

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Imperial E-Club Limited tegen het besluit van 11 februari 2014, kenmerk 8035 / 00.020.997, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van EUR 200.000,- en het besluit van 11 februari 2014, kenmerk 8035 / 00.020.999, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete.

Zaak: OA/2012/007

Kenmerk: 8035 / 00.030.006 en 8246 / 00.030.007

Openbaarmaking onder kenmerk: 8035 / 00.033.248 en 8246 / 00.033.249

## Besluit op bezwaar

---

### 1 Inleiding

1. Bij brief van 20 februari 2014 zijn namens Imperial, twee bezwaarschriften ingediend tegen de besluiten van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) van 11 februari 2014 tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete.
2. Deze bezwaarschriften bevatten geen gronden. Bij brief van 25 februari 2014,<sup>1</sup> heeft de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) de ontvangst van de bezwaarschriften bevestigd en tot 24 maart 2014 uitstel verleend voor het indienen van de bezwaargronden. Op 17 maart 2014 heeft de gemachtigde van Imperial verzocht om aanhouding van de bezwaarprocedures. Bij brief van 19 maart 2014<sup>2</sup> heeft de Ksa voor het indienen van de gronden van het bezwaar uitstel verleend tot en met 6 mei 2014. Bij brief van 6 mei 2014 de gronden van het bezwaar aangevuld.<sup>3</sup>

### 2 Ontvankelijkheid

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

---

<sup>1</sup> Stuk 8035/00.022.492 en 8246/00.022.493.

<sup>2</sup> Stuk 8035/00.023.065 en 8246/00.023.066.

<sup>3</sup> Stuk 8035/00.026.156 en 8246/00.026.157.



### 3 Hoorzitting

4. Imperial is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 20 mei 2014 de bezwaarschriften toe te lichten. Bij brief van 19 mei 2014 heeft de gemachtigde van Imperial laten weten hiervan geen gebruik te maken.<sup>4</sup>

### 4 Advies

5. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: commissie) een advies uitgebracht aan de Raad. Dit advies dat bij deze beslissing op bezwaar is gevoegd, maakt hiervan integraal onderdeel uit. De commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in randnummer 60 van het advies, in stand te laten.
6. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar wordt met betrekking tot:
- het overtreden van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) en de prioriteringscriteria verwezen naar de randnummers 24 en 32 tot en met 40 van het advies;
  - de omvang van de bewijslast verwezen naar de randnummers 25 tot en met 31 van het advies;
  - de evenredigheid van het boetebesluit verwezen naar de randnummers 41 tot en met 46;
  - het beleidskader voor toekomstige vergunningverlening naar randnummer 47 van het advies;
  - de openbaarmaking verwezen naar de randnummers 49 tot en met 59 van het advies.

---

<sup>4</sup> Stuk 8035/00.026.611 en 8246/00.026.612.



## 5 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de commissie 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;
- d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft de besluiten, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de commissie;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 3 juli 2014

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver  
Voorzitter

### Beroep

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

OPENBAAR



**Kansspelautoriteit**

**Datum**

3 juli 2014

**Ons kenmerk**

8035 / 00.033.248 en

8246 / 00.033.249

*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 de bezwaarschriften van Imperial E-Club Limited tegen het besluit van 11 februari 2014, kenmerk 8035/00.020.997, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van EUR 200.000,- en het besluit van 11 februari 2014, kenmerk 8035/00.020.999, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete.

**1. Procedureverloop**

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Vanaf 6 juni 2012 tot en met 17 oktober 2013 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) de volgende websites onderzocht: [www.europacasino.com](http://www.europacasino.com), [www.Vegasred.com](http://www.Vegasred.com), [www.titanpoker.com](http://www.titanpoker.com), [www.casinotropez.com](http://www.casinotropez.com), [www.titancasino.com](http://www.titancasino.com), [www.titanbet.com](http://www.titanbet.com) en [www.casinobellini.com](http://www.casinobellini.com). De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport (zie de paragrafen 4.1, 4.6, 4.7, 4.19 tot en met 4.25 en 4.27 tot en met 4.32) en het besluit (zie hoofdstuk 5).
3. Aanbieder van voornoemde websites is Imperial E-Club Limited (hierna: Imperial)<sup>1</sup>. Dat blijkt uit de informatie op de verschillende websites.<sup>2</sup> Bovendien blijkt dit uit de vergunningen voor "interactive gaming" en "interactive wagering" afgegeven door de overheid van Antigua en Barbuda voor de website [www.casinotropez.com](http://www.casinotropez.com).<sup>3</sup> Tot slot volgt het uit de vergunning die is afgegeven door de Kahnawake Gaming Commission.<sup>4</sup>
4. Imperial is gevestigd aan Temple Street 6, St John's te Antigua en Barbuda. Daarnaast is een contactadres bekend van Imperial op de Filipijnen.<sup>5</sup>
5. Op 30 september 2011 en 25 november 2011 zijn de aanbieders van online kansspelen, waaronder Imperial, er door het toenmalige Projectbureau kansspelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op gewezen dat zij de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) overtreden. Met de aangetekende brieven van 8 juni 2012 en 25 juli 2012 heeft de Ksa Imperial er nogmaals op gewezen dat zij in strijd met de Wok handelt door gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen. Deze brieven zijn zowel naar het adres op Antigua en Barbuda als op de Filipijnen gezonden. Omdat geen reactie is ontvangen van Imperial zijn de brieven op 14 augustus 2012 per e-mail verzonden naar het e-mailadres [support@europacasino.com](mailto:support@europacasino.com). Ook hierop is geen reactie ontvangen.<sup>6</sup>
6. Op 4 november 2013 is een rapport opgesteld als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het rapport zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven en wordt geconcludeerd dat Imperial in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het rapport is

<sup>1</sup> Zie paragraaf 6.1 van het rapport.

<sup>2</sup> Zie randnummer 11 van het besluit.

<sup>3</sup> Zie randnummer 58 van het rapport.

<sup>4</sup> Zie randnummer 10 van het besluit.

<sup>5</sup> Zie randnummer 17 van het besluit.

<sup>6</sup> Zie randnummers 18 tot en met 22 van het besluit.

toegezonden aan Imperial.<sup>7</sup>

7. In het rapport wordt ook de website [www.deuropacasino.com](http://www.deuropacasino.com) vermeld. Deze website is in het besluit wel benoemd maar verder buiten beschouwing gelaten. Imperial had met haar zienswijze namelijk aangegeven niet verantwoordelijk te zijn voor deze website en ook overigens waren er onvoldoende aanwijzingen dat Imperial wel de exploitant hiervan was.
8. Met de brief van 6 november 2013 heeft de Ksa Imperial uitgenodigd om een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete.<sup>8</sup> Na verleend uitstel heeft de gemachtigde van Imperial op 9 januari 2014 een schriftelijke zienswijze ingediend.
9. De Raad heeft bij besluit van 11 februari 2014 een boete opgelegd van EUR 200.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok. Volgens dit boetebesluit heeft Imperial deze wettelijke bepaling overtreden door via de bij randnummer 2 genoemde websites 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 zonder daartoe verleende vergunning. De overtreding is toegerekend aan Imperial.
10. Bij brief van 20 februari 2014 zijn namens Imperial, twee pro forma bezwaarschriften ingediend tegen de besluiten van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) van 11 februari 2014 tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete.
11. Op 21 februari 2014 heeft de gemachtigde van Imperial zich gericht tot de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag met het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen. De behandeling van het verzoek werd door de rechtbank gepland op 13 maart 2014. Op verzoek van Imperial is de behandeling uitgesteld. De behandeling van het verzoek heeft plaatsgevonden op 15 april 2014.
12. Op 17 april 2014 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan.<sup>9</sup> De rechtbank heeft bepaald dat het besluit tot openbaarmaking van het boetebesluit is geschorst tot zes weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar. Met betrekking tot het boetebesluit zelf heeft de voorzieningenrechter geen voorziening getroffen vanwege het ontbreken van een spoedeisend belang.
13. Met de brief van 6 mei 2014, kenmerk LT/2014/Imperial/KSA/GrondenBezwaar/140506, zijn namens Imperial de gronden van het bezwaar aangevuld.
14. Imperial is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 20 mei 2014 de bezwaarschriften toe te lichten. Bij brief van 19 mei 2014 heeft de gemachtigde van Imperial laten weten hiervan geen gebruik te maken.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Zie randnummer 25 van het besluit.

<sup>8</sup> Artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>9</sup> Zaaknummer SGR 14/1404.

<sup>10</sup> Stuk 8035/00.026.611 en 8246/00.026.612.

## 2. Bezwaargronden van Imperial

15. In de bezwaarschriften is namens Imperial het volgende aangevoerd:

### *A. Ten aanzien van het boetebesluit*

- a. Voldoen aan de prioriteringscriteria levert nog geen overtreding op van de Wok.
- b. In het onderzoek is niet vastgesteld of vanuit Nederland kon worden deelgenomen of dat spelers vanuit Nederland hebben deelgenomen. Niet wordt ingezien waarom het tonen van de Nederlandse vlag en het aanbieden van iDEAL relevant is voor het onderbouwen van de stelling dat er sprake is van gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen in Nederland en waarom het ontbreken van een Nederlands telefoonnummer daar niet relevant voor is.
- c. Gebruik van de Nederlandse taal, het tonen van de Nederlandse vlag en het aanbieden van de betalingsmogelijkheid iDEAL op de websites betekent niet dat deze zich richten op spelers in Nederland.
- d. Toepassing van de prioriteringscriteria leidt tot een gedoogsituatie die voor sommige aanbieders wel geldt en voor andere niet. Dit is onevenredig en leidt tot willekeur en rechtsongelijkheid.
- e. De prioriteringscriteria zijn door de Ksa niet juist toegepast. Toen op 6 november 2012 is geconstateerd dat [www.europacasino.com](http://www.europacasino.com) niet langer voldeed aan de prioriteringscriteria, is het onderzoek naar deze website desondanks voortgezet. Hiermee heeft de Ksa in strijd gehandeld met haar eigen beleid en daarmee in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur.
- f. Het boetebesluit is onevenredig omdat Imperial geen kansspelen wil aanbieden voor zover dat niet is toegestaan en er geen sprake (meer) is van actieve gerichtheid op spelers in Nederland. Aanpassingen op de website [www.europacasino.com](http://www.europacasino.com) zijn volgens Imperial doorgevoerd en er is niet bewust voor gekozen om voor de andere websites te blijven voldoen aan de prioriteringscriteria. Verder geeft bezwaarmaakster aan dat andere aanbieders die in tegenstelling tot Imperial niet aan de wet voldoen niet worden aangepakt. Voor Imperial is niet duidelijk hoe de Ksa tot een boete van EUR 200.000,- is gekomen.
- g. Voor Imperial is niet duidelijk wat het beleidskader is met betrekking tot toekomstige vergunningverlening zodat ze niet kan inschatten wat de gevolgen zijn van de opgelegde boete en het al of niet betalen daarvan. Door het boetebesluit is Imperial in een zeer nadelige positie gebracht ten opzichte van andere kanspelaanbieders.

### *B. Ten aanzien van de openbaarmaking*

- h. Het openbaarmakingsbesluit benadeelt Imperial onevenredig. In de uitwerking heeft dit besluit een punitief karakter. Imperial wil niet worden weggezet als een louche, criminele partij. Met de openbaarmaking wordt zij in een kwaad daglicht gesteld hetgeen het gevolg is van het niet tijdig aanpassen van al haar websites aan het prioriteringsbeleid.
- i. Imperial heeft alle activiteiten die verband kunnen hebben met Nederland of de schijn daartoe kunnen wekken gestaakt en voldoet daarmee aan de wet.
- j. Derden die kennisnemen van het openbaar gemaakte boetebesluit kunnen dat gebruiken in toekomstige vergunningprocedures. Handelspartners kunnen vanwege de openbaarmaking Imperial uitsluiten van het doen van zaken.
- k. Openbaarmaking van de boete heeft grote invloed op de positie van Imperial en dat is niet uitsluitend het gevolg van de sanctie zelf. Zolang onduidelijk is wat de consequenties zijn van het boetebesluit dient openbaarmaking daarvan achterwege te blijven.

- l. Imperial wordt gediscrimineerd vergeleken met andere aanbieders die ook aan de prioriteringscriteria voldeden maar geen boete krijgen of hebben gekregen.
- m. Openbaarmaking dient geen enkel algemeen belang en is misleidend voor de consument. Imperial heeft alle activiteiten in Nederland gestaakt waardoor het niet nodig is om publiek in Nederland te waarschuwen.
- n. Niet valt in te zien waarom het van belang is de namen van Imperial en de websites te noemen.

### **3. Toepasselijke regelgeving**

- 16. De Raad 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 bedroeg ten tijde van de overtreding EUR 780.000,- of – indien dit meer is – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
- 17. Artikel 5:1 van de Awb luidt:
  - 1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
  - 2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
  - 3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 5:1, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.
- 18. 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.
- 19. Voor het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel online wordt geen vergunning verleend. De Wok biedt voor een dergelijke vergunning geen voorziening. Dat betekent dat het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel online altijd in strijd is met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
- 20. Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur verschaft een bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
- 21. In artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is een aantal uitzonderingen opgenomen. Persoonsgegevens worden bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt. Daarnaast kan het verstrekken van informatie bijvoorbeeld achterwege blijven voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken rechtspersonen.
- 22. In de uitspraak van 10 november 2010, LJN BO3468, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat het past om in het kader van de toezichthoudende taak boetebesluiten te publiceren, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.



#### 4. Overwegingen van de commissie

##### ***Ten aanzien van de ontvankelijkheid van Imperial***

23. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

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

###### *Overtreding Wok en prioriteringscriteria (a t/m e)*

24. De prioriteringscriteria zijn ontwikkeld om de volgorde in handhavend optreden te bepalen. Deze criteria worden derhalve niet gebruikt om te bepalen of een aanbieder de Wok overtreedt. Bezwaarmaakster betoogt dat voldoen aan de prioriteringscriteria niet betekent dat de Wok is overtreden. De commissie onderschrijft dit maar ziet in het bestreden besluit geen aanleiding om te veronderstellen dat de Raad dit standpunt wel huldigt. Wat bezwaarmaakster verder aanvoert met betrekking tot het prioriteringsbeleid heeft als strekking dat dat beleid onrechtmatig is of op onjuiste wijze is toegepast. Nu geen boete is opgelegd wegens overtreding van de prioriteringscriteria maar vanwege overtreding van de Wok, ziet de commissie geen aanleiding nader op deze bezwaargronden in te gaan. Zelfs als zij zouden slagen betekent dat immers nog niet dat ten onrechte een boete wegens overtreding van de Wok is opgelegd.
25. Volgens bezwaarmaakster vloeit uit het Ladbrokesarrest voort dat, om van een overtreding van artikel 1 van de Wok te kunnen spreken, er sprake moet zijn van toegang tot de aangeboden kansspelen. In dat kader moet worden vastgesteld of deelneming aan de spellen niet onmogelijk is gemaakt. De commissie merkt op dat het zogenoemde Ladbrokesarrest<sup>11</sup> is gewezen in een civielrechtelijk 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.
26. 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*.<sup>12</sup> Doel van de Wok is immers *de menselijke speelzucht te 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.
27. Een van de mogelijkheden 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 hiervóór 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*

<sup>11</sup> Hoge Raad 18 februari 2005, LJN AR4841, overweging 3.3.3.

<sup>12</sup> LJN AR4841, overweging 3.3.2.

*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.*

28. Dit arrest brengt volgens de commissie, anders dan bezwaarmaakster stelt, 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 deelneming aan de spellen in Nederland niet onmogelijk is gemaakt. Volgens de Hoge Raad is gebruikmaking van software die deelneming vanuit Nederland onmogelijk maakt namelijk een element dat van belang is bij de beoordeling of er sprake is van gelegenheid geven in de zin van artikel 1 van de Wok. Maar volgens de commissie is het niet het enige of het doorslaggevend element om van gelegenheid geven te kunnen spreken.
29. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok behelst bovendien alleen een verbod om gelegenheid te geven om mede te dingen naar (...). Het daadwerkelijk deelnemen aan die kansspelen vormt geen bestanddeel van de overtreding. Dat niet onderzocht is of vanuit Nederland is deelgenomen aan de kansspelen, is derhalve niet doorslaggevend voor de vraag of er sprake was van gelegenheid geven.
30. De commissie verwijst voorts naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 4 februari 2014<sup>13</sup>, overweging 6, pagina 4, waar deze overweegt: *Het niet onmogelijk gemaakt zijn van de deelneming vanuit Nederland is weliswaar door de Hoge Raad aangemerkt als een element van het "gelegenheid geven tot deelneming", doch er zijn geen aanwijzingen dat de Hoge Raad in het Ladbroke's arrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren ingevolge welke een bestuursorgaan, in de woorden van verweerder, de aanwezigheid van een blokkade zal moeten aannemen totdat zij het tegendeel door eigen onderzoek heeft vastgesteld.*
31. Naar het oordeel van de commissie heeft Imperial via de bij randnummer 2 genoemde websites gelegenheid gegeven tot deelneming aan kansspelen in de hiervoor bedoelde zin.
32. In het besluit heeft de Raad aan de hand van een aantal elementen beoordeeld of het kansspelaanbod van Imperial mede was gericht tot Nederland. Als zodanig zijn onder andere van belang geacht het tonen van een Nederlandse vlag, de betaalbaarheid IDEAL, het gebruik van de Nederlandse taal en het noemen van Nederlandse winnaars. Naar het oordeel van de commissie wijzen de hiervoor genoemde elementen er op dat de gokactiviteiten van Imperial zo waren ingericht dat Nederlandse consumenten op een eenvoudige en laagdrempelige manier konden deelnemen. Hieruit volgt tevens dat het aanbod was gericht tot de Nederlandse markt. De suggestie dat de websites zich mogelijk alleen richtten op Nederlanders in het buitenland is niet gemotiveerd en acht de commissie niet aannemelijk. 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 bezwaarmaakster heeft dat ook niet aannemelijk gemaakt. Dat aan het ontbreken van een Nederlands telefoonnummer op de websites minder betekenis is toegekend komt de commissie niet onredelijk voor.

<sup>13</sup> Zaaknummer SGR 13/9213 WOB V05.

33. Een ander belangrijk aspect is dat *Nederland* niet is genoemd in de lijst van landen van waaruit deelname aan de kansspelen is uitgesloten.<sup>14</sup> In dat licht gezien acht de commissie het uitgesloten dat er door Imperial een IP-country blokkade was ingesteld die deelname vanuit Nederland onmogelijk maakte. Imperial sloot deelname vanuit Nederland immers zelf niet uit. Dat in een aantal verslagen van toezichthouders is vastgelegd dat de software, om de spellen te kunnen bekijken en spelen, niet kon worden gedownload en geïnstalleerd op de computers bij de Ksa, wil niet zeggen dat het kansspelaanbod niet bereikbaar was voor spelers in Nederland. Op de computers bij de Ksa is uit oogpunt van beveiliging een beperking aangebracht waardoor downloaden van software niet mogelijk is. Voor de commissie staat het, mede in het licht van het feit dat bezwaarmaker geen concrete feiten of omstandigheden heeft aangevoerd die nopen tot een tegenovergestelde conclusie, dan ook vast dat Imperial gelegenheid bood tot deelname aan kansspelen.
34. De commissie is, gelet op bovenstaande, van oordeel dat met de bij randnummer 2 genoemde websites gelegenheid werd gegeven aan potentiële deelnemers in Nederland om mede te dingen naar prijzen of premies. Uit het boeterapport blijkt immers dat door deelname aan het kansspelaanbod kon worden meegedongen naar prijzen of premies. Bij randnummer 92 van het besluit zijn hiervan voorbeelden genoemd. In de algemene voorwaarden op de websites stond onder meer vermeld dat gewonnen bedragen worden bijgeschreven op het desbetreffende account van de deelnemer.
35. Verder merkt de commissie op dat in de algemene voorwaarden op de websites was vermeld dat de generatoren van willekeurige getallen de uitkomst van de spellen bepalen. Hieruit blijkt dat de spelers de uitkomsten niet overwegend konden beïnvloeden.
36. Dat blijkt overigens ook uit de aard van de aangeboden kansspelen op voornoemde websites. Van roulette, Black Jack en Keno is algemeen bekend dat dit kansspelen betreffen en dat de deelnemers aan deze kansspelen geen overwegende invloed hebben op de uitkomsten. Zoals bij randnummer 90 van het besluit is aangegeven zijn deze spellen in de Beschikking casinospelen 1996 als casinospelen benoemd.
37. Vast staat dat Imperial nooit over een vergunning heeft beschikt op grond van de Wok voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen. Op grond van het huidige wettelijke kader wordt ook geen vergunning verleend voor het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen via internet.
38. Dat Imperial beschikt over vergunningen verleend door de autoriteit in Antigua and Barbuda en de Kahnawake Gaming Commission is niet relevant. Het gaat in casu om de activiteiten van dit bedrijf op de Nederlandse markt en daar is de Ksa bevoegd, niet de autoriteit van Antigua and Barbuda of de Kahnawake Gaming Commission. Ten overvloede zij opgemerkt dat op geen enkele wijze is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningen verleend in Antigua and Barbuda en Kahnawake enige rol spelen.
39. De commissie verwijst voorts naar overweging 2.14 van de uitspraak van de Hoge Raad van 24 februari 2012, gepubliceerd op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) onder nummer BT6689: *Uit het antwoord van het HvJEU op de derde door de Hoge Raad gestelde prejudiciële vraag, meer in het bijzonder uit hetgeen het HvJEU in punt 54 van zijn arrest heeft overwogen, blijkt dat dit betoog faalt. Een lidstaat mag zich op het standpunt stellen*

---

<sup>14</sup> Zie hoofdstuk 5 van het besluit.

*dat het enkele feit dat een marktdeelnemer rechtmatig via internet kansspelen aanbiedt in een andere lidstaat, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit.*

#### Tussenconclusie

40. Naar het oordeel van de commissie kan op basis van de hiervoor weergegeven feiten worden vastgesteld dat vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de op bij randnummer 2 genoemde websites aangeboden kansspelen. Daarmee staat voor de commissie vast dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. De aan het boetebesluit ten grondslag gelegde onderzoeksbevindingen bieden volgens de commissie voor deze vaststelling voldoende basis. Daarmee staat volgens de commissie tevens vast dat de Raad bevoegd was voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

#### *Evenredigheid van het boetebesluit (f)*

41. Dat Imperial thans via haar websites geen kansspelen meer aanbiedt op de Nederlandse markt doet niet af aan het feit dat zij in de onderzoeksperiode langdurig en stelselmatig artikel 1 van de Wok heeft overtreden. Het is de commissie gebleken dat Imperial herhaaldelijk door de Ksa is gewezen op de geconstateerde overtredingen en dat Imperial persisteerde in het in strijd handelen met de Wok.
42. Imperial heeft inderdaad aanpassingen doorgevoerd op de website [www.europacasino.com](http://www.europacasino.com) en viel vanaf dat moment niet meer onder de prioriteringscriteria. In de waarschuwingsbrieven die de Ksa heeft gezonden was echter vermeld dat het daarin gestelde ook gold voor eventuele andere door Imperial beheerde websites. Dat Imperial dat over het hoofd heeft gezien of zich dat onvoldoende heeft gerealiseerd komt naar het oordeel van de commissie voor haar rekening.
43. De aanpassingen op de andere websites zijn pas geruime tijd na de pleegperiode doorgevoerd. Het is de commissie gebleken dat deze websites pas ontoegankelijk zijn gemaakt nadat het voor Imperial duidelijk was dat de Ksa een boete zou kunnen gaan opleggen. In zo'n geval ligt het volgens de commissie niet voor de hand om geen of een lagere boete op te leggen.
44. Het is de commissie niet duidelijk hoe bezwaarmaakster erbij komt dat tegen andere aanbieders die zich voor handhavend optreden prioriteren niet wordt opgetreden. Bezwaarmaakster heeft immers geen inzage in de (lopende) onderzoeken en procedures van de Ksa.
45. Op basis van de prioriteringscriteria komen alle aanbieders die daaraan voldoen voor handhavend optreden in aanmerking. Omdat de handhavingscapaciteit van de Ksa niet ongelimiteerd is kan niet tegen alle aanbieders tegelijk worden opgetreden. Dat wil echter niet zeggen dat, zoals bezwaarmaakster stelt, alleen tegen Imperial door de Ksa is opgetreden. De commissie wijst op de andere boetes die de Ksa heeft opgelegd aan online kansspelaanbieders die zijn gepubliceerd op haar website.
46. In het besluit is de hoogte van de boete gemotiveerd in hoofdstuk 8. Met name bij de randnummers 97 tot en met 100 en 106 tot en met 112 is de motivering opgenomen voor de hoogte van de boete. De commissie is van oordeel dat deze motivering toereikend is. Uit deze motivering volgt bijvoorbeeld ook waarom de boete in deze zaak hoger is uitgevallen dan bij eerdere zaken.

*Beleidskader toekomstige vergunningverlening (g)*

47. Het boetebesluit staat los van de toekomstige wet en de toekomstige mogelijkheid een vergunning te verlenen voor het aanbieden van kansspelen online. De boete is opgelegd aan Imperial voor overtredingen die in het verleden hebben plaatsgevonden. Imperial doet het thans voorkomen dat zij wat betreft de toekomstige vergunningverlening in een ongunstiger positie staat dan haar concurrenten om de enkele reden dat zij een boete heeft gekregen en de andere bedrijven niet. Maar dat blijkt volgens de commissie niet uit de feiten, mededelingen van de Ksa of het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Verder merkt de commissie op dat de inhoud van toekomstige wetgeving en/of beleid niet relevant is bij beantwoording van de vraag of terecht een boete is opgelegd op basis van thans geldende wetgeving en beleid.
48. Gelet op het voorgaande slagen de door Imperial tegen het boetebesluit aangevoerde gronden niet. De commissie zal daarom adviseren het bezwaar tegen dat besluit ongegrond te verklaren.

*Openbaarmaking van het besluit (h tot en met n)*

49. Het is de commissie gebleken dat de Ksa een beleid voert om actief voorlichting te geven over de taakuitvoering. Het openbaar maken van sanctiebesluiten maakt daar onderdeel van uit. Dit vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de Ksa met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte acht de Ksa openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Overeenkomstig deze beleidslijn heeft de Ksa ook in de onderhavige zaak besloten tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete.
50. Openbaarmaking van het boetebesluit heeft nog niet plaatsgevonden omdat de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag de voorgenomen openbaarmaking heeft geschorst tot zes weken na de beslissing op bezwaar.
51. Anders dan Imperiaal betoogt, is openbaarmaking van een boetebesluit volgens de commissie geen afzonderlijke sanctie en heeft openbaarmaking geen punitief karakter. De commissie verwijst naar de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 4 mei 2011 (LJN: BQ3528). Het mogelijke door openbaarmaking van een besluit ontstane nadeel wordt niet gezien als bestraffing (leedtoevoeging).
52. De commissie verwijst tevens naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (LJN: BY4734) waarin is overwogen dat openbaarmaking van een sanctiebesluit geen punitief karakter heeft. De commissie verwijst voorts naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 november 2010 (LJN: BO3468). De vraag bij publicatie betreft de vraag naar mogelijke onevenredige benadeling van betrokkenen. Er is, aldus de Afdeling, alleen dan sprake van onevenredige benadeling als een besluit in rechte geen stand zal kunnen houden en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt.
53. Tenslotte verwijst de commissie naar de uitspraak van de voorzieningenrechter Rotterdam (LJN BZ4032) waarin werd overwogen dat een besluit *in essentie* in rechte stand zal kunnen houden. Indien dat het geval is, zijn er geen beletselen voor openbaarmaking.

54. De commissie kan Imperial niet volgen in het betoog dat geanonimiseerde openbaarmaking de voorkeur verdient. Consumenten dienen naar behoren geïnformeerd en/of gewaarschuwd te kunnen worden. Hun belang is niet gediend bij geanonimiseerde openbaarmaking. Zij weten dan immers niet welke website en/of welke bedrijven achter de website het betreft. Imperial heeft weliswaar de door haar geëxploiteerde Nederlandstalige websites ontoegankelijk gemaakt voor deelname vanuit Nederland, maar deze blokkades zouden eenvoudigweg op ieder moment opgeheven kunnen worden. Ook valt niet uit te sluiten dat consumenten gebruik maken van proxyservers. Waarschuwing van consumenten is volgens de commissie dan ook nog steeds een legitieme reden voor openbaarmaking van het boetebesluit.
55. De commissie overweegt dat openbaarmaking van een opgelegde boete mogelijk tot benadeling van het imago van een bedrijf kan leiden, maar die benadeling niet onevenredig is als er voldaan is aan de twee criteria die de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft geformuleerd (zie randnummer 53). De commissie voegt hieraan toe dat mogelijke imagoschade veeleer het gevolg is van de geconstateerde overtreding, dan van de voor die overtreding opgelegde sanctie.
56. De commissie ziet overigens in het algemeen geen voordeel in geanonimiseerde openbaarmaking omdat openbaarmaking dan de facto op elk bedrijf betrekking kan hebben en de reputatie van elk ander bedrijf in een branche onder druk kan komen te staan.
57. Hetgeen namens Imperial is aangevoerd tegen openbaarmaking berust naar het oordeel van de commissie voornamelijk op speculatie en is overigens niet onderbouwd. De commissie merkt op dat meerdere toezichthouders in Nederland besluiten openbaar maken en dat openbaarmaking niet hoeft te leiden (leidt) tot schade.<sup>15</sup> De stellingen van bezwaarmaakster dat de Ksa het besluit alleen openbaar wil maken om haar bestaansrecht te dienen of dat openbaarmaking zou leiden tot misleiding van consumenten blijkt nergens uit en wordt ook niet ondersteund door enig bewijsmiddel. De commissie laat deze opmerkingen dan ook verder onbesproken.
58. Dat Imperial anders zou worden behandeld dan andere aanbieders van kansspelen online is de commissie niet gebleken uit het dossier en is door bezwaarmaakster ook niet nader onderbouwd of aannemelijk gemaakt.
59. Nu de commissie van oordeel is dat de bezwaren van Imperial niet nopen tot herroeping van het boetebesluit, adviseert de commissie ook de bezwaren tegen openbaarmaking van dat besluit ongegrond te verklaren.

---

<sup>15</sup> De commissies verwijst naar op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) gepubliceerde zaken zoals LJN nummers BZ8775, BO3707, BT6749, BK9798, BM 3076.

## **5. Conclusie**

60. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.

61. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 6 juni 2014, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit de heer mr. A.C. Rop (voorzitter), de heer mr. R.A.C. Luinge en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit  
de voorzitter,

w.g.

mr. A.C. Rop