

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaarschrift van WHG (International) Limited tegen het sanctiebesluit van 15 november 2018, kenmerk 12920 / 01.045.120, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 300.000,-.

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 12 februari 2018 en 29 mei 2018 de website williamhill.com (hierna: de website) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport (zie onderdeel 2) en het sanctiebesluit (zie onderdeel 3).
3. Aanbieder van voornoemde website is WHG (International) Limited (hierna: WHG). Dat blijkt uit registratie van de domeinnaam van de website, informatie op de website, en uit de algemene voorwaarden die eveneens op de website zijn te vinden.
4. Eveneens hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit onderzoek gedaan naar de applicaties met de naam William Hill (hierna: de applicaties). Deze bevindingen zijn weergegeven in het rapport (onderdeel 2.8) en in het sanctiebesluit (onderdeel 3.7).
5. Op 21 augustus 2018 hebben de toezichthouders het rapport opgesteld. In het rapport wordt geconcludeerd dat WHG in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Het rapport is toegezonden aan WHG.
6. WHG is uitgenodigd om op 1 oktober 2018 een zienswijze te geven over het rapport. Tijdens deze hoorzitting heeft WHG een pleitnota overgelegd die zij mondeling heeft toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat gelijktijdig met het sanctiebesluit aan WHG is toegezonden.
7. In zijn sanctiebesluit van 15 november 2018 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan WHG een bestuurlijke boete opgelegd van € 300.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Volgens de raad van bestuur heeft WHG de Wok overtreden omdat zij een breed aanbod van kansspelen heeft aangeboden. Daarbij ging het onder meer om sportwedenschappen, live casinospelen, kraskaarten, speelautomaten en applicaties. In totaal ging het om meer dan 200 verschillende spelen.
8. Bij brief van 24 december 2018 heeft WHG pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit. Bij brief van 25 januari 2019 heeft WHG haar bezwaargronden aangevuld.

9. WHG is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 25 maart 2019 haar bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid geen gebruik gemaakt.
10. Bij brief van 8 april 2019 heeft de raad van bestuur, op verzoek van de gemachtigde van WHG, correspondentie overgelegd die eerder is verstuurd tussen de kansspelautoriteit en WHG. WHG is in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.
11. Bij brieven van 18 april en 17 mei 2019 heeft WHG een reactie gegeven. De raad van bestuur heeft hierop gereageerd bij brieven van 9 mei en 23 mei 2019.

2.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

12. In bezwaar heeft WHG – samengevat - het volgende naar voren gebracht:
 - a. WHG heeft zich gehouden aan oorspronkelijke afspraken met het Ministerie van justitie. Deze gedoogafspraken zijn in 2013 overgenomen door de Kansspelautoriteit in haar prioriteringsbeleid.
 - b. Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit conflicteert met hetgeen gezegd is tijdens twee bestuursvergaderingen van de raad van bestuur op 10 en 24 mei 2012. Daar is namelijk gezegd dat aanbieders die zich aan de prioriteringscriteria houden niet worden aangepakt. Daarmee is feitelijk sprake van een gedoogsituatie. WHG stelt zich aan die beleidslijn te hebben gehouden.
 - c. Met ingang van 1 juni 2017 is het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit aangescherpt. Dit huidige handhavingsbeleid stemt niet overeen met het beleid van het Ministerie van Justitie zoals beschreven in de kamerstukken 33996 van 7 april 2015. Daar is namelijk gezegd dat in aanloop naar de totstandkoming van een vergunningstelsel in het belang van kanalisatie niet wenselijk is om van alle aanbieders te verlangen dat zij geoblocking-technieken toepassen of betalingen via iDeal weigeren.
 - d. Uit het beschikbaar stellen van iDeal blijkt geen specifieke gerichtheid op de Nederlandse markt. Deze methode kan ook door Nederlanders met een Nederlandse bankrekening worden gebruikt die in het buitenland wonen. WHG zou zichzelf in de vingers snijden als zij deze betaalmethode niet zou aanbieden.
 - e. WHG heeft zich niet specifiek en onmiskenbaar gericht op de Nederlandse markt. WHG heeft geen Nederlandse maar een algemene Engelstalige klantenservice, met een internationaal telefoonnummer. Aan het enkele feit dat het land Nederland niet uit het dropdown menu op de website was verwijderd kan geen doorslaggevende betekenis worden toegekend. Het is inconsequent om geen gewicht toe te kennen aan het feit dat de Facebookpagina van WHG niet bereikbaar was.
 - f. De beschikbare *real money gambling apps* in de Nederlandse appstore was een ongelukkig verzuim. Uit de *look-and-feel* blijkt dat deze bedoeld waren voor de Britse markt. Als WHG haar applicaties in Nederland zou willen aanbieden dan had zij commercieel relevantere applicaties voorhanden.

- g. WHG stelt dat zij enkel passief beschikbaar is voor de Nederlandse consument. Daarom meent zij dat niet jegens haar mag worden gehandhaafd. De toenmalige directeur van de Kansspelautoriteit zou namelijk hebben gezegd dat alleen jegens partijen die zich richten op de Nederlandse markt wordt gehandhaafd. Verder zou de directeur hebben gezegd dat het acceptabel is als aanbieders zich niet richten op de Nederlandse markt.
- h. Uit de uitspraak van de rechtbank Amsterdam blijkt dat tegen passieve aanbieders niet wordt opgetreden. Tegen Unibet, de partij waar het hier om ging, heeft de Kansspelautoriteit tot op heden niet handhavend opgetreden. In het verlengde daarvan stelt WHG dat niet wordt opgetreden tegen beursgenoteerde ondernemingen zoals zij zelf.
- i. Door ondanks het voorgaande tóch handhavend op te treden tegen WHG is het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel geschonden.
- j. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a is in strijd met het Europeesrecht. Daarom kan er geen bestuurlijke boete worden opgelegd aan WHG. De omstandigheden waaronder het Ladbrokes arrest is geweest zijn bovendien significant gewijzigd.
- k. De boete is onevenredig hoog. In vergelijkbare omstandigheden werden door de Ksa boetes opgelegd van ruim 100.000 euro. Het is WHG onduidelijk waarom de basisboete is verhoogd met 150.000 euro.

Juridisch kader

- 13. 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.
- 14. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.
- 15. 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 € 830.000,- of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

2. Overwegingen van de commissie

2.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van WHG

- 16. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

2.2. Ten aanzien de bezwaren

- 17. 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 biedt geen toereikend instrumentarium om toe te zien op de naleving van vergunningvoorschriften. Dat betekent dat ieder online aanbod waarvoor geen vergunning is verleend, in strijd met de wet is.

18. Vaststaat dat het aanbod van kansspelen van WHG bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. Daarmee is de overtreding van artikel 1 van de Wok gegeven. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of WHG zich specifiek en onmiskenbaar op Nederland heeft gericht.
19. De commissie verwijst in dat verband naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: *"Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, ..., niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland."*¹
20. Het de commissie bekend dat de raad van bestuur een zekere rangschikking toepast bij de aanpak van overtreders. Dit beleid is uiteengezet in onderdeel 6.1 van het bestreden 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.
21. 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."*²
22. Met ingang van 1 juni 2017 heeft de kansspelautoriteit haar handhavingsbeleid aangescherpt. De Kansspelautoriteit richt zich sindsdien op alle aanbieders die hun aanbod specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten.³ Dit wordt toegelicht onder randnummer 52 van het sanctiebesluit. Ook daaruit blijkt dat er geen sprake is van gedogen.
23. Daarbij merkt de commissie op dat het haar eveneens bekend is dat de raad van bestuur reeds meerdere bestuurlijke boetes heeft opgelegd aan kansspelaanbieders online die zich kwalificeerden onder het aangescherpte handhavingsbeleid.⁴
24. Anders dan WHG veronderstelt, gedooft de raad van bestuur derhalve geen online kansspelen zonder vergunning. De commissie verwijst daarvoor naar het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit dat de raad van bestuur in oktober 2016 heeft gepubliceerd. Daarin heeft de raad van bestuur vijf uitgangspunten van zijn

¹ ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5.

² Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), r.o. 4, 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), r.o. 6 en 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (Bluemay), r.o. 4.3.

³ Randnummer 52 sanctiebesluit.

⁴ Zie in dat kader bijvoorbeeld:

<https://kansspelautoriteit.nl/bsluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/mr-green-limited/>
<https://kansspelautoriteit.nl/bsluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/casumo/>

handhavingsbeleid bekendgemaakt, waarvan het tweede luidt: *“De Ksa gedooft niet”*.⁵ Bij de publicatie van de factsheet Kansspelautoriteit algemeen, is eveneens aangegeven: *“Wij gedogen nooit, tot op de dag van vandaag niet. Kansspelen online zijn verboden. Punt uit”*.⁶

25. De geconstateerde overtreding waarvoor WHG is beboet vond plaats ten tijde van het aangescherpte handhavingsbeleid, namelijk in de periode 12 februari 2018 – 29 mei 2018. Dit betekent dat de bezwaren die zien op het prioriteringsbeleid van vóór 1 juni 2017 niet relevant zijn voor deze zaak.
26. De commissie gaat hieronder nader in op de gronden die WHG heeft aangevoerd. Gelet op hetgeen de commissie hierboven heeft overwogen, zijn haar overwegingen in onderdelen 2.3.1 en 2.3.2 feitelijk ten overvloede.

2.3.1 Ten aanzien van grond a

27. De correspondentie tussen de raad van bestuur en WHG inzake het verzoek om informatie is de commissie bekend.⁷
28. Het is de commissie gebleken dat begin 2012 bijeenkomsten hebben plaatsgevonden tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie (thans het Ministerie van Justitie en Veiligheid), de Kansspelautoriteit i.o. en diverse marktpartijen waaronder WHG. Daarbij is gesproken over het staken van kansspelaanbod online zonder vergunning. Dit onderwerp was tevens geagendeerd tijdens de vergaderingen van de raad van bestuur in mei 2012 van de raad van bestuur. De commissie is van oordeel dat in die periode sprake was beleidsvorming.
29. Dit heeft geresulteerd in het toenmalige prioriteringsbeleid van de raad van bestuur zoals door de raad van bestuur kenbaar is gemaakt in zijn brief van 8 juni 2012. Daarbij was sprake van een volgorde in de handhaving, hetgeen ook duidelijk was voor WHG.⁸
30. Van gedoogafspraken met het ministerie is de commissie niet gebleken. De commissie verwijst naar het antwoord van de staatssecretaris van 24 februari 2014 naar aanleiding van Kamervragen over dit onderwerp: *‘Nee, er is geen sprake van enige afspraak. In 2012 zijn online aanbieders geïnformeerd over het prioriteringsbeleid van de kansspelautoriteit.’*⁹ In de antwoorden op de gestelde vragen, gaat de staatssecretaris voorts in op het kennelijk bij kansspelaanbieders bestaande beeld dat er sprake zou zijn van een gedoogbeleid en op de waarschuwingsbrieven. De staatssecretaris: *‘Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de Kansspelautoriteit.’* Er is geen sprake van een gedoogbeleid.

⁵ https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/6/handhavingsbeleid_kansspelautoriteit.pdf, p.5.

⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/augustus/factsheet/>

⁷ Stukken: 01.055.346; 01.055.873; 01.056.583; 01.057.113; 01.057.215; 01.058.919.

⁸ randnummers 56 en 57 van het sanctiebesluit.

⁹ Tweede kamer, 2013-2014, Aanhangsel 1287, vraag 3.

31. In dit toenmalige prioriteringsbeleid zijn ook geen afspraken opgenomen die specifiek zien op WHG. Tijdens de hoorzitting heeft WHG toegelicht dat sprake was van een 'gentlemen's agreement' dat niet op papier gekomen is. In zoverre kan de commissie het informatieverzoek van WHG niet plaatsen.
32. De commissie merkt hier verder over op dat eventuele deelname aan consultaties, niet kunnen leiden tot een bijzondere positie waarin WHG gevrijwaard is en blijft voor handhavend optreden.

2.3.2 Ten aanzien van grond b

33. WHG stelt zich op het standpunt dat de raad van bestuur in zijn bestuursvergaderingen ondubbelzinnig en concreet heeft gezegd dat niet zou worden opgetreden tegen partijen die zich hielden aan het prioriteringsbeleid. Zij verwijst naar notulen die openbaargemaakt zijn naar aanleiding van een Wob-verzoek in 2013.¹⁰
34. De commissie kan deze stelling niet plaatsen. Zoals gezegd is de commissie van oordeel dat in deze periode sprake was van beleidsvorming. Uit de door WHG aangehaalde Wob-stukken blijkt dat in verschillende vergaderingen is gesproken over het prioriteringsbeleid.¹¹ In de vergadering van 24 mei 2012 is aangegeven dat het niet handhaven van partijen die illegaal aanbieden, maar zich wel houden aan de prioriteringscriteria, geen politieke goedkeuring heeft. Verder is aangegeven dat aanbieders van kansspelen online over dit punt een brief zullen ontvangen. In de vergadering van 5 juni 2012 is daarmee ingestemd. Vervolgens zijn de brieven op 8 juni 2012 verstuurd. Ook is een persbericht uitgegaan. WHG heeft deze brief ook ontvangen. Daarin staat het (toenmalige) prioriteringsbeleid duidelijk uitgelegd.
35. Bij brief van 22 juni 2012 heeft WHG op de brief van 8 juni 2012 gereageerd. Daarin geeft WHG aan het prioriteringsbeleid te begrijpen: *'WHG's understanding of your letter is that if we comply with the three criteria we will be low on your list of priorities in terms of enforcement.'*
36. De commissie is van oordeel dat geen sprake is van dubbelzinnige uitlatingen waaruit WHG het gerechtvaardigde vertrouwen kon ontleen om de wet te kunnen overtreden. In tegendeel, WHG is juist gewaarschuwd om de wet niet te overtreden en zij heeft aangegeven dit te begrijpen. Voor het overige sluit de commissie aan het randnummers 53 en 54 van het sanctiebesluit.

2.3.3 Ten aanzien van grond c

37. Op grond van artikel 35a, eerste lid, van de Wok, kan de raad van bestuur een bestuurlijke boete opleggen wegens een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het is dan ook de raad van bestuur die deze

¹⁰ Deze stukken zijn openbaar gemaakt naar aanleiding van een Wob besluit.
<https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/>.

¹¹ Ook deze notulen zijn met het betreffende WOB besluit openbaar gemaakt.

handhavingsbevoegdheid toekomt. Op grond van deze bevoegdheid heeft de raad van bestuur het handhavingsbeleid ontwikkeld zoals uiteengezet onder de randnummers 48-52 van het sanctiebesluit. Zoals eerder aangehaald is het handhavingsbeleid laatstelijk gewijzigd en gepubliceerd op 1 juni 2017.

38. De staatsecretaris van Veiligheid en Justitie heeft meermaals uitleg gegeven over het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit. Zo antwoordde de Staatssecretaris: *'De Kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet op de kansspelen. Gezien het grote aanbod van kansspelen op internet is de kansspelautoriteit genoodzaakt prioriteiten te stellen bij haar handhavingsactiviteiten. Ze heeft daartoe prioriteringscriteria opgesteld waarbij het uitgangspunt is handhavende activiteiten in eerste instantie te richten op aanbieders die zich onmiskenbaar richten op de Nederlandse markt. (...) Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de kansspelautoriteit. Zo heeft de kansspelautoriteit in samenwerking met de landelijke divisie recherche al opgetreden tegen een aanbieder die niet onder de prioriteringscriteria viel.'*¹²
39. Verder antwoordde de Staatssecretaris op 10 april 2015: *'Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de kansspelautoriteit. Het is aan de kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan om te beoordelen of in specifieke zaken sprake is van een overtreding en of om die reden handhavend moet worden opgetreden. De kansspelautoriteit heeft mij desgevraagd laten weten voortdurend onderzoek te doen naar websites waarvan het spelaanbod mede op Nederland is gericht. Daarbij wordt bezien of deze sites al dan niet voldoen aan de door de kansspelautoriteit gestelde prioriteringscriteria. Om lopende onderzoeken niet te verstoren, doet de kansspelautoriteit geen mededelingen over individuele zaken of aanbieders.'*¹³
40. Gezien de formulering van het handhavingsbeleid en de specifieke uitlatingen van de Kansspelautoriteit en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ziet de commissie niet in dat handhaving voor WHG onverwachts komt. Dat op 7 april 2015 bij de totstandkoming van de wet kansspelen op afstand in het kader van de relatie met het bestaande vergunningstelsel een enkele opmerking is gemaakt over de wenselijkheid van kanalisatie, doet geen afbreuk aan het aangescherpte handhavingsbeleid van de raad van bestuur van 1 juni 2017.
41. Ten aanzien van geoblocking merkt de commissie op dat de raad van bestuur nimmer een verplichting daartoe heeft opgelegd. De commissie verwijst naar onder meer randnummer 83 van het besluit in zaak 12477. WHG is echter wel gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is geheel aan haar. Geoblocking zou een effectieve manier kunnen zijn, maar als WHG erin slaagt om de wet na te leven zonder geoblocking toe te passen, kan de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen hebben.

¹² Handelingen II 2013/14 (aanslag), nr 1287, antwoord 4 en 5.

¹³ Handelingen II 2014/15 (aanslag), nr. 1899, antwoord 4 en 6.

42. Overigens is geoblocking een veelvoorkomend verschijnsel, bijvoorbeeld in relatie tot auteurs- en uitzendrechten.¹⁴ Maar ook aanbieders van kansspelen online maken gebruik van geoblocking om spelers te weren uit landen waar het aanbod van deze kansspelaanbieders niet vergund is.¹⁵

2.3.4 Ten aanzien van gronden d, e en f

43. Het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit ziet met name op aanbieders die zich richten op de Nederlandse markt. In het handhavingsbeleid wordt aangegeven dat deze gerichtheid bijvoorbeeld kan blijken uit de aanwezigheid van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt.

44. Naar vaste rechtspraak van de Afdeling kan in de aanwezigheid van iDeal een objectieve aanwijzing gevonden worden voor de gerichtheid op Nederland.¹⁶ 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.*

45. WHG heeft ook erkend dat haar kansspelaanbod beschikbaar was voor de Nederlandse spelers en dat zij Nederlandse spelers niet actief weert. Uit de beschikbaarheid van iDeal op de website en de applicaties van WHG, waarbij een deel van het betaalproces plaatsvond in de Nederlandse taal, blijkt naar het oordeel van de commissie dan ook dat daarmee sprake is van specifieke gerichtheid op spelers uit Nederland. Dat Nederlanders in het buitenland ook gebruik kunnen maken van iDeal, maakt dit naar het oordeel van de commissie niet anders.

46. Bovendien blijkt dat op de website van WHG 85 landen zijn opgesomd die zijn uitgesloten van deelname aan haar kansspelaanbod. Nederland is niet opgenomen op de lijst met uitgesloten landen.

47. Voorts kon de gerichtheid worden afgeleid uit andere punten zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 van het sanctiebesluit. Zoals bijvoorbeeld het feit dat vanuit Nederland, met een Nederlands IP adres een spelersaccount kon worden aangemaakt en dat daarmee vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de kansspelen.

48. Anders dan WHG stelt heeft de raad van bestuur dan ook geen doorslaggevende betekenis toegekend aan het enkele feit dat Nederland niet was verwijderd uit het

¹⁴ Sportwedstrijden via de website www.sporza.be sportwedstrijden kunnen door toepassing van geoblocking niet vanuit Nederland worden bekeken. Ook de BBC en Netflix passen geoblocking toe.

¹⁵ Advies van de commissie in zaak 12477, randnummer 47.

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2018:155: overweging 7.2 en ECLI:NL:RVS:2018:3135: overweging 6.3.

dropdownmenu van de klantenservice. Daarbij merkt de commissie op dat deze klantenservice overigens wel bereikbaar was vanuit Nederland.

49. De opmerking dat het inconsequent was om geen gewicht toe te kennen aan de facebookpagina van WHG kan de commissie niet plaatsen. Immers de facebookpagina is niet relevant voor wat betreft de geconstateerde overtreding.
50. Voor wat betreft de aanwezige kansspelapplicaties zoals besproken in het sanctiebesluit onder de randnummers 28 - 34 en 87 – 92 overweegt de commissie dat niet bestreden is dat met deze applicaties kansspelen de gelegenheid is gegeven om deel te nemen aan kansspelen. Uit de beschikbaarheid in Nederland, de Nederlandstalige toelichting in de appstore, de betaalmethode iDeal, de valuta Euro, en de beschikbaarheid in de Nederlandse appstore, volgt naar het oordeel van de commissie dat deze applicaties aangeboden zijn aan consumenten in Nederland.¹⁷ De stelling dat deze applicaties specifiek bedoeld waren voor de Britse markt deelt de commissie dan ook niet.
51. De commissie is van oordeel dat WHG als aanbieder van de applicaties zelf verantwoordelijk is voor dit aanbod. Dat WHG ook nog andere applicaties had kunnen aanbieden, doet geen afbreuk aan de geconstateerde overtreding.

2.3.4 Ten aanzien van grond g

52. De door WHG geciteerde uitspraak van de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit, mevrouw Appelman, op het congres van Gaming Holland is naar het oordeel van de commissie in lijn met het gepubliceerde handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit. De toenmalige directeur heeft namelijk aangegeven dat gehandhaafd wordt jegens partijen die zich richten op de Nederlandse markt.
53. Nog daargelaten of de directeur van de Kansspelautoriteit een bevoegd persoon is als bedoeld in de rechtspraak over het vertrouwensbeginsel, blijkt uit de aangehaalde uitleg niet dat WHG het recht kan ontleen om de wet te overtreden.
54. Naar het oordeel van de commissie heeft mevrouw Appelman in diezelfde toespraak diverse uitspraken gedaan waaruit WHG had kunnen en moeten afleiden dat het niet is toegestaan om online kansspelen aan te bieden aan spelers in Nederland. De commissie geeft als voorbeeld het volgende citaat:¹⁸
Vraag: *“Does one have to stop offering online gambling to Dutch consumers?”*
Antwoord van mevrouw Appelman: *“That’s what I ask them, yeah.”*
55. Daarnaast merkt de commissie met klem op dat kansspelaanbieders te allen tijde gehouden zijn om de Nederlandse wet, hier in het bijzonder het verbod als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok na te leven. De raad van bestuur is bevoegd op te treden tegen ieder aanbod van kansspelen dat in Nederland beschikbaar is en waarvoor niet de vereiste vergunning is verleend. Of een dergelijke

¹⁷ Rapport, bijlage 5, stuk 12545/01.029.700 ev.

¹⁸ <https://www.gaminginholland.com/8106> vanaf 20'42”.

website wel of niet specifiek gericht is op Nederland is derhalve niet van belang voor de bevoegdheid om een boete op te leggen.

56. De commissie vindt steun voor dat standpunt in r.o. 4.5 van het vonnis van de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017: *“Voor zover [eiseressen] aanbod hebben dat zich richt op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, waren [eiseressen] dus al gehouden maatregelen te treffen om te voorkomen dat daarvan vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt. Het beleid zoals dat met ingang van 1 juni 2017 geldt, legt dan ook geen nieuwe of andere verplichtingen op aan [eiseressen], zoals de Ksa terecht heeft opgemerkt.”*¹⁹
57. De uitspraak van de voorzieningenrechter van 11 september 2018 is naar het oordeel van de commissie in dit kader eveneens relevant: *“De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.mrgreen.com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. ... Nu mr. Green niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van mr. Green 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.”*²⁰
58. Anders dan WHG lijkt te veronderstellen, maakt de raad van bestuur in zijn beleid geen onderscheid tussen (zogenoemde) actieve of passieve aanbieders. De raad van bestuur is naar het oordeel van de commissie bevoegd om handhavend op te treden jegens WHG.

2.3.5 Ten aanzien van grond h

59. De Afdeling is in de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), niet voorbij gegaan aan de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 18 maart 2015 en het gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016.²¹ In rechtsoverweging 5.2 gaat de Afdeling uitdrukkelijk in op de betekenis van die uitspraken voor het prioriteringsbeleid: *‘Aangezien het de ksa ontbreekt aan middelen en mankracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden, heeft de ksa het prioriteringsbeleid opgesteld. Daarin staat dat de aanbieders die prominent op de Nederlandse markt zijn gericht in eerste instantie voorwerp zijn van haar handhavingsacties. Om te bepalen of een aanbieder zich zodanig op Nederland richt, gebruikt de ksa drie prioriteringscriteria, namelijk of een .nl extensie wordt gebruikt, of op de websites gebruik wordt gemaakt van de Nederlandse taal en of op Nederlandse radio, televisie of in geprinte media reclame wordt gemaakt voor de websites. Deze prioriteringscriteria zijn volgens het prioriteringsbeleid niet cumulatief. Evenals de rechtbank heeft overwogen, komt dit beleid de Afdeling niet onredelijk voor, nu in het bijzonder op Nederland gerichte illegale aanbieders veel schade aan Nederlandse consumenten kunnen berokkenen.*

¹⁹ ECLI:NL:RBDHA:2017:10671.

²⁰ Zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262.

²¹ Respectievelijk ECLI:NL:RBAMS:2015:1452 en ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2017:484. Dat zich in het buitenland Nederlandstaligen bevinden en dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven, doet er niet aan af dat een website, door daarop gebruik te maken van de Nederlandse taal, beter toegankelijk wordt voor de Nederlandse consument. Gelet op de hiervoor vermelde redenen waarom de Afdeling het prioriteringsbeleid niet onredelijk acht, hoeft de ksa de niet op de Nederlandse markt gerichte websites niet op één lijn te stellen met websites die wel specifiek mede daarop zijn gericht en mag de ksa met voorrang handhavend optreden tegen laatstbedoelde websites. In dit kader treft de verwijzing door [appellante] naar het vonnis van de rechtbank van 18 maart 2015 en het arrest van het gerechtshof van 25 oktober 2016 geen doel, omdat daarin niet de vraag naar de rechtmatigheid van het prioriteringsbeleid aan de orde is, maar de vraag of artikel 40, derde lid, van Boek 3 van het BW er aan in de weg staat dat een in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok gesloten overeenkomst nietig of vernietigbaar is als bedoeld in het tweede lid van dat artikel. Hetgeen [appellante] in eerste aanleg over de onrechtmatigheid van het prioriteringsbeleid heeft aangevoerd, doet niet af aan het door de rechtbank terecht gegeven oordeel daarover.'

60. De commissie verwijst voorts naar de uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykie*), waarin de rechtbank Oost Brabant overwoog dat het verbod op het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen in Nederland tot op heden daadwerkelijk is gehandhaafd door de Kansspelautoriteit. De wens tot het beschermen van belangen als het tegengaan van kansspelverslaving, fraude en criminaliteit, is niet prijsgegeven. De commissie onderschrijft dan ook hetgeen is opgenomen in randnummers 67 en 68 van het bestreden sanctiebesluit.
61. Voorts is de commissie niet gebleken dat de raad van bestuur in haar handhavingsbeleid een uitzondering maakt voor beursgenoteerde ondernemingen. De commissie verwijst naar de overwegingen in hoofdstuk 6.6 van het sanctiebesluit, waar wordt verwezen naar de reeds openbaar gemaakte opgelegde sancties.

2.3.5 Ten aanzien van grond i

62. De commissie concludeert dat er geen sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is volgens vaste jurisprudentie immers nodig dat een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.²² Niet gesteld of gebleken is dat door of namens de raad van bestuur een toezegging is gedaan aan WHG dat zij, ondanks het feit dat zij niet over een daartoe strekkende vergunning beschikte, kansspelen mocht aanbieden. Ook een schending van het gelijkheidsbeginsel is de commissie niet gebleken.

2.3.6 Ten aanzien van grond j

63. Volgens WHG kan de Kansspelautoriteit eveneens niet tot handhaving overgaan omdat het Nederlandse kansspelbeleid in strijd is met het Europees recht. Ter

²² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2017:1636: r.o. 5.

ondersteuning van deze stelling geeft WHG aan dat de omstandigheden waaronder het Ladbrokes arrest is geweest, nu 15 jaar later, significant zijn gewijzigd.

64. In dit verband herinnert de commissie WHG eraan dat in Nederland niemand over een vergunning kan beschikken om online casinospellen aan te bieden.²³ Aan deze spellen kleven dusdanig veel en grote risico's dat het toestaan daarvan thans op grote bezwaren stuit. Het Europees recht kent iedere lidstaat bovendien, mede om die reden, de vrijheid toe om bepaalde spellen te verbieden. Ten aanzien van casinospellen snijdt het betoog van WHG reeds daarom geen hout. De Afdeling heeft daarover recentelijk al in gelijke zin geoordeeld.²⁴
65. In haar uitspraak van 2 mei 2018 heeft de Afdeling zich recentelijk uitgesproken over de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid.²⁵ Zij heeft daarbij geoordeeld dat het éénvergunningstelsel en de procedure voor het verlenen de vergunning rechtmatig zijn en dat het beleid in ieder geval niet inconsistent is ten aanzien van sportprijsvragen.
66. In diezelfde uitspraak heeft de Afdeling bevestigd dat artikel 16 van de Wok waarin is bepaald dat aan slechts één rechtspersoon vergunning kan worden verleend om sportprijsvragen aan te bieden, niet in strijd met het Unierecht is. Tevens heeft de Afdeling bevestigd dat de verlening van die vergunning aan Lotto B.V. rechtmatig is.
67. Ten overvloede verwijst de raad van bestuur naar recente, vaste jurisprudentie inzake bestuursrechtelijke sanctiezaken, waarin steeds expliciet is geoordeeld dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verenigbaar is met het Unierecht.²⁶
68. De commissie is derhalve van oordeel dat op basis van vaste en recente jurisprudentie niet is gebleken dat vanwege een schending van het EU-recht niet handhavend mag worden opgetreden tegen de overtreding die bij WHG is geconstateerd.

2.3.7 Ten aanzien van gronden k

69. De raad van bestuur heeft op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok, de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen van maximaal € 830.000,-. Deze bevoegdheid is uitgewerkt in de zogenoemde boetebeleidsregels die op de website van de Kansspelautoriteit zijn gepubliceerd.²⁷ Deze beleidsregels gaan uit van een basisboete die een startbedrag kent van € 150.000,- de basisboete kan worden verhoogd afhankelijk van onder meer de omvang van het spelaanbod: meer websites; meer spellen; een hogere maximale prijs; een hogere eerste storting; een hogere welkomstbonus; een hogere deposit (artikel 4 en 5 boetebeleidsregels). Ten

²³ Omdat een vergunningenregime ontbreekt, kan er al geen strijd zijn met een met het Unierecht strijdig monopolie. Zie in die zin ook Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (Co-Gaming), r.o. 5.1.

²⁴ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.3 en 3.4.

²⁵ ECLI:NL:RVS:2018:1466.

²⁶ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.4, Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (Co-Gaming), r.o. 5.2, Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), r.o. 4, 10 augustus 2016 en SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), r.o. 8.

²⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.

aanzien van de hoogte van de boete constateert de commissie dat de raad van bestuur acht geslagen heeft op de ernst van de overtreding, het aantal en het soort spellen dat werd aangeboden, de hoogte van de te winnen (progressieve) jackpots en prijzen, de aangeboden bonussen en de stortingslimieten. Al deze punten zijn redenen om de basisboete voor WHG te verhogen, De commissie verwijst naar de randnummers 111 – 119 van het sanctiebesluit.

70. WHG stelt dat de boete niet in lijn is met eerder opgelegde sancties. De commissie deelt deze stelling niet. De hoogte van de boete is voor iedere overtreding een op zichzelf staande discretionaire beoordeling, aan de hand van de boetebeleidsregels. De commissie is van oordeel dat dit in casu niet tot een onevenredige uitkomst heeft geleid.
71. WHG stelt dat in de zaken Total E-soft (2015) en Imperial E-club (2014) lagere boetes zijn opgelegd. In eerste zaak was een bestuurlijke boete opgelegd van € 180.000, deze boete is in bezwaar herroepen. In de tweede zaak is een bestuurlijke boete opgelegd van € 200.000,-. De commissie wijst erop dat voor zaken die bij de Kansspelautoriteit in behandeling worden genomen op of na 1 augustus 2015 het startbedrag is verhoogd van € 100.000,- naar € 150.000,-. De zaken Imperial E-club en Total E-soft vielen onder het 'oude' beleid.
72. Ten overvloede wijst de commissie erop dat de raad van bestuur recentelijk een boetes heeft opgelegd in onder meer de zaken Mr Green²⁸ (2019) € 312.500,-; Casumo²⁹ (2019) € 310.000,-.
73. Gezien het omvangrijke kansspelaanbod van WHG komt de commissie de hoogte van de boete niet onevenredig voor.

3. Conclusie

74. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.
75. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 10 juli 2019, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. I. Zuurendonk en de heer mr. R.L. Straathof.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

W.g

mr. J.M.E. Feije

²⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/mr-green-limited/>

²⁹ <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/casumo/>