemd in de opsomming van uitgesloten landen;

³⁷ Stuk OA/2012/007/021/002.

³⁸ Stuk OA/2012/007/021/003.

³⁹ Stuk OA/2012/007/014.

- In paragraaf 7.1 werd aangegeven dat de speler moet garanderen en waarborgen dat hij geen inwoner is van een van de in paragraaf 4.2 genoemde landen.

38. Op 17 oktober 2013 is de website wederom onderzocht. De bevindingen waren gelijk aan de bevindingen op 12, 13 en 19 juni 2013.⁴⁰

www.titanpoker.com

39. Op 18 en 19 juni 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:⁴¹

- de website bood de gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen, te weten verschillende vormen van poker;
- door deel te nemen aan deze kansspelen kon worden meegedongen naar geldprijzen;
- de website was in zijn geheel, inclusief de algemene voorwaarden, de informatiepagina klantenservice en informatie over verslavings- en preventiezorg, in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op het icoontje met de Nederlandse vlag;
- in artikel 7.8 van de algemene voorwaarden is opgenomen: *U erkent dat de random nummer generator voor de uitslag van uw spel in de Poker Room zal zorgen en u accepteert die uitkomsten van de spellen.*⁴²
- onder "Beste Online Poker Klantendienst" was te lezen: *Titans Pokers's software is beschikbaar in 13 verschillende talen – Nederlands, (...);*⁴³
- onder *Betaalmethode* werd iDEAL als betaalmiddel aangeboden;
- Nederland werd niet genoemd in de opsomming van uitgesloten landen in paragraaf 8 van de algemene voorwaarden;
- in paragraaf 8.1 van de algemene voorwaarden stond dat de deelnemer moet garanderen en verzekeren dat hij geen inwoner is van een van de genoemde landen.

40. Op 17 oktober 2013 is de website wederom onderzocht. De bevindingen waren gelijk aan de bevindingen op 18 en 19 juni 2013.⁴⁴

⁴⁰ Stuk OA/2012/007/050.

⁴¹ Stuk OA/2012/007/015.

⁴² Zie ook stuk OA/2012/007/015/009.

⁴³ Stuk OA/2012/007/015/004.

⁴⁴ Stuk OA/2012/007/051.

www.casinotropez.com

41. Op 18 en 19 juni 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:⁴⁵

- de website bood de gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen, zoals Black Jack, Roulette, Baccarat, Craps en Poker;
- door deel te nemen aan deze kansspelen kon worden meegedongen naar geldprijzen;
- de website was in zijn geheel, inclusief de algemene voorwaarden, de informatiepagina klantenservice en informatie over verslavings- en preventiezorg, in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op het icoontje met de Nederlandse vlag;
- Onder *Betaalmethodes* werd iDEAL als betaalmiddel aangeboden;
- In artikel 6.10 van de algemene voorwaarden was opgenomen: *U keurt goed dat onze willekeurige getalgenerator de uitkomst van de spelen zal bepalen en u aanvaardt de uitkomst van elk spel;*
- In paragraaf 4.2 van de algemene voorwaarden stond een opsomming van landen waarop de licentie (voor het gebruik van de software) niet van toepassing is. Daarbij was tevens aangegeven dat de deelnemer aan kansspelen niet woonachtig mocht zijn in een van die landen. Nederland werd niet genoemd in de opsomming van uitgesloten landen;
- in paragraaf 7.1 werd aangegeven dat de speler moet garanderen en waarborgen dat hij geen inwoner is van een van de in paragraaf 4.2 genoemde landen.

42. Op 17 oktober 2013 is de website wederom onderzocht. De bevindingen waren gelijk aan de bevindingen op 18 en 19 juni 2013.⁴⁶

www.titancasino.com

43. Op 18 en 19 juni 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:⁴⁷

- de website bood de gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen, zoals Roulette, Black Jack en Video Poker;
- door deel te nemen aan deze kansspelen kon worden meegedongen naar geldprijzen;
- de website was in zijn geheel, inclusief de algemene voorwaarden (gebruiksvoorwaarden), de informatiepagina klantenservice en informatie over

⁴⁵ Stuk OA/2012/007/016.

⁴⁶ Stuk OA/2012/007/052.

⁴⁷ Stuk OA/2012/007/017.

verslavings- en preventiezorg, in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op het icoontje met de Nederlandse vlag;

- in artikel 6.10 van de algemene voorwaarden was opgenomen: *U keurt goed dat onze willekeurige getalgenerator de uitkomst van de spelen zal bepalen en u aanvaardt de uitkomst van elk spel.*
- onder "Stortingsmethodes" werd iDEAL als betaalmiddel aangeboden.
- in paragraaf 4.2 van de algemene voorwaarden (gebruiksvoorwaarden) stond een opsomming van landen waarop de licentie (voor het gebruik van de software) niet van toepassing is. Daarbij was tevens aangegeven dat de deelnemer aan kansspelen niet woonachtig mocht zijn in een van die landen. Nederland werd niet genoemd in de opsomming van uitgesloten landen;
- in paragraaf 7.1 werd aangegeven dat de speler moet garanderen en waarborgen dat hij geen inwoner is van een van de in paragraaf 4.2 genoemde landen.

44. Op 17 oktober 2013 is de website wederom onderzocht. De bevindingen waren grotendeels hetzelfde als de bevindingen op 18 en 19 juni 2013.⁴⁸

www.titanbet.com

45. Op 19 juni 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:⁴⁹

- de website bood naast kansspelen ook gelegenheid om weddenschappen af te sluiten op sportwedstrijden;
- door een weddenschap af te sluiten kon worden meegedongen naar geldprijzen.
- als betaalmiddel werd iDEAL aangeboden;
- in paragraaf 2.2 van de algemene voorwaarden (Terms and Conditions) stond een opsomming van landen waarop de licentie (voor het gebruik van de software) niet van toepassing is. Daarbij was tevens aangegeven dat de deelnemer aan kansspelen niet woonachtig mocht zijn in een van die landen. Nederland werd niet genoemd in de opsomming van uitgesloten landen.

46. Op 17 oktober 2013 is de website wederom onderzocht. De bevindingen waren gelijk aan de bevindingen op 19 juni 2013.⁵⁰

⁴⁸ Stuk OA/2012/007/053.

⁴⁹ Stuk OA/2012/007/018.

⁵⁰ Stuk OA/2012/007/054.

www.casinobellini.com

47. Op 18 en 19 juni 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit onder meer het volgende vastgesteld:⁵¹

- de website bood de gelegenheid om deel te nemen aan diverse kansspelen, zoals Black Jack, Roulette, Slots, Video Poker, Keno en Craps;
- door deel te nemen aan deze kansspelen kon worden meegedongen naar geldprijzen;
- de website was in zijn geheel, inclusief de algemene voorwaarden, informatiepagina klantenservice en informatie over verslavings- en preventiezorg, in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op het icoontje met de Nederlandse vlag;
- in artikel 6.10 van de algemene voorwaarden was opgenomen: *Je keurt goed dat onze willekeurige getalgenerator de uitkomst van de spelen zal bepalen en je aanvaardt de uitkomst van elk spel.*
- onder *De Casino Bellini Kassa* werd iDEAL als betaalmiddel aangeboden;
- In de rechterkolom ("*Landen en Valuta*") achter iDEAL staat: *Nederland*;
- in paragraaf 4.2 van de algemene voorwaarden stond een opsomming van landen waarop de licentie (voor het gebruik van de software) niet van toepassing is. Daarbij was tevens aangegeven dat de deelnemer aan kansspelen niet woonachtig mocht zijn in een van die landen. Nederland werd niet genoemd in de opsomming van uitgesloten landen. In paragraaf 7.1 werd aangegeven dat de speler moet garanderen en waarborgen dat hij geen inwoner is van een van de in paragraaf 4.2 genoemde landen.

48. Op 17 oktober 2013 is de website wederom onderzocht. De bevindingen waren gelijk aan de bevindingen op 18 en 19 juni 2013.⁵²

5.2 Samenvattend

49. Samenvattend kan het volgende worden vastgesteld:

- De websites *www.europacasino.com*, *www.vegasred.com*, *www.titanpoker.com*, *www.casinotropez.com*, *www.titancasino.com* en *www.casinobellini.com* waren in de onderzoeksperiode (mede) beschikbaar in de Nederlandse taal. Bij de spellen werd Nederlandstalige speluitleg verstrekt.
- De hiervoor genoemde websites en de website *www.titanbet.com* waren toegankelijk vanuit Nederland.

⁵¹ Stuk OA/2012/007/019.

⁵² Stuk OA/2012/007/055.

- In de algemene voorwaarden op de websites was aangegeven dat deelname aan de kansspelen vanuit een aantal met name genoemde landen niet was toegestaan. Nederland werd daarbij niet genoemd.
- Op de website www.europacasino.com werd twee keer een winnaar van een geldprijs genoemd met een Nederlandse vlag bij de naam.
- Op de websites konden betalingen worden gedaan via de betaalmethode iDEAL. Deze betaalmethode is alleen geschikt voor overboekingen tussen Nederlandse betaalrekeningen.⁵³
- Met uitzondering van de website www.titanbet.com geven de websites informatie over klantenservice en preventie en verslavingszorg in de Nederlandse taal.

6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

50. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt EUR 780.000,- of – indien dit meer is – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
51. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

6.2 Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

52. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is een overtreding van artikel 1 van de Wok. Zoals toegelicht bij randnummer 2 wordt voor het aanbieden van kansspelen online geen vergunning verleend. Bij het aanbieden van kansspelen online in Nederland is dan ook altijd sprake van een overtreding. De volgorde waarin de Kansspelautoriteit optreedt tegen aanbieders van kansspelen online wordt bepaald door de prioriteringscriteria die hun basis vinden in de mate van gerichtheid op de Nederlandse markt.

⁵³ Stuk OA/2012/007/020.

53. Een bedrijf dat buiten de prioriteringscriteria valt, komt niet als eerste in aanmerking voor handhavend optreden omdat de actieve gerichtheid op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument ontbreekt, is verminderd of is beëindigd.
54. Kort na de oprichting van de Kansspelautoriteit, in april 2012, is een groot aantal aanbieders van kansspelen online schriftelijk en/of per e-mail geïnformeerd over de nieuwe situatie dat er vanaf dit moment actief wordt toegezien op naleving van de Wok door een speciaal daartoe opgerichte autoriteit. Tevens zijn de bedrijven geïnformeerd over de prioritering in de handhaving. Over het optreden van de – toen nog – nieuwe autoriteit en het prioriteringsbeleid zijn ook persberichten uitgebracht.⁵⁴
55. Aanbieders van kansspelen online die naar aanleiding van deze brief binnen de door de Kansspelautoriteit gegeven termijn hun website hebben aangepast, en zich niet langer actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, althans het gebruik van hun website voor Nederlandse consumenten bemoeilijkten, zijn nog steeds in overtreding, maar komen niet langer als eerste in aanmerking voor handhavend optreden.
56. De Raad merkt op dat Imperial niet op de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit heeft gereageerd. Vervolgens zijn beide aanschrijvingen op 14 augustus 2012 per e-mail verzonden naar het e-mailadres van Imperial. Ook hierop is geen reactie ontvangen. Daarmee heeft Imperial zich geprioriteerd voor handhavend optreden en is een onderzoek ingesteld.

Zienswijze Imperial inzake het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

57. In haar zienswijze heeft Imperial aangevoerd dat
- Wanneer een bedrijf aan de prioriteringscriteria voldoet is er niet perse sprake van gerichtheid van de website op potentiële deelnemers in Nederland. Wel of niet voldoen aan de prioriteringscriteria laat onverlet of wel of niet in strijd is gehandeld met de Wok.
 - De Kansspelautoriteit had het onderzoek naar Imperial niet mogen voortzetten toen op 6 november 2012 bleek dat de website niet langer voldeed aan de prioriteringscriteria.

⁵⁴ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/kansspelautoriteit-3/> en <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/aanpak-illegale/>.

Beoordeling van de zienswijze

58. Voor zover Imperial stelt dat het voldoen aan de prioriteringscriteria niets zegt over de gerichtheid van een aanbieder op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, kan de Kansspelautoriteit Imperial niet volgen.
59. Een bedrijf dat haar gokactiviteiten zo inricht dat Nederlandse consumenten op een eenvoudige en laagdrempelige manier kunnen deelnemen, kan niet in redelijkheid stellen dat men niet actief is op de Nederlandse markt. De suggestie dat de website zich mogelijk alleen richtte op Nederlanders in het buitenland is niet gemotiveerd.
60. De stelling dat een onderzoek niet mag worden voortgezet zodra niet meer aan de prioriteringscriteria is voldaan, wijst de Raad van de hand. Het prioriteringsbeleid bepaalt, zoals gezegd, de volgorde van handhaving en niet de vaststelling of een overtreding is begaan of is beëindigd. Als een aanbieder zich heeft geprioriteerd voor handhaving, dan wordt er een onderzoek gestart; als er aanleiding is om een aldus gestart onderzoek voort te zetten, dan wordt dat onderzoek voortgezet.
61. De Raad merkt voorts op dat, hoewel het voorafgaand aan handhavend optreden gebruikelijk noch noodzakelijk is om een onderneming te wijzen op het feit dat zij naar het oordeel van de toezichthouder in overtreding is, dat in dit geval wel gedaan is. Imperial is een van de 40 aanbieders kansspelen online die kort na oprichting van de Kansspelautoriteit, in april 2012, schriftelijk en/of per e-mail geïnformeerd zijn.
62. Imperial heeft op geen enkele wijze op de aanschrijvingen gereageerd en eerst op 6 november 2012 is door een toezichthouder vastgesteld dat de Nederlandse taal van de website europacasino.com was verwijderd. Na ontvangst van een melding inzake europacasino.com, dat een vrijwel gelijke en Nederlandstalige inhoud had als www.europacasino.com, is wederom gekeken naar de activiteiten van Imperial. Daarbij is gebleken dat Imperial, ondanks de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit, nog meer websites exploiteerde. Naar het oordeel van de Raad is dat meer dan voldoende aanleiding om het onderzoek – ook naar www.europacasino.com – voort te zetten.
63. Dat hier sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel kan de Raad niet volgen. De situatie van Imperial is immers niet gelijk aan de situatie bij andere aanbieders van online kansspelen. Bovendien voldeed het aanbod van Imperial nog steeds aan de prioriteringscriteria.
64. De Raad passeert deze zienswijze van Imperial.

6.3 Deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland

65. In haar zienswijze heeft Imperial onder meer het volgende aangevoerd:

- In het onderzoek is niet vastgesteld of vanuit Nederland kon worden deelgenomen of dat spelers vanuit Nederland hebben deelgenomen. Imperial verwijst hiertoe naar het Ladbrokesarrest van de Hoge Raad. Naar het oordeel van Imperial vloeit uit dit arrest voort dat er een bewijsverplichting rust op de toezichthouder om aan te tonen dat de aangeboden spellen daadwerkelijk vanuit Nederland konden worden gespeeld.
- Tijdens het onderzoek naar www.deuropacasino.com, www.vegasred.com en www.casinotropez.com is gebleken dat de toezichthouder geen toegang had tot de spelen of dat het downloaden van de software niet mogelijk was.
- De betaalmogelijkheid iDEAL, het tonen van de Nederlandse vlag en het gebruik van de Nederlandse taal betekenen niet dat er gelegenheid werd gegeven tot deelneming aan kansspelen in Nederland of dat de websites gericht waren op Nederland. Niet valt uit te sluiten dat de websites waren gericht op Nederlandstaligen in het buitenland.
- Uit het gegeven dat op geen enkele website een Nederlands telefoonnummer stond vermeld, volgt dat er geen sprake was van gerichtheid op de Nederlandse markt. Voorts heeft geen van de websites een .nl-extensie en is er geen sprake geweest van reclame gericht op de Nederlandse markt.
- Imperial heeft nooit de intentie gehad om overeenkomsten te sluiten met deelnemers in Nederland, zoals blijkt uit de algemene voorwaarden.

Beoordeling zienswijze: Ladbrokesarrest en niet kunnen deelnemen aan de kansspelen

66. De Raad wijst op de context waarin het Ladbrokesarrest⁵⁵ is gewezen. Het betrof een uitspraak in een privaatrechtelijk geschil binnen een specifiek kader en binnen de door partijen aangevoerde en bewezen feiten. In het bijzonder ging het in dat arrest om de vraag of het per definitie grensoverschrijdende karakter van internet met zich meebrengt, dat een aanbieder van kansspelen online reeds om die reden niet kan worden tegengeworpen dat ook in Nederland gelegenheid is gegeven tot het deelnemen aan de door hem aangeboden kansspelen.

67. De Hoge Raad overwoog hieromtrent dat *"bij de beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door art. 1, aanhef en onder a, Wok verboden "gelegenheid geven", moet worden vooropgesteld dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen."*⁵⁶ Doel van de Wok is immers *"de menselijke speelzucht te*

⁵⁵ Hoge Raad 18 februari 2005, LJN AR4841, overweging 3.3.3.

⁵⁶ LJN AR4841, overweging 3.3.2.

kanaliseren" door onder strikte voorwaarden een beperkt legaal aanbod toe te staan en de opbrengsten van de kansspelen ten goede te laten komen aan de schatkist of aan het algemeen belang. Deze doelstellingen mogen niet belemmerd worden door vanuit het buitenland kansspelen online aan te bieden in Nederland.

68. Een van de mogelijkheden die er zijn om overtreding van de Nederlandse kansspelregelgeving te voorkomen is een zgn. IP-country blokkade. De Hoge Raad overwoog hieromtrent: *In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van de hiervoor bedoelde software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland, hetgeen reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. De rechter behoeft zich dan derhalve niet te verdiepen in de vraag of de aangeboden kansspelen zelf een aanwijzing vormen van het mede op Nederland gericht zijn van de website."*
69. De Raad verstaat deze overweging van de Hoge Raad aldus dat het, binnen de context van het desbetreffende privaatrechtelijke geschil, via een website gelegenheid geven om mede te dingen naar prijzen of premies, zo ruim moet worden begrepen dat hiervan al sprake is als de deelneming aan die kansspelen voor spelers vanuit Nederland niet onmogelijk is gemaakt en er daarnaast andere aanwijzingen zijn dat de website op Nederland is gericht.
70. Dit arrest brengt geen verplichting mee voor de Raad om, in het kader van zijn handhavende taak, ten bewijze van een overtreding van artikel 1 van de Wok vast te stellen dat de via een website aangeboden kansspelen daadwerkelijk vanuit Nederland zijn gespeeld. Een dergelijke bewijsverplichting volgt ook niet uit artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Dat artikel behelst immers alleen een verbod om gelegenheid te geven om mede te dingen naar (...). Voor het vaststellen van een overtreding is het derhalve voldoende als is bewezen dat er gelegenheid is gegeven. Het daadwerkelijk deelnemen aan die kansspelen vormt geen bestanddeel van de overtreding.
71. Imperial heeft met de door haar aanboden websites gelegenheid gegeven in de hiervoor bedoelde zin.
72. De Raad acht het overigens hoogst onwaarschijnlijk dat deelname aan de kansspelen vanuit Nederland niet mogelijk was zoals Imperial suggereert. Niet valt in te zien dat de websites zich bijvoorbeeld louter zouden richten tot Nederlandstalig publiek dat zich buiten Nederland bevindt. Evenmin valt in te zien

dat de websites Nederlandstalige bezoekers zouden faciliteren met bijvoorbeeld Nederlandstalige pagina's en een Nederlands betaalmiddel, terwijl daadwerkelijke deelname niet mogelijk zou zijn. Er zijn geen indicaties die daarop wijzen en Imperial heeft dat ook niet aannemelijk gemaakt.

73. Voor wat betreft het betoog van Imperial dat een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat er geen mogelijkheid was om de spellen vanuit Nederland te spelen⁵⁷ merkt de Raad het volgende op. Imperial verwijst naar een onderzoek van de website deuropacasino.com voor welke website zij niet verantwoordelijk zegt te zijn. Nu het aanbod via deze website niet ten grondslag is gelegd aan het onderhavige besluit is deze bevinding niet relevant.
74. Voor het overige merkt de Raad op dat, zoals hiervoor reeds is betoogd, het daadwerkelijk deelnemen aan de kansspelen geen bestanddeel vormt van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Dat door een toezichthouder niet is gespeeld doet dus niets af aan de constatering dat er sprake is van een overtreding.
75. De Raad passeert de zienswijze van Imperial m.b.t. het Ladbrokesarrest en het niet kunnen deelnemen aan de kansspelen.

Beoordeling zienswijze Nederlandse vlag, taal en iDEAL

76. Imperial betoogt dat de betaalmogelijkheid iDEAL, het tonen van de Nederlandse vlag en het gebruik van de Nederlandse taal niet betekenen dat er gelegenheid werd gegeven tot deelneming aan kansspelen in Nederland of dat de websites gericht waren op Nederland. Niet valt uit te sluiten dat de websites waren gericht op Nederlandstaligen in het buitenland.
77. De Raad verwijst naar hetgeen zij heeft opgemerkt bij randnummer 72 en herhaalt dat Nederland op de websites van Imperial niet is opgenomen op de lijst van uitgesloten landen. Het bevreemdt de Raad dat Imperial het niet nodig heeft gevonden om – als er inderdaad geen mogelijkheid was om vanuit Nederland deel te nemen – dit ook te vermelden op haar websites. Evenmin is op enigerlei (andere) wijze gebleken van een blokkade van Nederlandse IP-adressen.
78. De Raad passeert deze zienswijze van Imperial.

⁵⁷ Schriftelijke zienswijze randnummer 19.

Beoordeling zienswijze telefoonnummer

79. De Raad stelt vast dat Imperial op alle websites, met uitzondering van www.titanbet.com, in het Nederlands klantenservice aanbod en in elk geval is het mogelijk vanuit een Nederlands IP-adres te chatten met een medewerker van Imperial en een e-mail te verzenden. De Raad verwijst naar randnummers 25, 33, 37, 39, 41, 43 en 47.
80. Overigens merkt de Raad op dat het ontbreken van een Nederlands telefoonnummer op de betrokken websites niet relevant is voor de beoordeling of er wel of niet sprake is van het gelegenheid geven om mede te dingen naar prijzen of premies zonder vergunning. Het betreft met andere woorden geen bestanddeel van de overtreding.

Beoordeling zienswijze geen overeenkomsten willen sluiten met Nederlanders

81. Uit het gegeven dat in de algemene voorwaarden op de verschillende websites, in zijn algemeenheid, wordt aangegeven dat de speler zelf verantwoordelijk is en zelf moet vaststellen of hij/zij in zijn/haar land mag deelnemen, kan naar de mening van de Raad niet de conclusie worden getrokken dat bij Imperial het oogmerk ontbrak om spelers vanuit Nederland toe te laten tot het kansspelaanbod en daartoe overeenkomsten te sluiten.
82. Van een professionele marktpartij als Imperial mag meer worden verwacht dan een algemene opmerking in de 'kleine lettertjes' waarmee de verantwoordelijkheid volledig wordt afgeschoven naar de (potentiële) deelnemers aan de aangeboden kansspelen die zo geacht worden een onderzoek in te stellen naar hun juridische positie en een beslissing daarover te nemen.
83. De Raad herhaalt dat op de websites van Imperial lijsten met landen waren opgenomen van waaruit deelname niet was toegestaan. Als Imperial inderdaad, zoals zij zelf aangeeft, niet bereid was overeenkomsten te sluiten met spelers in Nederland, had het voor de hand gelegen om Nederland toe te voegen aan de lijsten met uitgesloten landen.

84. De Raad passeert deze zienswijze van Imperial.

Beoordeling zienswijze: activiteiten in Nederland gestaakt

85. Imperial betoogt dat zij – om discussie te voorkomen – alle activiteiten die ook maar enigszins verband kunnen houden met Nederland of de schijn wekken dat te doen, heeft beëindigd.⁵⁸

⁵⁸ Schriftelijke zienswijze, randnummer 117.

86. Op de websites staat thans de volgende mededeling: *Vanwege de geldende wetgeving accepteren we momenteel geen spelers meer uit jouw land.* Op de website van www.titanpoker.com staat: *Om aan de Nederlandse kansspelwetgeving te voldoen, heeft Titan Poker besloten haar activiteiten in Nederland te staken.*
87. Ten overvloede merkt de Raad op dat de weergegeven mededelingen erop wijzen dat Imperial wel degelijk kansspelen aanbood in Nederland.

Op Nederland gerichte websites

88. De Raad is van oordeel dat de volgende websites in elk geval gedurende de daarbij vermelde periodes mede op Nederland waren gericht:
- www.europacasino.com vanaf 6 juni 2012 tot en met 17 oktober 2013;
 - www.vegasred.com vanaf 12 juni 2013 tot en met 17 oktober 2013;
 - www.titanpoker.com vanaf 18 juni 2013 tot en met 17 oktober 2013;
 - www.casinotropez.com vanaf 18 juni 2013 tot en met 17 oktober 2013;
 - www.titancasino.com vanaf 18 juni 2013 tot en met 17 oktober 2013;
 - www.titanbet.com vanaf 19 juni 2013 tot en met 17 oktober 2013;
 - www.casinobellini.com vanaf 18 juni 2013 tot en met 17 oktober 2013.
89. Die gerichtheid op Nederland blijkt uit het gebruik van de Nederlandse taal, tonen van een Nederlandse vlag, de mogelijkheid om via iDEAL betalingen te doen – al dan niet met de vermelding *Netherlands* of *Nederland* - en/of het niet noemen van Nederland in de lijst van landen die voor deelnemers zijn uitgesloten.

6.4 De aangeboden spellen

90. De op de websites aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen. Van Roulette, Black Jack, Keno en poker is algemeen bekend dat dit kansspelen betreffen en dat de deelnemers aan deze kansspelen geen overwegende invloed hebben op de uitkomsten. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in artikel 4 van de Beschikking casinospelen 1996 Roulette, Blackjack, Keno en poker als casinospelen worden benoemd.
91. In de algemene voorwaarden op de websites stond vermeld dat de generatoren van willekeurige getallen de uitkomst van de spellen bepalen. Hieruit blijkt dat de spelers de uitkomsten niet overwiegend konden beïnvloeden.

92. Met deelname aan de kansspelen op de websites kon worden meegedongen naar prijzen of premies. Enkele voorbeelden hiervan zijn:
- Overzicht *Grote winnaars* op www.europacasino.com⁵⁹;
 - Overzicht van winnaars op www.vegasred.com⁶⁰;
 - Overzicht van *Onze grote winnaars* op casinotropez.com/nl⁶¹;
 - Een \$ 30.000 prijzenpot en een lijst met *Titan Poker Winnaars* op www.titanpoker.com.nl⁶²;
 - De aanduiding en bijbehorende lijst *Ontmoet Onze Winnaars* op www.titancasino.com⁶³;
 - Onder *Betting Rules: General* op de website www.titanbet.com staat bij punt 27: *Maximum payout limits. The maximum daily payout on any bet is € 50.000,-.*⁶⁴ In de *Terms and Conditions* op de website www.titanbet.com staat bij 6.13: *You are aware of and agree that the maximum amount that a player can cash-out when winning in casino (side) games within a 30 day period is \$ 9.990 per month.*⁶⁵
 - De aanprijzing *Maak kans op een fantastische jackpot* en een overzicht van winnaars op www.casinobellini.com/nl.⁶⁶

93. In de algemene voorwaarden op de websites stond vermeld dat elk gewonnen bedrag dat de deelnemer behaalt, wordt bijgeschreven op het desbetreffende account van de deelnemer.

6.5 Geen vergunning

94. Zoals opgemerkt in randnummer 2 wordt voor kansspelen online een aanbieder geen vergunning verleend als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok. Imperial beschikt en beschikte niet over een vergunning als hier bedoeld.

7 Overtreder

95. In ieder geval de volgende websites worden geëxploiteerd en aangeboden door Imperial E-Club Limited: www.europacasino.com, www.Vegasred.com, www.titanpoker.com, www.casinotropez.com, www.titancasino.com,

⁵⁹ Stuk OA/2012/007/004/001

⁶⁰ Stuk OA/2012/007/014/007

⁶¹ Stuk OA/2012/007/016/001

⁶² Stuk OA/2012/007/015/001 en 007

⁶³ Stuk OA/2012/007/017/007

⁶⁴ Stuk OA/2012/007/018/007

⁶⁵ Stuk OA/2012/007/018/008

⁶⁶ Stuk OA/2012/007/019/001 en 007

www.titanbet.com, www.casinobellini.com.

96. Derhalve is Imperial aan te merken als overtreder van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Algemeen

97. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2012 EUR 780.000,-.
98. Bij de vaststelling van de boete houdt de Raad rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Raad rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Awb).
99. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, Awb neemt de Raad bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
100. In de onderhavige zaak is de Raad van oordeel dat het passend is een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok.

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

101. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De huidige wet biedt dan ook voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het

beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

102. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁶⁷
103. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁶⁸ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan caritatieve, sportieve culturele doelen, van zgn. verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren, en heffingen en belasting betalen – en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,⁶⁹ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
104. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁷⁰ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.⁷¹
105. In 1999 werd door het Europese Hof van Justitie hierover geoordeeld: *Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de*

⁶⁷ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

⁶⁸ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omerekend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

⁶⁹ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook LJN: AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook LJN: AR4841, overweging 3.3.2, en LJN: BB8297, overweging 6.16.

⁷¹ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien — ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn —, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.⁷²

Verwijtbaarheid Imperial

106. De Raad stelt vast dat in de periode 6 juni 2012 tot en met 17 oktober 2013 via de websites van Imperial gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze websites zich in elk geval mede richtten op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de Raad het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.

107. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Imperial had redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online gokken. Imperial had moeten weten dat vergunningen die zijn verleend door de autoriteiten op Antigua en Barbuda en Kahnawake niet gelijk kunnen worden gesteld met een vergunning op grond van de Wok. Imperial valt naar het oordeel van de Raad dan ook een ernstig verwijt te treffen.

108. Het is de Raad gebleken dat de prijzen die zijn te winnen met de door Imperial aangeboden kansspelen aanzienlijk zijn. Verwezen wordt naar de opsomming bij randnummer 92. Dergelijke hoge prijzen hebben een sterk aantrekkende werking en kunnen spelers verleiden tot het doen van hoge inzetten. Daar komt bij dat de op de websites aangeboden kansspelen veelal zogenoemde short odd-kansspelen betreffen, zoals casinospelen en poker. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen.⁷³ Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Gelet op het hiervoor gestelde dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming enorm kunnen zijn, versterkt de opvatting van de Raad dat de overtreding die door Imperial is begaan zeer ernstig is.

⁷² C-124/97, overweging 13. Zie ook zaak C-275/92, de zgn. zaak Schindler, waarnaar het Hof in deze uitspraak verwijst, en dan met name overweging 60.

⁷³ Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

109. Voorafgaand aan handhavend optreden is het noch gebruikelijk noch noodzakelijk om een onderneming te wijzen op het feit dat zij naar het oordeel van de toezichthouder in overtreding is.⁷⁴ In dit geval is dat wel gedaan. Imperial is kort na oprichting van de Kansspelautoriteit, in april 2012, schriftelijk en/of per e-mail geïnformeerd zijn, maar heeft op geen enkele wijze gereageerd op de aanschrijvingen van 8 juni 2012 en 25 juli 2012 en de e-mail van 14 augustus 2012 van de Kansspelautoriteit.
110. De websites van Imperial richtten zich (mede) op de Nederlandse markt. Er hadden eenvoudig maatregelen kunnen worden genomen om de toegankelijkheid en het gebruiksgemak van de websites voor Nederlandse consumenten te verminderen of te beëindigen. Imperial heeft pas geruime tijd na de aanschrijvingen aanpassingen doorgevoerd op haar websites zodat deze niet meer toegankelijk zijn voor Nederlandse deelnemers. Naar de mening van de Raad valt in dezen Imperial een ernstig verwijt te maken nu zij zo lang heeft gewacht met het doorvoeren van aanpassingen.

8.3 Boetevaststelling

111. Gelet op bovenstaande acht de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit een boete van EUR 200.000,- passend en geboden.
112. De hoogte van het bedrag is gebaseerd op het grote aanbod van kansspelen (op www.europacasino.com ruim 300 spellen) via meerdere websites (in totaal zeven), de hoogte van de te winnen prijzen (gewonnen bedrag van ruim EUR 650.000,- en een progressieve jackpot van ruim EUR 5,7 miljoen)⁷⁵ en de duur van de overtreding (van 6 juni 2012 tot en met 17 oktober 2013).

8.4 Toerekening

113. De overtreding wordt toegerekend aan Imperial E-Club Limited, zijnde de aanbieder van de websites waarop kansspelen werden aangeboden.

⁷⁴ Rechtbank Rotterdam, 25 juli 2013, LJN RBROT 2013:5540, overweging 10.2: *Evenmin is vereist dat een waarschuwing vooraf moet gaan aan het opleggen van een boete.*

⁷⁵ Zie de dossierstukken OA 2012/007/004 en OA 2012/007/007

9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Imperial E-Club Limited artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. rekent de genoemde overtreding toe aan Imperial E-Club Limited;
- c. legt aan Imperial E-Club Limited voor deze overtreding een boete op van EUR 200.000,--.

's-Gravenhage, 11 februari 2014

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit

w.g.

J.J.H. Suyver

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Communicatie, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.