

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

Zaak: OA/2012/004

Kenmerk: 7845 / 00.017.101

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 7845 / 00.021.663

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.

Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited hebben in de periode 6 juni 2012 – 9 augustus 2013 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Zij krijgen een boete van EUR 150.000,- voor het overtreden van de Wet op de Kansspelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	4
2 De website en de betrokkenen.....	5
2.1 De website.....	5
2.2 De betrokkenen	6
2.3 De aanschrijvingen	6
3 Het rapport	7
4 Zienswijze	7
5 Feitelijk kader	8
5.1 Onderzoek van de website	8
5.1.1 Benaderen van de website	8
5.1.2 Inhoud van de website	9
5.2 De aangeboden spellen.....	12
5.3 Samenvattend	15
6 Juridische beoordeling	16
6.1 De wettelijke bepaling	16
6.2 Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit	17
6.3 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit.....	18
6.4 De aangeboden spellen.....	18
6.5 Geen vergunning	19
6.6 Zienswijze m.b.t. daadwerkelijke deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland	19
6.7 Conclusie	23
7 Overtreders	23
8 Bestuurlijke boete.....	25
8.1 Inleiding	25

8.2	Verwijtbaarheid	26
8.3	Ernst en duur van de overtreding.....	27
8.4	Boetevaststelling	29
8.5	Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.....	29
8.6	Toerekening	29
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

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 LJV AI0977, LJV: AR4841, LJV 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>.

- 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.
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 Onisac Limited (hierna: Onisac) te Gibraltar met de website www.casino.com.⁵

2 De website en de betrokkenen

2.1 De website

8. Op 6 juni 2012 is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op internet aangetroffen de website www.casino.com, die te raadplegen is in de Nederlandse taal. Daarop is nader onderzoek ingesteld naar deze website en de houder daarvan. Daaruit bleek onder meer dat de website, gelet op o.a. het gebruik van de Nederlandse taal (in elk geval mede) gericht was op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Op de website casino.com kansspelen als *Online Blackjack* en *Online Roulette* worden gespeeld.⁶

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

⁵ Stuk OA/2012/004/002, 003 en 011.

⁶ Stuk OA/2012/004/001/001.

2.2 De betrokkenen

9. Het bedrijf Onisac is gevestigd Suite 901, Europort te Gibraltar.⁷ Onisac omschrijft zichzelf als *een online gamingbedrijf dat volledig gelicentieerd is en gereguleerd wordt door de overheid van Gibraltar* [...].⁸
10. Op 29 mei 2013 is op de website van de overheid van Gibraltar, gibraltar.gov.gi/remotegambling, de volgende informatie aangetroffen:⁹
- Er is sprake van 25 *licenced operators* (aanbieders met een vergunning).
 - Deze aanbieders bezitten in totaal 39 *licences* (vergunningen).
 - De aanbieder met volgnummer 9 bestaat uit twee limiteds:
 - Mansion Online Casino Ltd (hierna: Mansion Online Casino);
 - Onisac Ltd.
 - Deze twee limiteds bezitten twee vergunningen:
 - RGL No. 029;
 - RGL No. 053.
11. Op 1 juli 2013 is de website www.mansion.com onderzocht.¹⁰ Hierbij is vastgesteld dat Mansion Online Casino de aanbieder is van de website mansion.com. Mansion Online Casino is gevestigd Suite 901, Europort, Gibraltar. Op de homepage van mansion.com wordt casino.com aangeboden als één van de vier websites waarop gespeeld kan worden.

2.3 De aanschrijvingen

12. Bij aangetekende brief van 8 juni 2012 heeft de Kansspelautoriteit de aanbieder gewezen op het feit dat zij in strijd met de Wok kansspelen aanbiedt en is het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit toegelicht.¹¹ Bij aangetekende brief van 25 juli 2012 is een reminder verstuurd.¹² Er is geen reactie ontvangen.

⁷ Stuk OA/2012/004/008/007, onderaan, en 008, onderaan. Idem: OA/2012/004/012/003.

⁸ Stuk OA/2012/004/001/003 (voorwaarden) en OA/2012/004/008/009.

⁹ Stuk OA/2012/004/012/002.

¹⁰ Stuk OA/2012/004/012/006.

¹¹ Stuk OA/2012/004/002.

¹² Stuk OA/2012/004/003.

13. Beide brieven zijn vervolgens nog op 14 augustus 2012 toegezonden aan het e-mailadres support@casino.com.¹³ Hierop is evenmin een reactie gevolgd. Er is ook geen foutmelding ontvangen, zodat de Kansspelautoriteit aanneemt dat het e-mailbericht de geadresseerde bereikt heeft.
14. Bij gebreke aan enige reactie van de zijde van de aanbieder en aangezien het aanbieden van kansspelen online via casino.com ongewijzigd werd voortgezet, is overgegaan tot het opstellen van een rapport.

3 Het rapport

15. Het rapport is op 15 juli 2013 toegezonden aan Onisac en Mansion Online Casino. In het rapport wordt geconstateerd dat zij hebben 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.

4 Zienswijze

16. Onisac en Mansion Online Casino zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het rapport te geven ter hoorzitting van 4 oktober 2013.
17. Onisac en Mansion Online Casino hebben ter hoorzitting aangevoerd:
 - a. dat Mansion Online Casino geen spelen aanbiedt via casino.com en reeds om deze reden niet als overtreder kan worden aangemerkt; en
 - b. dat uit het onderzoek niet is gebleken dat de kansspelen op de website casino.com ook daadwerkelijk toegankelijk waren voor spelers vanuit Nederland.¹⁴

¹³ Stuk OA/2012/004/004.

¹⁴ Schriftelijke zienswijze ter hoorzitting van 4 oktober 2013.

18. Ter hoorzitting is hieraan toegevoegd dat Onisac zich niet richtte op de Nederlandse markt, ook niet met de Nederlandstalige website en het gebruik van iDeal. Voorts is medegedeeld dat op 9 augustus 2013 de Nederlandse taal van de website is verwijderd.¹⁵
19. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) zal op de geëigende plaats in het onderhavige besluit ingaan op de zienswijzen.
20. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 8 oktober 2013 aan Onisac en Mansion Online Casino is toegezonden. Bij e-mail van 11 oktober 2013 is de reactie van Onisac en Mansion Online Casino op het verslag ontvangen. Deze reactie is in het dossier gevoegd.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek van de website

21. De website casino.com is onderzocht op 6 juni 2012,¹⁶ op 5 februari 2013 en 17 en 19 april 2013.¹⁷ Op 4 juni 2013 is de bij de aangeboden spellen behorende speluitleg onderzocht.¹⁸ Op 29 mei 2013, 17 juni 2013 en 1 juli 2013 is onderzoek gedaan naar de aanbieder(s) achter casino.com en mansion.com.¹⁹

5.1.1 Benaderen van de website

22. De website casino.com is gesteld in de Nederlandse taal. De homepage van de website mansion.com is gesteld in de Engelse taal.²⁰
23. Om deel te kunnen nemen aan de spellen moet de speler een spelersaccount aanmaken²¹ en een bedrag storten.²²

¹⁵ Schriftelijke zienswijze, randnummer 3.

¹⁶ Stuk OA/2012/004/001.

¹⁷ Stuk/OA/2012/004/008.

¹⁸ Stuk OA/2012/004/010.

¹⁹ Stuk OA/2012/004/012.

²⁰ Stuk OA/2012/004/012/006.

²¹ Stuk OA/2012/004/008/009, punt 1.2.

²² Stuk OA 2012/004/008/006 geeft een overzicht van minimale en maximale stortingen per betaalmethode.

5.1.2 Inhoud van de website

Eerste onderzoek website

24. Op 6 juni 2012 was op de website www.casino.com/nl/ het volgende beschikbaar:²³

Homepage

25. Een homepage waarop stond vermeld:

- Een Nederlandse vlag met daarnaast: Nederlands;
- Wij accepteren [logo iDeal] en de tekst <Welkomstbonus 3.200 €> met een button <DOWNLOAD NU> en een button <Direct spelen>;
- Een overzicht van Casino Spellen (Online Blackjack, Online Roulette, Online Slots)
- Een overzicht van recente winnaars;
- De tekst: *Casino.com is 's werelds leidende site voor online casino spellen. Wij bieden meer dan 100 van de beste casino spellen aan [...]*;
- De tekst: 24/7 klantenservice: wij helpen u graag.

Voorwaarden

26. Onder de button <Voorwaarden> stonden de algemene voorwaarden vermeld in de Nederlandse taal. Opgenomen was onder meer: *Deze voorwaarden zijn voor uw gemak vanuit het Engels in het Nederlands vertaald en hier mag niet op worden vertrouwd. In plaats daarvan is de Engelse versie die u <hier> kunt lezen juridisch bindend en die versie geeft de exacte voorwaarden weer die zijn overeengekomen door beide partijen.*

Contact ons

27. Onder de button <Contact ons> stonden in de Nederlandse taal de diverse contactmogelijkheden vermeld. Opgenomen was het telefoonnummer voor Nederland: 0800 0234 920. Vermeld werd ook: *Ons online casino team van deskundige professionals staat klaar om u te helpen met uw vragen over Casino.com.*

²³ Stuk OA/2012/004/001.

Verantwoord spelen

28. Onder de button <Verantwoord spelen> werd in de Nederlandse taal informatie gegeven over problematisch spelen en gokverslaving.

Tweede onderzoek website februari/april 2013

29. Op 5 februari 2013 was op de website casino.com het volgende beschikbaar:²⁴

- a) Een pagina < Online Casino Nederland € 3200 Gratis Bonus | Casino.com >, met daarop het logo iDeal.²⁵
- b) Een pagina <Veilige & Beveiligde Stortingsopties | Speel Win Geniet | Casino.com >, met daarop verschillende betaalmogelijkheden t.b.v. deelname aan de kansspelen, waaronder iDeal.²⁶
- c) Een pagina <Verantwoordelijk Spelen | Casino.com Nederland | > waar in de Nederlandse taal informatie wordt gegeven over bescherming van minderjarige gebruikers, problematisch speelgedrag en gokverslaving.²⁷
- d) Een pagina <Voorwaarden> in de Nederlandse taal waar werd vermeld:²⁸
Casino.com is een rechtmatig geautoriseerd casino met merknaam Onisac limited, een online gamingbedrijf dat volledig gelicentieerd is en gereguleerd wordt door de overheid van Gibraltar [...]. Onder punt 5.1 (xix) van de voorwaarden luidt: *U erkent dat onze willekeurige nummegerator de uitkomsten van de spellen die op de Website gespeeld worden, bepaalt en u accepteert de uitkomsten van dergelijke spellen [...].* Dit wordt herhaald onder punt 5.1 (xxii). Punt 9.3 luidt: *Uw winsten zijn exclusief het betbedrag, dit moet u in overweging nemen als u een bet plaatst.* En punt 9.4: *Al uw winsten worden op uw rekening bijgeschreven.*
- e) Een pagina <Casino Spellen | € 3200 Bonus | Casino. Com Nederland > met een overzicht van de aangeboden spellen, waaronder <Klassieke Gokkasten>, <Blackjack> en <3D Roulette>.
- f) Engelstalige contact- en chatinformatie.²⁹
- g) Een pagina <Contact Ons | Casino.com Nederland > waarin de verschillende contactopties worden gegeven: een chatfunctie, e-mail en een overzicht van

²⁴ Stuk OA/2012/004/008. In dit document ontbreken de bijlagen 2 tot en met 5 die dan ook buiten beschouwing worden gelaten.

²⁵ Stuk OA/2012/004/008/001.

²⁶ Stuk OA/2012/004/006 en 007.

²⁷ Stuk OA/2012/004/008/008.

²⁸ Stuk OA/2012/004/008/009.

²⁹ Stuk OA/2012/004/008/013 en 014.

telefoonnummers. Voor Nederland wordt het telefoonnummer 0800 0234920 gegeven.³⁰

30. Op 17 april 2013 was op de website casino.com het volgende beschikbaar: Onder de button <Casino Spellen>: een overzicht van diverse spellen met een korte aanprijzing per spel.³¹ Zo werd vermeld: *U zult het moeilijk vinden de verleiding te weerstaan van de kans om geld te winnen door te draaien aan het wiel. En: Versla de deler en win, zoals miljoenen online blackjackspelers al deden in Holland. En: Daag uzelf uit met een spelletje op een online gokkast en maak kans om de jackpot te winnen. En: Geniet van 's werelds beste online video poker spel in Holland. [...] Video poker heeft een geweldige payout [...]. En: Dit snelle casino tafelspel is één van de meest stimulerende spellen ter wereld, maar ook in Holland. Gooi de dobbelstenen zoals de pro's, oefen voor de lol en speel dan casino craps voor echt geld. [...] wordt één van onze winnende spelers.* Voorts is opgenomen een toelichting op het spel Blackjack,³² op het spel Online Craps,³³ op het spel Online Roulette.³⁴

Op 19 april was op de website casino.com het volgende beschikbaar:

- Onder de button <Casino Spelen>: informatie over de aangeboden Online Gokkasten, waaronder Single Line Gokkasten – voor beginners – en Multi Line Gokkasten waarmee de speler kans maakt *om je inzet 25 keer terug te krijgen!*³⁵
- Ook was opgenomen een overzicht van de verschillende vormen van Video Poker die door Casino.com worden aangeboden.³⁶ Video Poker wordt aangeprezen als *een fantastische combinatie van het leukste van een gokautomaat en de spanning van het spelen met kaarten in een pokerspel.*
- Bij het spel Aces and Faces staat vermeld: *Heb je wel oren naar 'Aces and Faces' videopoker bij een online casino in Nederland? Om te gaan spelen, hoef je slechts het software te downloaden van Casino.com Nederland en een rekening te openen*

³⁰ Stuk OA/2012/004/008/015. Het telefoonnummer is uitgegeven door OPTa (thans ACM), zie stuk OA/2012/004/007.

³¹ Stuk OA/2012/004/008/023.

³² Stuk OA/2012/004/008/024 tot en met 26.

³³ Stuk OA/2012/004/008/027 en 28.

³⁴ Stuk OA/2012/004/008/030 en 031.

³⁵ Stuk OA/2012/004/008/034.

³⁶ Stuk OA/2012/004/008/035 en 036.

met echt geld. Hierna kun je 'Aces and Faces' uit een lange lijst spellen in de casino lobby kiezen.³⁷

Vermelding van het iDeal-logo

31. Onderaan de meeste pagina's van de website casino.com is een inhoudsopgave van de website opgenomen en staat het iDeal-logo vermeld.³⁸ Het gebruik van iDeal betekent dat Nederlandse consumenten een verhoogd betaalgemak wordt geboden en zij makkelijker en sneller gebruik kunnen maken van de aangeboden kansspelen online.

5.2 De aangeboden spellen

32. Op 4 juni 2013 is onderzoek ingesteld naar een aantal via casino.com aangeboden spellen.³⁹

33. Onder de button <Casino Spellen> waren negen keuzebutton opgenomen:

- a) Slots;
- b) Table Games;
- c) Card Games;
- d) Live Casino;
- e) Jackpot Games;
- f) Scratch Cards;
- g) Videopoker;
- h) Casinospellen.

34. De spellen werden aangeprezen met de woorden: *Speel online casino games bij Casino.com – Hét online casino van Nederland.*⁴⁰ En: *[...] moet je een rekening openen waarbij je kunt profiteren van onze royale welkomstbonus. Gebruik deze bonus om je portemonnee te spekken en aan de gang te gaan met één van de spellen uit onze grote selectie. Begin met spelen en maak kans op een aantal grote jackpot geldprijzen.*⁴¹

³⁷ Stuk OA/2012/004/008/037.

³⁸ Stuk OA/2012/004/008.

³⁹ Stuk OA/2012/004/010.

⁴⁰ Stuk OA/2012/004/010/001.

⁴¹ Idem, onder *Hoe kun je Winnen met Online Games*.

35. Onder <Slots> werd onder meer aangetroffen het spel <Gladiator>, een virtuele versie van de fruitautomaat.⁴² De speluitleg was gesteld in de Nederlandse taal en behandelde onder meer de berekening van de prijzen en winsten. Onder 'Hoe Online Casino Spellen Begonnen' is opgenomen: *Casino.com Nederland is het beste online casino voor casino game liefhebbers uit Nederland.*⁴³
36. Onder <Table Games> werden negen verschillende spellen aangetroffen, waaronder diverse vormen van het spel Roulette.⁴⁴ Het spel <3D Roulette> is een virtuele versie van het spel Roulette als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking Casinospelen 1996. De speluitleg was gesteld in de Nederlandse taal. Onder de button <Winsttabel> was een winsttabel opgenomen die vergelijkbaar is met de spelregels die gelden bij een Frans Roulettespel in de zin van het Reglement ten aanzien van Casinospelen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Casinospelen 1996.⁴⁵
37. Onder <Card Games> werden negen spellen aangeboden waaronder enkele varianten Blackjack.⁴⁶ Het spel <Classic Blackjack> is een virtuele versie van het spel Blackjack als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Casinospelen 1996.
38. Onder <Live Casino> werden negen spellen aangeboden waaronder <Live Blackjack>, <Live Roulette>, <3D Roulette> en <Live Casino Hold'Em>.⁴⁷
39. Onder <Jackpot Games> werden negen spellen aangeboden waaronder <Gladiator Jackpot>, <Hulk Jackpot> en <Bonus Bears>. Het spel <Gladiator Jackpot> kwam overeen met het spel <Gladiator> onder <Slots> als beschreven in randnummer 35.⁴⁸

⁴² Stuk OA/2012/004/010/003/001 tot en met 006.

⁴³ Stuk OA/2012/004/010/006. Zie ook stuk OA/2012/004/010/010 en 011.

⁴⁴ Stuk OA/2012/004/010/004 en 005.

⁴⁵ Stuk OA/2012/004/010/046 (tabellen).

⁴⁶ Stuk OA/2012/004/010/ 006 en 007.

⁴⁷ Stuk OA/2012/004/010/008 en 009.

⁴⁸ Stuk OA/2012/004/010/010.

40. Onder <Casual Games> werden negen spellen aangeboden waaronder <Mini Roulette>, <Keno> en <Winners Club>. Het spel <Mini Roulette> is een virtuele versie van het spel Roulette als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking Casinospelen 1996.⁴⁹
41. Onder <Scratch Cards> werden negen spellen aangeboden, waaronder <Winners Club>, <Pharaoh's Kingdom> en <Easter Surprise>. Onder <Pharaoh's Kingdom> was opgenomen: *Als het prijssymbool met een van de 6 symbolen op de tafel overeenkomt, dan wint u!*⁵⁰
42. Onder <Video Poker> werden negen spellen aangeboden, waaronder <Joker Poker>, <Aces and Faces> en <America Video Poker>. Bij het spel <Joker Poker> werden vijf gesloten kaarten getoond en een schema met termen die overeenkomen met die van het pokerspel zoals bedoeld artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Casinospelen 1996, te weten Five of a kind, Full House, Straight, Three of a Kind, Twee paren.⁵¹
43. Onder <Casino Spellen> waren opgenomen Black Jack, Craps, Mahjong, Roulette, Gokkasten, Videopoker en Live Casino.⁵²
44. Onder <Black Jack> werden zeven varianten blackjack aangeboden.⁵³ De opgenomen spelregels komen overeen met de spelregels die gelden bij blackjack als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Beschikking Casinospelen 1996. Vermeld werd in de spelregels dat de speler moet inzetten en dan kaarten ontvangt van de dealer. De computer is de dealer. Zie bijvoorbeeld: *dan gaat de software aan de gang en deelt kaarten uit voor elke hand en natuurlijk aan de dealer* onder 'Hoe begin je met een Blackjack Hand?' en *Bij een online casino doet de computer dit,* onder 'Wedden bij online Blackjack.'⁵⁴ Onder 'De regels van Online Casino Gokkasten' wordt vermeld: *Het doel van het spel is simpelweg de rollen te laten draaien en te hopen dat je een winnende combinatie krijgt.*⁵⁵ Onder 'Ben je klaar

⁴⁹ Stuk OA/2012/004/010/011 en 012.

⁵⁰ Stuk OA/2012/004/101/013 en 014.

⁵¹ Stuk OA/2012/004/010/015 en 016.

⁵² Stuk OA/2012/004/010/017.

⁵³ Stuk OA/2012/004/010/018 tot en met 026.

⁵⁴ Stuk OA/2012/004/010/019 resp. 026.

⁵⁵ Stuk OA/2012/004/010/039.

voor Live Casino?’ wordt vermeld: *Niettemin kun je ervan op aan dat Casino.com Nederland het beste software gebruikt om kaarten willekeurig te trekken.*⁵⁶

45. Onder <Craps> was één spel opgenomen. Dit spel kwam overeen met het spel Sic Bo als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking Casinospelen 1996. Onder <Craps spelen> werd vermeld dat de speler een weddenschap moet plaatsen voordat de dobbelstenen ‘gegooid’ worden. Het ‘gooien’ vindt plaats door te klikken op <Roll>.⁵⁷
46. Onder <Mahjong> was opgenomen: *Net als bij alle games bij Casino.com Nederland, moet je, als je echt geld wilt winnen, echt geld inzetten. Hoewel sommige spellen gratis zijn, kan je natuurlijk niet verwachten dat je één van de grote jackpot prijzen zal winnen als je niet een rekening opent en geld stort.*⁵⁸
47. Overige spellen die waren opgenomen onder <Casino Spellen> waren <Roulette>, <Gokkasten>, <Video Poker> en <Live Casino>.⁵⁹ Deze spellen waren voor een deel gelijk aan de spellen die onder andere buttons werden aangetroffen. Onder ‘Roulette Uitbetalingen’ was opgenomen: *Als je echt groot wilt winnen moet je ons software downloaden en een rekening openen met echt geld bij Casino.com Nederland.*⁶⁰ Onder ‘Winnen met Online Gokkasten’ was opgenomen: *Zorg ervoor dat als je jackpot prijzen wilt winnen die de progressieve gokkasten bieden, je altijd het maximale bedrag moet inzetten. Laat de rollen draaien en begin met winnen.*⁶¹

5.3 Samenvattend

48. Samenvattend kan worden vastgesteld:
- De website casino.com is (mede) gesteld in de Nederlandse taal. Bij de spellen werd Nederlandstalige speluitleg verstrekt.
 - De website casino.com is toegankelijk vanuit Nederland.
 - Bij de aangeboden spellen worden prijzen aangeboden. De spelers hebben geen invloed op de uitkomst van het spel.

⁵⁶ Stuk OA/2012/004/101/043.

⁵⁷ Stuk OA/2012/004/010/027 tot en met 030.

⁵⁸ Stuk OA/2012/004/101/031.

⁵⁹ Stuk OA/2012/004/010/032 tot en met 044.

⁶⁰ Stuk OA/2012/004/010/034, onderaan.

⁶¹ Stuk OA/2012/004/010/037, onderaan.

- Op de website casino.com kunnen betalingen worden gedaan via de betaalmethode iDeal. Deze betaalmethode is alleen geschikt voor Nederlandse, binnenlandse overboekingen.⁶²
- De website biedt een 'Gratis Bonus' van € 3200,-. De euro is geen betaalmiddel in Gibraltar.⁶³
- De website geeft contactinformatie in de Nederlandse taal en beschikt over een door OPTa afgegeven telefoonnummer.
- Casino.com biedt informatie op het gebied van preventie en verslavingszorg aan in de Nederlandse taal.
- De website biedt spellen aan, met aanprijzingen gericht op Nederlands publiek (randnummers 30, 34, 35, 44, en 47).

6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepaling

49. Artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok luidt:

Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden: gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.

50. Over het geven van gelegenheid als bedoeld in artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok heeft de Hoge Raad overwogen: *Van hier te lande gelegenheid geven in evenbedoelde zin [is] sprake wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht.*⁶⁴

⁶² Stuk OA/2012/004/009 en <http://www.ideal.nl/acceptant/?s=hoe>.

⁶³ visitgibraltar.gi/faqs: *The monetary unit is Pound Sterling with notes issued by the Government of Gibraltar.*

⁶⁴ HR 18 februari 2005, NJ 2005, 404, LJN: ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.3.

6.2 Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

Algemeen

51. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is een overtreding van artikel 1 van de Wok. Zoals toegelicht in randnummers 2 en 4 wordt voor het aanbieden van kansspelen online geen vergunning verleend. Bij het aanbieden van kansspelen online 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.
52. 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.
53. 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.⁶⁵
54. 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.
55. De Raad merkt op dat Onisac en/of Mansion Online Casino niet op de aanschrijvingen hebben gereageerd. De aanschrijvingen zijn aangetekend verzonden naar het adres dat Onisac op haar website vermeldt. Vervolgens zijn

⁶⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/kansspelautoriteit-3/> en <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/aanpak-illegale/>.

beide aanschrijvingen op 14 augustus 2012 per e-mail verzonden naar het e-mailadres op de website casino.com (support@casino.com). Ook hierop is geen reactie ontvangen. Daarmee hebben Onisac en Mansion Online Casino zich geprioriteerd voor handhavend optreden.

6.3 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

56. Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.
57. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van – onder meer - artikel 1 van de Wok.

6.4 De aangeboden spellen

58. Met de spellen die via casino.com worden aangeboden kunnen prijzen of premies worden gewonnen terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Dit blijkt uit de algemene voorwaarden, punt 5.1 (xix en xxii): *U erkent dat onze willekeurige nummergenerator de uitkomsten van de spellen die op de Website gespeeld worden, bepaalt en u accepteert de uitkomsten van dergelijke spellen [...].* Dit blijkt ook uit de toelichting op de spellen als omschreven in randnummer 44.
59. Onisac omschrijft zichzelf als *online gamingbedrijf dat volledig gelicentieerd is en gereguleerd wordt door de overheid van Gibraltar [...]*, zie randnummer 9.
60. Voorts is de beschrijving van casino.com op de Engelstalige versie van de website: *The Casino.com Brand*
*Casino.com benefits from over six years expertise in online casino gaming. Its parent company Mansion has been providing both casino and pokerservices to its members since 2004, with nearly 1.5 million members since launch.*⁶⁶

⁶⁶ Stuk OA/2012/004/012/005.

6.5 Geen vergunning

61. Zoals opgemerkt in randnummers 2 en 4 wordt voor kansspelen online een aanbieder geen vergunning verleend als bedoeld in artikel 1, aanhef, eerste lid, onder a, van de Wok. Onisac noch Mansion Online Casino beschikken dan ook over een vergunning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

6.6 Zienswijze m.b.t. daadwerkelijke deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland

De zienswijze van Onisac en Mansion Online Casino: onvoldoende onderzoek, geen overtreding

62. Ter hoorzitting 4 oktober 2013 is betoogd dat uit het onderzoek alleen blijkt dat de website casino.com vanuit Nederland te raadplegen was. Niet onderzocht is of de hier aangeboden kansspelen in de onderzochte periode daadwerkelijk vanuit Nederland gespeeld konden worden of dat de toegang tot die kansspelen, bijvoorbeeld door het gebruik van bepaalde software, was geblokkeerd (IP-country blokkade). Er is niet voldaan aan het door de Hoge Raad geformuleerde zgn. 'Ladbrokes criterium',⁶⁷ dat wil zeggen dat pas sprake kan zijn van een situatie als bedoeld in artikel 1 van de Wok nadat is vastgesteld dat deelneming aan de kansspelen daadwerkelijk mogelijk moet zijn.
63. Onisac en Mansion Online Casino betoogden dat mogelijk geen onderzoek naar het daadwerkelijk kunnen spelen van de aangeboden spellen is gedaan, omdat artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wok het deelnemen aan een kansspel waarvoor geen vergunning is afgegeven, verbiedt.
64. Voorts betogen Onisac en Mansion Online Casino dat ook uit het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, artikel 34c, kan worden afgeleid dat toezichthouders thans niet bevoegd zijn om deel te nemen aan kansspelen op afstand waarvoor geen vergunning is verleend. In dit voorgestelde artikel 34c, wordt de bevoegdheid tot die deelname immers geregeld.

⁶⁷ Hoge Raad 18 februari 2005, LJN AR4841, overweging 3.3.3.

65. Onisac en Mansion Online Casino zijn van mening dat er sprake is van onvoldoende onderzoek. Een overtreding van de Wok kan niet worden vastgesteld en een eventueel sanctiebesluit zou in strijd zijn met de artikel 3.2 tot en met 3.4 van de Awb.

Beoordeling zienswijze: een IP-country blokkade?

66. De Raad merkt op dat in de algemene voorwaarden van casino.com in artikel 5.1 is opgenomen:⁶⁸

Voor inwoners van de volgende landen en hun grondgebieden is het niet toegestaan om deel te nemen aan gokactiviteiten om echt geld [...] Israël, Frankrijk, Estland, Cyprus, Bulgarije, Hong Kong, Spanje, Denemarken en de Verenigde Staten van Amerika. Voor inwoners van Singapore worden onze websites in hun geheel geblokkeerd.

67. Nederland wordt in deze opsomming niet genoemd en evenmin is elders op de website of in de algemene voorwaarden opgenomen dat er voor Nederland een zgn. IP-country blokkade is.

68. De Raad merkt daarbij op dat ter hoorzitting van 4 oktober 2013 naar aanleiding van de zienswijze aan Onisac en Mansion Online Casino is gevraagd naar een mogelijke IP-country blokkade op de website casino.com. Hoewel een dergelijke blokkade voor spelers vanuit Nederland voor Onisac en Mansion Online Casino bij uitstek ontlastend zou zijn, is geweigerd hierover informatie te geven, hetgeen de Raad bevreemdt.

69. De website casino.com werd in het Nederlands aangeboden, er kon gebruik gemaakt worden van een specifiek Nederlands betaalmiddel (iDeal) en gebeld worden naar een door OPTa uitgegeven telefoonnummer. Op de homepage werd de Nederlandse vlag getoond.⁶⁹ Het Nederlandstalige deel van casino.com wordt aangeduid als 'Casino.com Nederland'⁷⁰ en deelnemers werden uitgenodigd met de woorden "Speel online casino games bij Casino.com Nederland – Hét online casino van Nederland."⁷¹

⁶⁸ Stuk OA/2012/004/008/009.

⁶⁹ Stuk OA/2012/004/001/001.

⁷⁰ Stuk OA/2012/004/010.

⁷¹ Stuk OA/2012/004/010/017.

70. Naar het oordeel van de Raad staat voldoende vast dat de aangeboden spellen (mede) bedoeld waren voor de Nederlandse markt en vanuit Nederland konden worden gespeeld. Dat voor spelers vanuit Nederland een IP-country blokkade zou zijn opgeworpen, acht de Raad – gelet op het vorengaande – zeer onwaarschijnlijk.
71. Ten overvloede merkt de Raad nog op dat zij het – gelet op hetgeen is opgenomen in het voorgaande randnummer - onwaarschijnlijk acht dat het gehele Nederlandse gedeelte van de website casino.com is gericht op Nederlanders die in het buitenland willen deelnemen aan de op die website aangeboden kansspelen.⁷²
72. De Raad concludeert dat op basis van het bovenvermelde kan worden vastgesteld dat de website casino.com gericht was op Nederland en de aangeboden spellen vanuit Nederland konden worden gespeeld. Derhalve passeert de Raad deze zienswijze.

Beoordeling zienswijze: het zgn. Ladbrokescriterium

73. Onverminderd het hiervoor gestelde, zal de Raad desalniettemin enkele opmerkingen maken over de door Onisac en Mansion Online Casino aangevoerde beweerdelijke ‘bewijsverplichting’ die in het zgn. Ladbrokescriterium zou zijn verdisconteerd.
74. De Raad wijst op de context waarin het zgn. Ladbrokescriterium is geformuleerd, namelijk naar aanleiding van 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 tot het deelnemen aan de door hem aangeboden kansspelen.
75. 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.”*⁷³ 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

⁷² Schriftelijke zienswijze, randnummer 21.

⁷³ LJN AR4841, overweging 3.3.2.

schatkist of aan het algemeen belang. Deze doelstellingen mogen niet belemmerd worden door vanuit het buitenland kansspelen online aan te bieden in Nederland.

76. 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 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 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.*"
77. De Raad verstaat deze overweging van de Hoge Raad aldus dat het 'gelegenheid geven tot deelneming' aan kansspelen online in Nederland zo ruim moet worden begrepen dat hiervan al sprake is als de toegankelijkheid van die kansspelen voor spelers vanuit Nederland niet onmogelijk is gemaakt en er daarnaast andere aanwijzingen zijn dat de website op Nederland is gericht.
78. Naar het oordeel van de Raad brengt het zgn. Ladbrokescriterium niet met zich mee dat in elk onderzoek naar mogelijke overtreding van artikel 1 van de Wok moet worden vastgesteld dat de aangeboden spellen daadwerkelijk vanuit Nederland toegankelijk zijn en kunnen worden gespeeld.
79. De Raad verwijst naar de randnummers 66 tot en met 69 en acht genoegzaam vastgesteld dat er sprake is van het gelegenheid bieden tot deelneming aan kansspelen online in Nederland terwijl niet gebleken is van enige (IP-country) blokkade op de website casino.com.
80. De Raad passeert dan ook deze zienswijze van Onisac en Mansion Online Casino.
- Beoordeling zienswijze: een nieuwe bevoegdheid voor de Kansspelautoriteit*
81. Ten slotte zal de Raad nog enkele opmerkingen maken over het voorgestelde artikel 34c van het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

82. Het voorgestelde artikel 34c bepaalt dat toezichthouders nader onderzoek kunnen doen door actief deel te nemen aan kansspelen online die aan Nederlandse ingezetenen worden aangeboden en daarbij zo nodig onvolledige of onjuiste gegevens verstrekken.
83. Uit de toelichting bij dit voorgestelde artikel 34c blijkt dat het gaat om onderzoek naar situaties waarin de Kansspelautoriteit klachten heeft ontvangen over deelname aan die kansspelen op afstand door minderjarige spelers of in geval van spelers die zich van deelname hebben uitgesloten en toch konden spelen. Ook wordt gedacht aan klachten met betrekking tot de spelersrekeningen en de uitbetaling van speelwinsten en aan gevallen waarin het noodzakelijk is om de identiteit van de aanbieder te achterhalen. *Dergelijke signalen kunnen leiden tot nader onderzoek waarbij deelname aan de betrokken kansspelen op afstand noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of de kansspelen inderdaad overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving worden aangeboden.*⁷⁴
84. Uit het voorgestelde artikel 34c kan naar het oordeel van de Raad niet worden afgeleid dat onderzoek door het spelen van de aangeboden spellen in het onderhavige geval - of in vergelijkbare gevallen waarin onderzoek wordt gedaan naar gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen zonder vergunning - noodzakelijk is om tot vaststelling van de overtreding te komen. De Raad passeert ook deze zienswijze van Onisac en Mansion Online Casino.

6.7 Conclusie

85. Met het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen online zonder vergunning op de website casino.com, wordt het voorschrift van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden.

7 Overtreders

86. De website Casino.com wordt geëxploiteerd door Onisac. Mansion Online Casino is het moederbedrijf van Onisac. Casino.com heeft daarbij, zoals wordt aangegeven, geprofiteerd van de jarenlange ervaring van het moederbedrijf bij het aanbieden

⁷⁴ Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, toelichting, pag. 86.

van kansspelen online. Op de website van Mansion Online Casino wordt het spelen op de website casino.com aangeboden.⁷⁵ De bedrijven zijn op hetzelfde adres gevestigd en staan gezamenlijk vermeld in het overzicht van vergunninghouders van de overheid van Gibraltar.⁷⁶ Mansion Online Casino en Onisac worden genoemd als houders van de *brand* casino.com.⁷⁷

87. Wat betreft de pleger van de overtreding kan dit zijn degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult, maar sinds het IJzerdraad-arrest⁷⁸ staat evenwel vast dat ook zogenoemde functionele daders een strafbaar feit kunnen plegen. Vereist is dan enerzijds dat de fysieke handelingen die het delict opleveren in de machtssfeer van de functionele dader lagen en anderzijds dat de functionele dader deze handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is in beginsel reeds sprake indien de functionele dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs mocht worden verwacht om wederrechtelijke gedragingen te voorkomen. In het bestuursrecht is dit niet anders.⁷⁹
88. De Raad concludeert uit de samenhang, de samenwerking en de betrokkenheid van Mansion Online Casino als moederbedrijf van Onisac dat Mansion Online Casino in staat is (geweest) de bedrijfsvoering bij Onisac en de exploitatie van de *brand* Casino.com te beïnvloeden. Mansion Online Casino heeft echter niet ingegrepen en de wijze van exploitatie van casino.com – inclusief het aanbieden van kansspelen online op de Nederlandse markt zonder vergunning, aanvaard.
89. Derhalve is Mansion Online Casino, naast Onisac, aan te merken als overtreder op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Awb.
90. Ter hoorzitting van 4 oktober 2013 is door Mansion Online Casino de zienswijze gegeven dat alleen Onisac de website casino.com aanbiedt. De Raad stelt – mede gelet op al het vorengaande - vast dat dat niet juist is en bovendien de website casino.com op de homepage van Mansion Online Casino wordt aangeboden.⁸⁰

⁷⁵ Stuk OA/2012/004/012/006.

⁷⁶ Stuk OA/2012/004/012/002.

⁷⁷ Stuk OA/2012/004/012/003. *Brand* betekent *merk*.

⁷⁸ Zie HR 23 februari 1954, NJ 1954, 378.

⁷⁹ Zie *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Kluwer: Deventer 2009, aantekening 3 bij artikel 5:1 van de Awb.

⁸⁰ Stuk OA/2012/004/012/006. Zie ook stuk OA/2012/004/012/003 en 005.

91. De Raad passeert deze zienswijze.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Inleiding

92. 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.
93. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2012 EUR 780.000,-.
94. 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).
95. 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) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
96. In de onderhavige zaak is de Raad van oordeel dat het passend is een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 1, aanhef, eerste lid, onder a, van de Wok.

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

97. Naar het oordeel van de Raad is de verantwoordelijkheid van de betreffende ondernemer om zich op de hoogte te stellen van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven.
98. 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,⁸¹ is dat in dit geval wel gedaan. Onisac 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.
99. De aanbieder heeft niet gereageerd op de aanschrijvingen van 8 juni 2012 en 25 juli 2012 en de e-mail van 14 augustus 2012 van de Kansspelautoriteit, waarin gewezen is op het feit dat er sprake was van een overtreding van de Wok en de prioriteringscriteria die de Kansspelautoriteit bij haar handhaving hanteert. Ter hoorzitting is aangevoerd dat niet bekend is waarom niet op de aanschrijvingen is gereageerd. Wel is ter hoorzitting van 4 oktober 2013 gemeld dat per 9 augustus 2013 de Nederlandse taal van de website is verwijderd zodat casino.com zich vanaf dat moment niet langer prioriteerde voor handhavend optreden.⁸² Naar het oordeel van de Raad is dat overigens te laat om de eerder ontstane prioritering nog ongedaan te maken.
100. De website casino.com richtte zich op de Nederlandse markt en bovendien hadden eenvoudig maatregelen kunnen worden genomen om de toegankelijkheid en het gebruiksgemak van de website voor Nederlandse consumenten te verminderen of te beëindigen.

⁸¹ 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.*

⁸² Schriftelijke zienswijze, randnummer 3.

8.3 Ernst en duur van de overtreding

101. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁸³
102. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁸⁴ 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,⁸⁵ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
103. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁸⁶ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.⁸⁷

⁸³ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

⁸⁴ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerekend 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.*

⁸⁵ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

104. 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 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.*⁸⁸
105. Zoals in randnummers 2 en 4 is toegelicht worden geen vergunningen verleend voor het aanbieden van kansspelen online 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.
106. De Raad kwalificeert het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.
107. De Raad stelt vast dat in de periode 6 juni 2012 tot en met 9 augustus 2013 via de website casino.com gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze website zich in elk geval mede richtte op de Nederlandse markt. De Raad neemt in aanmerking dat pas zeer laat – bijna een jaar na de laatste aanschrijving en enkele weken na verzending van het opgemaakte rapport – aan de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit gehoor is gegeven en de Nederlandse taal van de website is verwijderd. Dat prioritering voor handhaving aldus nog kon worden voorkomen zoals Onisac en Mansion Online Casino wellicht veronderstellen, is een abuis, aangezien dit handhavend optreden met het opmaken van het rapport een feit was.

⁸⁸ 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.

8.4 Boetevaststelling

108. Gelet op bovenstaande acht de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit een boete van EUR 150.000,- passend en geboden.

8.5 Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden

109. Er is niet gebleken van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

8.6 Toerekening

110. De overtreding wordt toegerekend aan Onisac en Mansion Online Casino.

9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited een overtreding hebben begaan van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen 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, een waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. rekent de genoemde overtreding toe aan Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited;
- c. legt aan Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited voor deze overtreding een boete op van EUR 150.000 voor de betaling waarvan zij hoofdelijk aansprakelijk zijn.

's-Gravenhage 4 november 2013

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Datum

4 november 2013

Ons kenmerk

7845/00.021.663

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.