

**Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaarschrift van CyberRock Entertainment N.V. en Honeydew Trading Limited tegen het besluit van 18 oktober 2018, met kenmerk 12863 / 01.043.023, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 350.000,- en tegen het besluit van 18 oktober 2018, met kenmerk 12863 / 01.043.030 tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben tussen 15 mei 2017 en 27 februari 2018 diverse websites onderzocht die werden geëxploiteerd door CyberRock Entertainment N.V. (hierna: CyberRock) en Honeydew Trading Limited (hierna: Honeydew). De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van 17 juli 2018 en het besluit van 18 oktober 2018 tot oplegging van een bestuurlijke boete (hierna: het sanctiebesluit).
3. In het rapport van 17 juli 2018 zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven en wordt geconcludeerd dat CyberRock en Honeydew in strijd hebben gehandeld met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).
4. CyberRock en Honeydew (gezamenlijk hierna: bezwaarmakers) zijn uitgenodigd om een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete.¹ Voor het geven van een mondelinge zienswijze was op 6 september 2018 een hoorzitting gepland.
5. Er is geen reactie op de uitnodigingen ontvangen.
6. De raad van bestuur heeft in het sanctiebesluit CyberRock en Honeydew als overtreder aangemerkt en hen een boete opgelegd van € 350.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok. Voor de betaling van de boete zijn zij elk hoofdelijk aansprakelijk. Volgens het sanctiebesluit hebben CyberRock en Honeydew deze wettelijke bepaling overtreden door op zeven 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.
7. Eveneens bij besluit van 18 oktober 2018 heeft de raad van bestuur bepaald dat het sanctiebesluit openbaar gemaakt zou worden. Dat is op 2 november 2018 geschied.
8. Bij brief van 27 november 2018 hebben CyberRock en Honeydew (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.² Het bezwaar richt zich tegen het bestreden besluit en tegen het besluit tot openbaarmaking. De gronden van bezwaar zijn aangevuld bij brief van 3 januari 2019.³
9. Bezwaarmakers zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 14 januari 2019 de bezwaarschriften mondeling toe te lichten. Zij hebben van die

¹ Brief van 24 juli 2018, kenmerken 12863/01.037.904 en 906.

² Brief van 27 november 2018, kenmerk 12863/01.046.240, ontvangen per e-mail.

³ Brief van 3 januari 2019, kenmerk 12863/01.048.114, ontvangen per e-mail.

gelegenheid gebruik gemaakt. Namens bezwaarmakers zijn ter hoorzitting verschenen mr. [advocaat 1] en mr. [advocaat 2].

10. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt⁴ dat op 18 januari 2019 naar gemachtigden van bezwaarmakers is toegezonden.⁵ Op 24 januari 2019 hebben gemachtigden verzocht om een langere termijn voor het geven van een reactie op het verslag.⁶ De reactie is ontvangen op 4 februari 2019 en toegevoegd aan het dossier.

2. Bezwaargronden

2.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

11. In bezwaar wordt – samengevat – het volgende aangevoerd:

- a. De Kansspelautoriteit is alleen bevoegd tot handhaving ten aanzien van kansspelen die worden aangeboden vanuit Nederland en niet ten aanzien van kansspelen die worden aangeboden vanuit Curaçao;
- b. Het aanbod op de website is niet gericht op Nederland. Dit blijkt uit het feit dat op de website niet wordt vermeld dat het aanbod bestemd is voor consumenten op de Nederlandse markt. Bezwaarmakers verwijzen naar het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2005:AR4841). Het is ook nimmer de bedoeling van bezwaarmakers geweest om de Nederlandse markt te bedienen en dit blijkt ook uit de inrichting van de websites.
- c. Er wordt geen gebruik gemaakt van een .nl-extensie.
- d. Het gebruik van de Nederlandse taal op (bijvoorbeeld) de website play2wincasino.com is enkel bedoeld om de website een internationale uitstraling te geven maar zegt niets over de markt waarop het aanbod van kansspelen zich richt.
- e. De aanwezigheid van de betaalmethode iDeal kan op zichzelf niet leiden tot de conclusie dat de websites gericht zijn op de Nederlandse markt. iDeal kan ook in andere landen, zoals Curaçao, worden gebruikt. Bezwaarmakers verwijzen naar een (ongedateerd) nieuwsbericht van de Consumentenbond over klanten van ABN Amro die permanent buiten Europa wonen en verzocht zijn hun bankzaken bij ABN Amro te beëindigen (bijlage 2 bij de gronden).
- f. Het begrip 'gerichtheid op Nederland' betekent dat er sprake moet zijn van een actieve en bewuste keuze. Uit het gebruik van de betaaldienst iDeal blijkt niet van zo'n actieve en bewuste keuze. iDeal zit in het totaalpakket van de betrokken betaaldienstverlener. Met het afnemen van dit pakket is geen expliciete keuze voor iDeal gemaakt.
- g. De gerichtheid op de Nederlandse markt kan niet worden afgeleid uit het gebruik van de Nederlandse taal. Nederlands is een van de voertalen op Curaçao.
- h. Er is geen reclame gemaakt voor de websites die gericht zijn op de Nederlandse markt, daaruit blijkt dat bezwaarmakers zich niet op de Nederlandse markt richten. Andere door de Kansspelautoriteit gesanctioneerde aanbieders van kansspelen hebben wel reclame gemaakt waaruit evident blijkt dat die aanbieders zich wél op de Nederlandse markt richtten.
- i. Er is geen sprake van nauwe verwevenheid van CyberRock en Honeydew op grond waarvan aan beiden tezamen een boete kan worden opgelegd. Honeydew houdt zich alleen bezig met het afhandelen van het betalingsverkeer en niet met het aanbieden van kansspelen.
- j. De boete is disproportioneel. Er wordt uitgegaan van meerdere websites en daarmee meerdere spellen, terwijl deze websites niet gericht waren op de Nederlandse markt.

⁴ Stuk 12863/01.048.681.

⁵ Stuk 12863/01.048.680.

⁶ Stuk 12863/01.050.232.

2.2 Bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit

12. In bezwaar wordt – samengevat – het volgende aangevoerd:

- a. De Kansspelautoriteit heeft de besluiten ten onrechte openbaar gemaakt gelet op de evident beperkte gerichtheid van de websites op de Nederlandse markt.
- b. De openbaarmaking is onrechtmatig omdat de besluiten niet in stand zullen blijven.

13. Ter hoorzitting van 14 januari 2019 hebben bezwaarmakers nog het volgende aangevoerd:

- a. Betrokkenen worden weggezet als een onbetrouwbare partij. Maar de klachten en meldingen waarnaar wordt verwezen, zijn vergelijkbaar met die over elke aanbieder van kansspelen online.
- b. In het onderzoek is niet gekeken naar elke website afzonderlijk maar is alle informatie op één hoop gegooid. De websites verschillen onderling en daarom kan niet gezegd worden dat er ten aanzien van elke website een overtreding kan worden vastgesteld.
- c. Alleen het logo van iDeal op een website is niet voldoende om te spreken van aanbieden op de Nederlandse markt. Een enkel element is daarvoor niet genoeg. Betrokkenen zijn internationaal georiënteerd en niet specifiek op Nederland. De Nederlandse markt was een soort bijvangst. Bij de payment service provider is gewoon een groot aantal betaalmethoden afgenomen. De Nederlandse markt is niet relevant voor betrokkenen en met ingang van november 2018 hebben alle websites van betrokkenen een geoblocking. Met de geoblocking hopen betrokkenen problemen in de toekomst te voorkomen. Ter onderbouwing hiervan worden twee documenten overgelegd:
 - Een voorbeeld van een e-mail die aan klanten van casinofiz is gezonden waarin wordt toegelicht dat spelers uit Nederland niet langer bij casinofiz kunnen spelen. Spelers op de andere websites krijgen een vergelijkbare e-mail.
 - Een brief van [bedrijf 2] over de geoblocking die inmiddels op elke website is toegepast.De beide stukken worden in het dossier opgenomen.⁷

14. De commissie zal in het navolgende mede ingaan op de zienswijzen.

3. Juridisch kader

15. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om 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 deze wet vergunning is verleend.

16. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.

17. Artikel 35a van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt € 820.000,- of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.⁸

⁷ Stuk 12863/01.048.352.

⁸ Per 1 januari 2018 is dat bedrag gewijzigd van 820.000 naar 830.000. Het onderzoek in onderhavige zaak is gestart op 15 mei 2017. Om die reden wordt hier het 'oude' boetemaximum genoemd.

18. Artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
19. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat in de daar genoemde omstandigheden bepaalde gegevens niet openbaar gemaakt worden.
20. In haar uitspraak van 10 november 2010 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bepaald dat het past om in het kader van de toezichthoudende taak sanctiebesluiten te publiceren, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.⁹

4. Overwegingen van de commissie

4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers

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

4.2. Ten aanzien van het bezwaar tegen het sanctiebesluit

22. De commissie merkt op dat artikel 1 van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. De Wok bevat geen voorziening om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen en op dat aanbieden toezicht te houden. Dat betekent dat ieder online aanbod waarvoor geen vergunning is verleend, in strijd met de wet is.
23. Het is de commissie bekend dat de raad van bestuur een zekere rangschikking toepast bij de aanpak van overtreders. Dit beleid is uiteengezet in onderdeel 6.3 van het sanctiebesluit. Het komt erop neer dat in beginsel eerst aanbieders worden aangepakt die online kansspelen aanbieden op een website met de extensie -.nl, waarvan de website deels of geheel in de Nederlandse taal is of die reclame maken op televisie, radio of in gedrukte media. Met ingang van 1 juni 2017 richt de Kansspelautoriteit haar aandacht ook op alle andere aanbieders die hun aanbod specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten.
24. Een illegale aanbieder die niet aan de prioriteringscriteria voldoet, komt ook voor handhaving in aanmerking, maar heeft slechts een lagere prioriteit. De rechtbank Den Haag oordeelde in dit verband reeds meermaals in duidelijke bewoordingen: "*Het niet voldoen aan deze prioriteringscriteria betekent overigens niet dat van een overtreding geen sprake is, of dat [de raad van bestuur] niet handhavend zou mogen optreden.*"¹⁰
25. In casu is er sprake van het aanbieden van kansspelen in de Nederlandse taal op de websites play2wincasino.com en supremeplay.com. Daarmee is prioritering gegeven. Heeft een aanbieder zich geprioriteerd voor handhavend optreden, dan wordt het volledige aanbod van deze aanbieder in onderzoek genomen.¹¹
26. Vaststaat dat het aanbod van kansspelen bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. De toegang tot de websites was immers niet geblokkeerd. Daarmee is de overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gegeven.
27. De commissie verwijst in dat verband nog naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: "*Voor de vraag of artikel 1, aanhef*

⁹ ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

¹⁰ Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), overweging 4, 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), overweging 6 en 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (Bluemay), overweging 4.3.

¹¹ Vgl. ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 3.

*en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, ..., niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland"*¹² (onderstr. commissie).

28. De commissie verwijst voorts naar een uitspraak van de voorzieningenrechter Den Haag van 11 september 2018, zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262: *"De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.[naam].com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. ... Nu [naam] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van [naam] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit. Los daarvan is gebleken dat de website nog steeds toegankelijke is vanuit Nederland, zodat een overtreden van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, blijft bestaan."*
29. Aanvullend merkt de commissie op dat de gerichtheid op de Nederlandse markt blijkt uit:
- a. De toegankelijkheid van het aanbod vanaf een computer met een Nederlands IP-adres;
 - b. Het gebruik van de Nederlandse taal op de websites play2wincasino.com en supremeplay.com;
 - c. De mobiele versies van de websites play2wincasino.com en supremeplay.com waren geheel gesteld in de Nederlandse taal, er was geen taalkeuze aanwezig en de taal kon niet gewijzigd worden (sanctiebesluit, randnummers 18, onder a, resp. 22, onder a);
 - d. Het verspringen van de Engelse naar de Nederlandse taal na het inloggen vanaf een Nederlands IP-adres (vegasdays.com en vanguardscasino.com, sanctiebesluit, randnummer 96);
 - e. Het gebruik van de betaalmethode iDeal, die alleen geschikt is voor betalingsverkeer tussen Nederlandse bankrekeningen;
 - f. De vermelding op de website play2wincasino.com en supremeplay.com dat iDeal populair is onder spelers uit Nederland (sanctiebesluit, randnummers 16, onder f, resp. 21, onder e);
 - g. Het overzicht van de payment service provider van transacties die zijn gedaan door Nederlandse ingezetenen (bijlage 24, stuk 10782/01.022.495);
 - h. Nederland werd niet vermeld op de lijst van uitgesloten landen. Alleen ten aanzien van spelers uit Canada wordt vermeld dat deze niet worden geaccepteerd (supremeplay.com, randnummers 21, onder g, en 23, onder h).
30. Dat er sinds december 2017 sprake is van geoblocking op de websites, zoals ter hoorzitting door bezwaarmakers is aangevoerd, is onvoldoende om bezwaarmakers te disculperen. Het is de commissie bekend dat de mogelijkheid tot geoblocking, waarmee de toegang tot een website kan worden geblokkeerd, al zeer lang bestaat. Dat bezwaarmakers, zoals zij hebben aangevoerd, daarvoor kennelijk een nieuwe techniek hebben toegepast of wilden toepassen, wat daar ook van zij, doet daaraan niet af. De commissie is niet gebleken dat een nieuwe techniek noodzakelijk was om de websites te voorzien van geoblocking.
31. Overigens merkt de commissie op dat naar aanleiding van het betoog van bezwaarmakers aan de afdeling Handhaving van de Kansspelautoriteit is verzocht om de aangevoerde geoblocking te checken. Daarbij bleek dat in elk geval de website supremeplay.com op 14 januari 2019 nog steeds bereikbaar was vanaf een computer

¹² ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 5.

met een Nederlands IP-adres (<https://www.supremeplay.com/>), zij het dat de website was gesteld in de Engelse taal.¹³

32. De commissie zal in het navolgende de gronden van bezwaar bespreken.

4.2.1 Ten aanzien van grond a (de bevoegdheid tot handhaving)

33. Aangevoerd wordt dat de Kansspelautoriteit alleen bevoegd is tot handhaving ten aanzien van kansspelen die vanuit Nederland worden aangeboden.

34. De commissie volgt dit niet. Niet van belang is vanuit welk land het aanbod plaatsvindt. Van belang is of er sprake is van aanbod in Nederland.

35. De commissie verwijst naar de ook door bezwaarmakers aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.3: *Bij het voorgaande is zonder belang vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst totstandkomt en welk recht op de kansspelovereenkomst van toepassing is.*

36. Evenzo oordeelde recent de rechtbank Oost Brabant in een uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6341, waarbij de rechtbank verwees naar bovengenoemd arrest van de Hoge Raad.

37. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.2 Ten aanzien van grond b (Het aanbod van kansspelen op de website is niet gericht op Nederland)

38. Aangevoerd wordt dat het aanbod op de website niet gericht is op Nederland nu op de website niet wordt vermeld dat het aanbod bestemd is voor consumenten op de Nederlandse markt. Verwezen wordt naar het al genoemde arrest van de Hoge Raad, in het bijzonder overweging 3.3.3.

39. De commissie is van oordeel dat uit de aangehaalde passage uit het arrest van de Hoge Raad niet kan worden afgeleid dat er alleen dan sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt indien dat expliciet wordt vermeld. Een expliciete toelating van Nederlandse spelers, bijvoorbeeld door middel van een positieve lijst, is slechts één van de mogelijkheden om vast te stellen dat een aanbod zich op de Nederlandse markt richt. De commissie verwijst voorts naar de uitspraak van de voorzieningenrechter Den Haag van 4 februari 2014, SGR 13/9213, waar de voorzieningenrechter overweegt: [...] *doch er zijn geen aanwijzingen voor dat de Hoge Raad in het Ladbroke's-arrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren [...].*

40. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.3 Ten aanzien van grond c (Er wordt geen gebruik gemaakt van een .nl-extensie)

41. Aangevoerd wordt dat er geen gebruik wordt gemaakt van een .nl-extensie en dus is het kansspelaanbod niet gericht op de Nederlandse markt.

¹³ Vgl. voorzieningenrechter Den Haag, 11 september 2018, SGR 18/5274 en SGR 18/5262: *Los daarvan is gebleken dat de website nog steeds toegankelijk is vanuit Nederland zodat een overtreden van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok blijft bestaan.*

42. De commissie merkt op dat het gebruik van een .nl-extensie een van de prioriteringscriteria is. Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit is uitgebreid toegelicht in het sanctiebesluit.
43. Ongeacht de gebruikte extensie kan er sprake zijn van een overtreding van de Wok. De commissie verwijst nogmaals naar de uitspraak van de voorzieningenrechter Den Haag van 4 februari 2014 (SGR 13/9213), waar werd overwogen: [...] *een website met de naam www.casino.com vanuit Nederland bereikbaar is, zijnde het een notoir feit dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is.*¹⁴
44. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.4 Ten aanzien van grond d (Het gebruik van de Nederlandse taal ten behoeve van een internationale uitstraling)

45. Aangevoerd wordt dat de Nederlandse taal werd gebruikt om de websites een internationale uitstraling te geven.
46. De commissie acht dit, mede gelet op hetgeen in randnummer 29 van dit advies is opgemerkt, ongeloofwaardig. Overigens kan de wens een website een internationale uitstraling te willen geven, bezwaarmakers niet disculperen. Indien en voor zover er uitsluitend sprake was van gebruik van de Nederlandse taal ten behoeve van een internationale uitstraling, had het op de weg van bezwaarmakers gelegen om andere maatregelen te treffen om de bereikbaarheid van de websites voor Nederlandse spelers onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van geoblocking.
47. Een beroep op de jurisprudentie van het Europese Hof (HvJ EU, 7 december 2010, nr. C-585/08 en C-144/09, overweging 84) kan bezwaarmakers niet baten. Deze uitspraak geeft toepassing aan Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, en ziet op de interne markt (onder meer overweging 2 ter inleiding op de verordening). Uit niets blijkt dat de werking van deze verordening of deze uitspraak zich uitstrekt tot ondernemingen zoals CyberRock die buiten de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte zijn gevestigd.¹⁵ Overigens blijkt ook niet dat het de bedoeling van de uitspraak is om nieuwe bestuursrechtelijke bewijsregels te formuleren.¹⁶
48. Volledigheidshalve wijst de commissie er op dat op Curaçao de Antilliaanse gulden (ANG) de munteenheid is (overweging 84 van bovenvermelde uitspraak). Deze munteenheid wordt niet genoemd in het overzicht van betaalmethoden die op de websites worden aangeboden.¹⁷
49. Honeydew is wel gevestigd in een lidstaat van de Europese Unie (Cyprus). Op Cyprus is echter het Nederlands niet *de taal die gewoonlijk wordt gebruikt in de lidstaat vanwaar de ondernemer zijn activiteit ontplooit* (overweging 84 van bovenvermelde uitspraak).

¹⁴ Zie ook de reeds geciteerde uitspraak van de voorzieningenrechter Den Haag, 11 september 2018, SGR 18/5274 en SGR 18/5262.

¹⁵ Vgl. Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 4.2, en rechtbank Den Haag, 10 augustus 2016, SGR 14/7589.

¹⁶ Vgl. SGR 13/9213, uitspraak voorzieningenrechter Den Haag, 4 februari 2014: [...] *doch er zijn geen aanwijzingen dat de Hoge Raad in het Ladbrokes arrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren* [...].

¹⁷ Bijvoorbeeld bijlage 2: stuk 10782/01.009.531/02 (website play2wincasino.com) en bijlage 3: stuk 10782/01.009.414/01 en 02 (website supremeplay.com).

50. Ter hoorzitting is door bezwaarmakers aangevoerd dat de verwijzing naar deze jurisprudentie bedoeld is om *in het algemeen* aan te geven hoe het gebruik van een taal in relatie staat tot de gerichtheid op een bepaalde markt. De commissie kan dit niet volgen. Aan jurisprudentie die is ontwikkeld ten behoeve van de interne markt van de Europese Unie en gebaseerd is op aldaar geldende regelgeving, kan niet in den brede (wereldwijd) gelding worden gegeven.¹⁸

51. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.5 Ten aanzien van grond e (Het gebruik van de betaalmethode iDeal)

52. Ook uit de beschikbaarheid van iDeal blijkt naar het oordeel van de commissie dat er sprake is van gerichtheid op Nederland. Naar vaste rechtspraak van de Afdeling kan in de aanwezigheid van iDeal daarvoor een objectieve aanwijzing gevonden worden.¹⁹ Dat de aanwezigheid van iDeal pas zou blijken nadat een spelersaccount is aangemaakt, doet daar niet aan af. Feit blijft immers dat iDeal alleen gebruikt kan worden door degenen die over een Nederlandse bankrekening beschikken.

53. De commissie is verder van oordeel dat bezwaarmakers de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarnaar zij verwijzen, misverstaan. Immers, in de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, wordt overwogen: *Van de betaalwijze iDeal kan alleen gebruik worden gemaakt door een betaler die over een Nederlandse bankrekening beschikt, zodat hierin een objectieve aanwijzing is gelegen dat de websites zich mede richten op potentiële deelnemers in Nederland.* En in de uitspraak van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130: *Gelet hierop, alsmede door de omstandigheid dat de betaalwijze iDeal alleen gebruikt kan worden door een betaler die over een Nederlandse bankrekening beschikt, kunnen [appellant A] en [appellant B] niet worden gevolgd in hun standpunt dat de ksa niet heeft bewezen dat in dit geval artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden.*

54. Nergens wordt overwogen dat er sprake zou zijn van "niet meer dan een aanwijzing" noch dat deze aanwijzing "op zichzelf onvoldoende is".

55. Dat er mogelijk Nederlanders in het buitenland, en in het bijzonder in landen buiten Europa zijn, die een Nederlandse bankrekening aanhouden, doet hieraan niet af. De commissie verwijst nogmaals naar de opsomming in randnummer 29 van dit advies, in het bijzonder naar de verwijzing naar spelers uit Nederland op de websites play2wincasino.com en supremeplay.com en naar de transacties door Nederlandse ingezetenen in het overzicht van de payment service provider.

56. De commissie acht evenmin relevant dat de betaalmethode iDeal slechts zou worden aangeboden omdat deze in het totaalpakket van de payment service provider is opgenomen. Maar ook hier geldt dat het op de weg van bezwaarmakers had gelegen om andere maatregelen te treffen om de bereikbaarheid van de websites voor Nederlandse spelers onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van geoblocking. Overigens is de commissie niet gebleken van een dergelijke 'verplichte' afname van iDeal en dit is door bezwaarmakers ook niet aangetoond.

57. Het is de commissie bekend dat de payment service provider op de website vermeldt dat iDeal cruciaal is voor bedrijven die op de Nederlandse markt actief willen zijn:

Netherlands, the

¹⁸ Vgl. ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 4.2.

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2018:155: overweging 7.2 en ECLI:NL:RVS:2018:3135: overweging 6.3.

While purchasing from international websites is relatively common in the Netherlands, the most popular payment method, iDEAL, is local to the Dutch market. iDEAL is an inter-bank system covered by all major Dutch consumer banks, allowing shoppers to use their bank account for online purchases. Direct debits and open invoice payments are also popular.

Inside tip

Due to its ease of doing business, you should consider the Netherlands as one of the first European markets to enter. Offering iDEAL as a payment method is crucial.²⁰

58. Bezwaarmakers stellen omstreeks december 2017 het gebruik van iDeal op de website supremeplay.com onmogelijk te hebben gemaakt. De commissie merkt op dat dit niet afdoet aan het feit dat iDeal op de website supremeplay.com is aangeboden en op de overige websites nog steeds werd aangeboden. Voorts meent de commissie dat deze actie van bezwaarmakers strijdig is met hun verklaring in de zienswijze dat iDeal alleen maar werd aangeboden omdat dit in het totaalpakket van de payment service provider nu eenmaal was opgenomen. Gemachtigden voeren aan bovendien cijfers te hebben ingezien van betrokkenen. Hen is gebleken dat informatie van de payment service provider, zoals die is opgenomen in het rapport, afwijkt van de informatie van bezwaarmakers zelf. Volgens de informatie van bezwaarmakers kan de informatie van de payment service provider niet worden gelinkt aan de in het besluit genoemde websites. Een goede vergelijking konden gemachtigden echter niet maken omdat zij bijlage 24 uit het dossier niet hebben ontvangen.
59. De voorzitter van de commissie heeft de Kansspelautoriteit verzocht genoemde bijlage nogmaals toe te zenden aan de gemachtigden. Gemachtigden worden in de gelegenheid gesteld te reageren op deze bijlage. Hiervoor werd een termijn gegeven van 14 dagen na toezending.²¹
60. Op 28 januari 2019 is de reactie van bezwaarmakers ontvangen.²² In deze reactie wordt aangevoerd dat bezwaarmakers zich op het standpunt stellen dat er geen relatie is tussen bezwaarmakers en de bewijzen die de Kansspelautoriteit aan het besluit ten grondslag legt. Bezwaarmakers herhalen dat het overzicht van iDeal-transacties niet is toegespitst op de websites waarop het besluit betrekking heeft en zijn van oordeel dat bijlage 24 niet aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd en dat daarmee ook de randnummers 52 tot en met 55 van het sanctiebesluit moeten vervallen.
61. De commissie merkt op dat de reactie van 28 januari 2019 geen enkele onderbouwing bevat van de stellingen van bezwaarmakers. Nu er geen enkele onderbouwing is, kan de commissie evenmin beoordelen of de stellingen van bezwaarmakers hout snijden.
62. Wat hier echter van zij, voor het vaststellen van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is niet noodzakelijk dat er stortingen met iDeal of een andere betaalmethode zijn gedaan. Van belang is of er kansspelen zijn aangeboden zonder vergunning. Daarover bestaat naar het oordeel van de commissie geen twijfel. Evenmin bestaat er twijfel over de gerichtheid van het aanbod op - in elk geval mede - de Nederlandse markt. Dit blijkt uit hetgeen in randnummer 29 is overwogen. Welk

²⁰ [https://www.\[psp\].com/payment-methods](https://www.[psp].com/payment-methods).

²¹ Stuk 12863/01.048.525.

²² Stuk 12863/01.050.234.

bedrag door welke speler is gestort om te kunnen gokken op welke website, is daarbij niet van doorslaggevend belang.

63. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.6 Ten aanzien van grond f (Gerichtheid op Nederland moet blijken uit een actieve en bewuste keuze)

64. Aangevoerd wordt dat uit het begrip 'gerichtheid op Nederland' blijkt dat er sprake moet zijn van een actieve en bewuste keuze om op de Nederlandse markt actief te willen zijn. Van een dergelijke actieve en bewuste keuze is echter geen sprake. Uit het aanbieden van de betaalmethode iDeal kan een dergelijke keuze niet worden afgeleid.

65. De commissie kan dit niet volgen. Naar het oordeel van de commissie is de intentie van de overtreder niet relevant. Artikel 35a van de Wok maakt ook geen onderscheid tussen aanbieders met of zonder actieve en bewuste keuze. De commissie stelt vast dat er aanbod van kansspelen is geweest en dat dit aanbod zich in elk geval mede richtte op de Nederlandse markt terwijl hiervoor geen vergunning was verleend. Of dat een bewuste en actieve keuze is geweest van bezwaarmakers, doet niet ter zake.

66. De commissie merkt nog op dat het in randnummer 13 genoemde e-mailbericht van casinofiz spreekt van "existing players". Er waren dus Nederlandse spelers.²³ Of er daarbij wel of niet sprake was van een actieve keuze van bezwaarmakers om zich wel of niet op de Nederlandse markt te richten, is niet relevant.

67. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.7 Ten aanzien van grond g (Gerichtheid op de Nederlandse markt kan niet worden afgeleid uit het gebruik van de Nederlandse taal)

68. Aangevoerd wordt dat uit het gebruik van de Nederlandse taal niet kan worden afgeleid dat er sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Ook op Curaçao en in België wordt Nederlands gesproken.

69. De commissie verwijst naar hetgeen is opgemerkt onder 4.2.4 en adviseert dit bezwaar te passeren.

70. Ten overvloede merkt de commissie nog op dat bezwaarmakers niet beschikken over een vergunning om in België kansspelen online aan te bieden.²⁴ De website supremeplay.com staat bovendien op de zgn. zwarte lijst van de Belgische Kansspelcommissie.²⁵

4.2.8 Ten aanzien van grond h (Er is geen reclame gemaakt voor de websites in media die gericht zijn op de Nederlandse markt)

71. Aangevoerd wordt dat geen reclame is gemaakt voor de website in media die gericht zijn op de Nederlandse markt. Daaruit blijkt dat bezwaarmakers zich niet op de Nederlandse markt richtten.

²³ Vgl. uitspraak rechtbank Den Haag SGR 14/7589, overweging 4: *Daarbij komt dat op de websites [namen websites] ten tijde van een controle door verweerder de mededeling stond: 'Beste speler, vanwege de geldende wetgeving accepteren we momenteel geen spelers meer uit jouw land' [...].*

²⁴ https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/establishments/Online/.

²⁵ https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/establishments/Online/blacklist/.

72. De commissie kan dit niet volgen. Het maken van de reclame op de Nederlandse televisie en radio of in gedrukte media, is een van de prioriteringscriteria, net zoals het gebruik van de Nederlandse taal en het gebruik van een .nl-extensie. Het wel of niet maken van reclame is geen doorslaggevend punt bij de vaststelling van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok en evenmin kan gezegd worden dat er geen sprake is van een overtreding als er geen reclame is gemaakt.
73. Dat andere gesanctioneerde aanbieders van kansspelen online wél reclame hebben gemaakt, doet niet ter zake. De Kansspelautoriteit heeft boetes opgelegd aan zowel aanbieders die reclame maakten en zich om die reden prioriteerden voor ander onderzoek, als aan aanbieders die geen reclame maakten en zich om een andere reden voor nader onderzoek prioriteerden.
74. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.9 Ten aanzien van grond i (verwevenheid van bezwaarmakers)

75. Aangevoerd wordt dat er geen sprake is van verwevenheid tussen beide bezwaarmakers en dat dan ook niet aan hen tezamen een boete kan worden opgelegd. Honeydew is uitsluitend belast met de financiële transacties en houdt zich niet bezig met het aanbieden van kansspelen.
76. De commissie verwijst naar de randnummers 66 en volgende van het sanctiebesluit. Hier is een overzicht opgenomen van de mededelingen op de websites over de rol van CyberRock en Honeydew. Vermeld wordt onder meer:
- a. *The website is owned and operated by Honeydew Trading Ltd and Cyberrock Entertainment N.V.* (randnummers 66 en 67, play2wincasino.com);
 - b. *The website is owned and operated by Honeydew Trading Ltd and Cyberrock Entertainment N.V.* (randnummers 68 en 69, supremeplaycasino.com);
 - c. *The website is owned by CyberRock Entertainment N.V. and operated by Honeydew Trading Ltd* (randnummer 70, casinofiz.com).
77. De overige websites vermeldde dezelfde tekst. Alleen de website vanguardscasino.com vermeldde: *This website is owned and operated by Cyberrock Entertainment N.V.* (randnummer 75).
78. De commissie meent dat bezwaarmakers niet gevolgd kunnen worden in hun stelling dat Honeydew zich uitsluitend bezig hield met de financiële transacties en niet met het aanbieden van kansspelen.

79. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.10 Ten aanzien van grond j (Hoogte van de boete)

80. Aangevoerd wordt dat de boete disproportioneel is. Er wordt uitgegaan van meerdere websites en daarmee van meerdere spellen, terwijl deze websites niet gericht waren op de Nederlandse markt.
81. Naar het oordeel van de commissie is de boete conform de boetebeleidsregels vastgesteld. De boetebeleidsregels gaan uit van een basisbedrag dat wordt verhoogd naar gelang het aantal websites, het aantal spellen en dergelijke. Daarna kunnen nog boete verhogende of boete verlagende omstandigheden worden toegepast.
82. Dat de websites niet gericht zouden zijn op de Nederlandse markt kan de commissie niet volgen. De websites waren bereikbaar vanaf een computer met een Nederlands

IP-adres, Nederlandse spelers werden niet geweerd, de Nederlandse taal werd gebruikt en de betaalmethode iDeal werd aangeboden. Daarbij werd vermeld dat deze betaalmethode vooral populair is onder spelers uit Nederland. Uit het overzicht van de payment service provider blijkt bovendien dat door Nederlandse ingezetenen van het aanbod van bezwaarmakers daadwerkelijk gebruik is gemaakt.

83. De commissie ziet geen aanleiding om de hoogte van de boete aan te passen.

84. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.2.11 Slotopmerkingen

85. Door bezwaarmakers is ter hoorzitting aangevoerd dat zij worden weggezet als een onbetrouwbare partij. De klachten en meldingen waarnaar wordt verwezen, zijn vergelijkbaar met die over elke aanbieder van kansspelen online.

86. De commissie neemt hier kennis van. Het feit dat er over andere aanbieders ook klachten en meldingen aangetroffen zijn, doet niet af aan het feit aan de klachten en meldingen over bezwaarmakers zijn aangetroffen.

87. Ter hoorzitting is aan bezwaarmakers nog de vraag voorgelegd waarom de websites vermeldden dat zij een vergunning hebben, terwijl de vergunning op naam staat van [bedrijf 1] N.V. Aangevoerd werd dat [bedrijf 1] de directie voert en de vergunning ook mag 'uitlenen' aan bezwaarmakers.

88. De commissie is ambtshalve niet bekend met het 'uitlenen' van vergunningen op Curaçao, ondanks het feit dat deze vergunningen en het bedrijf [bedrijf 1] in meerdere procedures aan de orde zijn geweest. Bezwaarmakers onderbouwen de mogelijkheid tot 'uitlenen' ook niet.

89. De commissie meent echter dat een vergunning op naam behoort te staan van de aanbieder en niet van een derde die niet als exploitant van de website wordt genoemd.

4.2.12 Tussenconclusie

90. De commissie adviseert om de bezwaren tegen het sanctiebesluit ongegrond te verklaren.

4.3 Ten aanzien van het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit

91. Aangevoerd wordt dat

- a. de Kansspelautoriteit de besluiten ten onrechte openbaar gemaakt heeft gelet op de evident beperkte gerichtheid van de websites op de Nederlandse markt; en
- b. de openbaarmaking is onrechtmatig omdat de besluiten niet in stand zullen blijven.

4.3.1 Ten aanzien van grond a (Beperkte gerichtheid op Nederland)

92. De commissie is van oordeel dat afdoende is komen vast te staan dat het aanbod van bezwaarmakers zich in ieder geval mede richtte op de Nederlandse markt. Daarmee is het belang van openbaarmaking gegeven. Immers, Nederlandse consumenten zijn met de openbaarmaking gewaarschuwd dat voor het aanbod van bezwaarmakers geen vergunning is verleend en dat er geen goed toezicht op bezwaarmakers en hun aanbod mogelijk is. Voorts blijkt uit de openbaarmaking dat de Kansspelautoriteit tegen bezwaarmakers heeft opgetreden.

93. Bovendien is door openbaarmaking bekend geworden dat bezwaarmakers in het geheel niet over een vergunning beschikken, ook niet over de vergunning die zij zeggen te hebben (sanctiebesluit, randnummers 75-77).

94. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

4.3.2 Ten aanzien van grond b (De besluiten zullen geen stand houden)

95. Aangevoerd wordt dat de besluiten geen stand zullen houden en dat bezwaarmakers door openbaarmaking onevenredig zijn getroffen in hun belangen.

96. De commissie kan bezwaarmakers hierin niet volgen. Bezwaarmakers hebben kansspelen aangeboden zonder vergunning, hun aanbod was in elk geval mede gericht op de Nederlandse markt en bovendien is door Nederlandse spelers van dat aanbod ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.

97. Dat bezwaarmakers mogelijk nadelige effecten ervaren van de opgelegde sanctie en de openbaarmaking daarvan – wat door bezwaarmakers overigens niet wordt onderbouwd – is wellicht niet uitgesloten, maar naar het oordeel van de commissie is dat eerder te wijten aan de overtreding dan aan het feit dat de Kansspelautoriteit tegen deze overtreding heeft opgetreden.

98. Het is de commissie voorts bekend dat ook in het verleden beboete aanbieders hebben betoogd soortgelijke schade te zullen lijden, maar dat zij in de praktijk geen aantoonbare hinder bleken te ondervinden van de openbaarmaking van sanctiebesluiten. Van sommige aanbieders is het de commissie bijvoorbeeld bekend dat zij in andere Europese lidstaten een vergunning konden bemachtigen, prestigieuze prijzen wonnen of sponsordeals met wereldberoemde voetbalclubs afsloten, ook nadat de raad van bestuur aan hen een boete had opgelegd. De commissie ziet zonder nadere motivering niet in waarom dit voor verzoekers anders zou zijn.

99. Het is vaste rechtspraak dat als bezwaarmakers de te lijden schade niet kunnen concretiseren, daaraan ook geen concreet belang gehecht kan worden. Zie daarvoor bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017²⁶ en de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017.²⁷

100. De commissie merkt op dat het vaste jurisprudentie is dat bij openbaarmaking op grond van de Wob bij de belangenafweging het uitgangspunt van de Wob, 'openbaarheid is regel', zwaar dient te wegen.²⁸ In wat bezwaarmakers hebben aangevoerd ziet de commissie geen zwaarwegende argumenten om van dat uitgangspunt af te wijken.

101. De commissie adviseert dit bezwaar te passeren.

102. In de brief van 4 februari 2019 hebben bezwaarmakers aanvullend aangevoerd dat er geen reden is om de beslissing op bezwaar openbaar te maken, nu het sanctiebesluit reeds openbaar is. De commissie merkt hierover nog op dat een openbaar gemaakt sanctiebesluit niet in de weg staat aan openbaarmaking van de

²⁶ ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, overweging 7.

²⁷ ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 10: *Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat [appellante] de door hen gestelde reputatieschade niet met concrete gegevens heeft gemotiveerd. Gelet hierop heeft de ksa in dit geval het belang van transparantie en het verstrekken van informatie in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van [appellante] bij het uitblijven van reputatieschade. Hierbij acht de Afdeling ook van belang dat [appellante] de gelegenheid hadden een voorlopige voorziening te vragen alvorens daadwerkelijk tot publicatie werd overgegaan en dat zij van deze mogelijkheid geen gebruik hebben gemaakt.*

²⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691, overweging 4.4.

beslissing op bezwaar. De commissie wijst daarbij in het bijzonder op het belang van transparantie ten aanzien van de werkwijze van de Kansspelautoriteit en het belang van generale preventie.

4.3.3 Tussenconclusie

103. De commissie adviseert om de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

104. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten in stand te laten.
105. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 19 februari 2019 door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), de heer mr. R.L. Straathof en mevrouw mr. I.M. Zuurendonk.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije