

## Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake:

het bezwaarschrift van Virtual Coin Gaming N.V. (hierna: VCG) en de heer [persoon 1] tegen het besluit van 15 december 2020, kenmerk 13842/01.078.168, tot oplegging van bestuurlijke boetes van € 500.000,- aan VCG en € 100.000,- aan de heer [persoon 1] (hierna: het boetebesluit), en het besluit van dezelfde datum tot openbaarmaking, kenmerk 13842/01.078.169 (hierna: het openbaarmakingsbesluit) (hierna tezamen: de bestreden besluiten); en  
het bezwaarschrift van de [bedrijf 1] (hierna: [bedrijf 1]) tegen het boetebesluit.

### 1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat en voor zover relevant – het volgende gebleken.
2. Op 12 februari 2018<sup>1</sup> en 1 oktober 2018<sup>2</sup> is onderzoek verricht naar onder andere de website futgalaxy.nl respectievelijk haar opvolger nl.futgamer.com (hierna: de website), VCG en de heer [persoon 1].
3. Op 3 april 2020 is van het onderzoek een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opgesteld.<sup>3</sup> Het rapport is op diezelfde datum verzonden naar VCG en de heer [persoon 1].<sup>4</sup> De bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 2 van het rapport en de hoofdstukken 3 en 6 van het boetebesluit.
4. Bij brieven van 7 april 2020 is aan VCG en de heer [persoon 1] meegedeeld dat vanwege COVID-19 nog geen hoorzitting ingepland kon worden en zij uitgenodigd worden wanneer dat mogelijk is.<sup>5</sup>
5. Op 12 mei 2020 is aan de toenmalige gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1], op haar verzoek, toegang gegeven tot het dossier dat aan het bestuurlijke rapport ten grondslag ligt.<sup>6</sup> Op 15 mei 2020 is aan haar per e-mail ook overige correspondentie met de heer [persoon 1] gestuurd.<sup>7</sup>
6. Bij brieven van 9 juni 2020 zijn VCG en de heer [persoon 1] uitgenodigd voor een hoorzitting om een zienswijze te geven op het rapport en de voorgenomen openbaarmaking van een eventueel boetebesluit en openbaarmakingsbesluit.<sup>8</sup> Naar

---

<sup>1</sup> Stuk 12541/01.023.822.

<sup>2</sup> Stuk 12541/01.041.741.

<sup>3</sup> Stuk 12541/01.070.221.

<sup>4</sup> Stukken 12541/01.070.201 en -/01.070.203.

<sup>5</sup> Stukken 13842/01.070.377 en -/01.070.378.

<sup>6</sup> Stuk 13842/01.075.462.

<sup>7</sup> Stuk 13842/01.072.166.

<sup>8</sup> Stukken 13842/01.072.169 en -/01.072.170.

aanleiding van onderbouwde verzoeken van de toenmalige gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] is per brief van 16 juni 2020 de hoorzitting verplaatst.<sup>9</sup>

7. De verzoeken van de toenmalige gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] om verplaatsing van de hoorzitting, het opnieuw verzenden van de op de zaak betrekking hebbende stukken naar de heer [persoon 1], en vertalingen van het bestuurlijke rapport en de inventarislijst, zijn bij e-mail van 10 september 2020 en bij brief van 15 september 2020 afgewezen.<sup>10</sup>
8. Op 17 september 2020 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. VCG en de heer [persoon 1] waren niet aanwezig. Zij hebben zich laten vertegenwoordigen en hun toenmalige gemachtigde heeft telefonisch deelgenomen aan de hoorzitting. Van het horen is een verslag gemaakt en verzonden naar hun toenmalige gemachtigde.<sup>11</sup>
9. Op 2 oktober 2020 en 23 november 2020 zijn stukken van aanvullende onderzoeken gestuurd naar de toenmalige gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] en zij zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.<sup>12</sup> Op de stukken van 2 oktober 2020 is geen reactie ontvangen en de stukken van 23 november 2020 zijn niet in ontvangst genomen.
10. Bij brief van 21 oktober 2020 is een herhaald verzoek door de toenmalige gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] tot vertaling van het bestuurlijk rapport en de inventarislijst afgewezen.<sup>13</sup>
11. Op 20 december 2020 is vanwege een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok) in de periode van in ieder geval 12 februari 2018 tot en met 1 oktober 2018, het boetebesluit genomen. Op dezelfde datum is het openbaarmakingsbesluit genomen. Beide besluiten zijn bij e-mail en bij brief van 18 december 2020 naar de toenmalige gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] verzonden.<sup>14</sup>
12. Op 8 januari 2021 zijn het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit op website van de Kansspelautoriteit gepubliceerd.
13. Op 27 januari 2021 heeft de [bedrijf 1] bezwaar gemaakt tegen het boetebesluit.<sup>15</sup> Bij brief van 8 februari 2021 is de ontvangst van het bezwaar bevestigd.<sup>16</sup> Met die brief is [bedrijf 1] ook in de gelegenheid gesteld een gebrek aan de ondertekening van het bezwaarschrift te herstellen en haar zienswijze te geven op de voorgenomen openbaarmaking van de beslissing op bezwaar. Ook is zij uitgenodigd om haar bezwaar en zienswijze mondeling toe te lichten op een digitale hoorzitting op 30 maart 2021. Daarbij is vermeld dat VCG en haar enig aandeelhouder bezwaar hebben gemaakt tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit, en partijen in elkaars aanwezigheid worden gehoord.

---

<sup>9</sup> Stukken 13842/01.072.337.

<sup>10</sup> Stukken 13842/01.075.371, -/01.075.377, -/01.075.461 en -/01.075.430.

<sup>11</sup> Stukken 13842/01.075.629 en -/01.075.861.

<sup>12</sup> Stukken 13842/01.075.861 en -/01.077.554

<sup>13</sup> Stuk 13842/01.076.431.

<sup>14</sup> Stuk 13842/01.078.170.

<sup>15</sup> Stuk 13842.002/01.080.470.

<sup>16</sup> Stuk 13842.003/01.080.498.

14. Op 29 januari 2021 is namens VCG en de heer [persoon 1] pro forma bezwaar gemaakt tegen de bestreden besluiten.<sup>17</sup> Bij brief van 8 februari 2021 is de ontvangst van het bezwaar bevestigd.<sup>18</sup> Met die brief zijn zij ook in de gelegenheid gesteld om hun bezwaargronden aan te vullen en hun zienswijzen te geven op de voorgenomen openbaarmaking van de beslissing op bezwaar. Ook zijn zij uitgenodigd hun bezwaren en zienswijzen mondeling toe te lichten op een digitale hoorzitting op 30 maart 2021. Daarbij is vermeld dat [bedrijf 1] bezwaar heeft gemaakt tegen het boetebesluit en partijen in elkaars aanwezigheid worden gehoord.
15. Op 5 en 9 maart 2021 is (een kopie van) een opnieuw ondertekend exemplaar van het bezwaarschrift van [bedrijf 1] ontvangen.<sup>19</sup>
16. Op 9 maart 2021 zijn namens VCG en de heer [persoon 1] de aanvullende bezwaargronden ingediend.<sup>20</sup>
17. Op 26 maart 2021 zijn volledigheidshalve aan de gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] de dossierstukken nagezonden die al op 23 november 2020 aan de toenmalige gemachtigde waren verzonden, maar niet in ontvangst waren genomen.<sup>21</sup> VCG en de heer [persoon 1] zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Van hen is geen reactie ontvangen.
18. Op 30 maart 2021 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden. Namens VCG en de heer [persoon 1] was aanwezig hun advocaat de heer mr. [persoon 2]. Namens [bedrijf 1] was aanwezig de heer [persoon 3], mevrouw [persoon 4] en de heer mr. [persoon 5]. Van het horen is een verslag gemaakt en op 12 april 2021 naar de heer [persoon 3] en de gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] gestuurd.<sup>22</sup>
19. Op 1 april 2021 is aan de gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] een kopie van het bezwaarschrift van [bedrijf 1] verzonden en zijn VCG en de heer [persoon 1] in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.<sup>23</sup> Van hen is geen reactie ontvangen.
20. Op 1 april 2021 is aan [bedrijf 1] een kopie van het bezwaarschrift van VCG en de heer [persoon 1] verzonden en is [bedrijf 1] in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.<sup>24</sup> Op 16 april 2021 heeft [bedrijf 1] daarop gereageerd.<sup>25</sup> Deze reactie is op 20 april 2021 aan de gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] gestuurd en zij zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.<sup>26</sup> Op 6 mei 2021 heeft hij meegedeeld dat cliënten niets op te merken hebben aan de reactie van [bedrijf 1].<sup>27</sup>
21. Op 18 mei 2021 is de termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar met zes weken verdaagd.<sup>28</sup>

---

<sup>17</sup> Stukken 13842.003/01.080.493 en -/01.080.494.

<sup>18</sup> Stuk 13842.003/01.080.495.

<sup>19</sup> Stukken 13842.002/01.086.760 en -/01.099.793.

<sup>20</sup> Stuk 13842.003/01.099.816.

<sup>21</sup> Stuk 13842.003/01.158.428.

<sup>22</sup> Stukken 13842.003/01.234.875 -/01.235.110 en 13842.002/01.235.111.

<sup>23</sup> Stuk 13842.001/01.199.283.

<sup>24</sup> Stuk 13842.002/01.199.284.

<sup>25</sup> Stuk 13842.002/01.236.952.

<sup>26</sup> Stuk 13842.003/01.237.134.

<sup>27</sup> Stuk 13842.003/01.239.556

<sup>28</sup> Stukken 13842.003/01.239.028 en 13842.002/01.239.029.

## 2. Bezwaargronden

22. De bezwaargronden van [bedrijf 1] met betrekking tot het boetebesluit houden – samengevat – het volgende in.

Het boetebesluit is onrechtmatig. [bedrijf 1] voert daarbij aan dat:

- a. het onderzoek dat aan de geconstateerde overtreding ten grondslag ligt onzorgvuldig en onvolledig is; en
- b. VCG niet als overtreder aangemerkt diende te worden.

23. De bezwaargronden van VCG en de heer [persoon 1] met betrekking tot de bestreden besluiten houden – samengevat – het volgende in.

24. Het boetebesluit is onrechtmatig. VCG en de heer [persoon 1] voeren daarbij aan dat:

- a. strijd bestaat met de Awb, het recht van de Europese Unie (hierna: EU), het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), het rechtszekerheids-, gelijkheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, omdat VCG een Curaçaose vergunning had en hen geen gelegenheid is geboden om de overtreding te beëindigen voordat een boete werd opgelegd;
- b. strijd bestaat met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel vanwege de selectie en prioritering van de website door de raad van bestuur;
- c. geen sprake is van een overtreding van de Wok;
- d. de heer [persoon 1] niet als overtreder aangemerkt kan worden;
- e. de hoogte van de boete onevenredig is; en
- f. artikel 6 van het EVRM, artikel 48 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, en artikel 5:49 van de Awb zijn geschonden vanwege de afwijzing van het verzoek tot vertaling.

25. VCG en de heer [persoon 1] verzoeken de raad van bestuur het bezwaar gegrond te verklaren en het boetebesluit te herroepen, dan wel het boetebesluit aan te passen indachtig de bezwaargronden, dan wel de boetehoogte te matigen. Daarnaast verzoeken zij om vergoeding van de kosten die gemoeid zijn met het opstellen van het bezwaarschrift op grond van artikel 7:15 van de Awb.

## 3. Toepasselijke regelgeving

26. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

27. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok 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 de Wok vergunning is verleend.

28. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: raad van bestuur) is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De

maximaal op te leggen boete bedroeg ten tijde van de aanvang van de overtreding € 830.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

29. Artikel 6, tweede lid, van het EVRM, bepaalt dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Het derde lid, aanhef en onder a, bepaalt dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, in het bijzonder onder meer het recht heeft onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging.

#### 4. Overwegingen van de commissie

##### ***Ten aanzien van de ontvankelijkheid van [bedrijf 1]***

30. Het bezwaarschrift van [bedrijf 1] is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het boetebesluit. Het gebrek aan de ondertekening van het bezwaarschrift is binnen de daartoe gestelde termijn hersteld.

31. De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of [bedrijf 1] belanghebbende is bij het boetebesluit. In het bezwaarschrift, tijdens de hoorzitting en in de reactie van 16 april 2021 heeft [bedrijf 1] daarover het volgende toegelicht.

32. [bedrijf 1] stelt dat zij ten onrechte niet door de raad van bestuur in de gelegenheid was gesteld VCG te vertegenwoordigen. Zij is in een kwaad daglicht gezet door de publiciteit die de boeteoplegging teweegbracht. In sommige media zou de indruk zijn gewekt dat [bedrijf 1] of haar bestuurder zich inlieten met de geconstateerde overtreding, de bestuurder "wegkeek", en [bedrijf 1] en haar bestuurder zelfs persoonlijk beboet waren. Volgens [bedrijf 1] is dat niet waar, omdat zij en VCG niets met deze zaak te maken hebben. Volgens [bedrijf 1] was VCG namelijk niet rechtsgeldig vertegenwoordigd en kon zij die overtreding dus niet begaan. [bedrijf 1] stelt dat zij ten tijde van de overtreding enig bestuurder van VCG was, geen wetenschap had van de activiteiten die in het boetebesluit zijn genoemd en namens VCG geen rechtshandelingen heeft verricht die in relatie stonden met de overtreding.

33. [bedrijf 1] merkt ook op dat de raad van bestuur geenszins kan worden aangerekend dat sommige partijen die onterechte indruk wekken. Volgens [bedrijf 1] had de raad van bestuur echter in het algemeen de plicht tot het verrichten van een zorgvuldig onderzoek. Als hij meer onderzoek had verricht naar de rol van [bedrijf 1] en de juridische betrokkenheid van VCG bij de geconstateerde overtredingen, had hij niet geconcludeerd dat VCG een overtreder was.

34. Volgens vaste rechtspraak is alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het betrokken besluit, belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:502, r.o. 6.1.

35. Niet in geschil is dat [bedrijf 1] niet als overtreder is aangemerkt en ook niet is beboet. Ook is niet in geschil dat de gestelde reputatieschade van [bedrijf 1] niet als gevolg van deze bestuurlijke besluitvorming is geleden.<sup>30</sup> In geschil is of [bedrijf 1] belanghebbende bij het boetebesluit is. Die commissie wijst op het volgende.
36. De rechtsgevolgen van het boetebesluit treffen VCG rechtstreeks, omdat zij in het boetebesluit als overtreder is aangemerkt en beboet. In het boetebesluit is echter over [bedrijf 1] vermeld dat zij niet als overtreder is aangemerkt. [bedrijf 1] is dan ook niet beboet. [bedrijf 1] kan hoogstens door derde-partijen in haar reputatie zijn geschaad vanwege haar vroegere relatie met VCG, omdat [bedrijf 1] in de periode van de overtreding bestuurder was van VCG. Met het betoog van [bedrijf 1] dat VCG geen overtreder is, wil [bedrijf 1] de reputatie van VCG en daarmee indirect ook de reputatie van [bedrijf 1] herstellen. Het belang om VCG niet als overtreder aan te merken, is soortgelijk aan dat van VCG. Volgens de commissie heeft [bedrijf 1] dan ook hooguit een belang dat van VCG is afgeleid.<sup>31</sup>
37. [bedrijf 1] stelt verder dat haar belang tegengesteld is aan dat van de heer [persoon 1], omdat de heer [persoon 1] stelt dat hij niet zelf de overtreding heeft begaan, maar VCG. Volgens [bedrijf 1] moet alleen de heer [persoon 1] als overtreder aangemerkt worden.
38. De commissie volgt [bedrijf 1] niet. Zowel [bedrijf 1], de heer [persoon 1] als VCG hebben in de eerste plaats belang bij het niet-aanmerken van VCG als overtreder. VCG en de heer [persoon 1] betogen in de eerste plaats dan ook dat geen sprake is van een overtreding door VCG en de heer [persoon 1].
39. [bedrijf 1] stelt ook een belang te hebben omdat zij dan wel [bedrijf 2] ook betrokken was bij een ander sanctiebesluit van de raad van bestuur. Het bevreemdt [bedrijf 1] dat de raad van bestuur in twee zaken een brief als "waarschuwing" aan De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) stuurde, terwijl [bedrijf 1] – naar eigen zeggen – dezelfde compliance als de raad van bestuur nastreeft.
40. De commissie is op de hoogte van het beleid van de raad van bestuur om een melding te doen bij DNB als uit onderzoek blijkt dat een trustkantoor zich inlaat met een aanbieder van illegale kansspelen.<sup>32</sup> Het versturen van die brieven is echter geen onderdeel van het boetebesluit en valt buiten de grenzen van dit geschil. De stelling van [bedrijf 1] dat zij belang heeft vanwege het versturen van die brieven, slaagt daarom niet.
41. Gelet op het bovenstaande, concludeert de commissie dat het belang van [bedrijf 1] niet rechtstreeks bij het boetebesluit is betrokken en [bedrijf 1] geen belanghebbende is. De commissie adviseert de raad van bestuur om het bezwaar van [bedrijf 1] niet-ontvankelijk te verklaren.

### ***Ten aanzien van de ontvankelijkheid van VCG en de heer [persoon 1]***

42. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de bestreden besluiten. De bezwaargronden zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. Het

<sup>30</sup> Vgl. Afdeling 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4153.

<sup>31</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 4.3.

<sup>32</sup> Zie ook de webpagina van de Kansspelautoriteit over trustkantoren:  
[www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/trustkantoor/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/trustkantoor/).

bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. Het bezwaar is ontvankelijk.

### **Ten aanzien van de bezwaargronden van VCG en de heer [persoon 1]**

#### *Curaçaose vergunning en beleid*

43. Volgens VCG en de heer [persoon 1] is artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, onverbindend vanwege strijd met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Zij mochten er namelijk op vertrouwen dat zij hun diensten ongehinderd in Nederland mochten aanbieden, omdat zij over een Curaçaose kansspelvergunning beschikten.<sup>33</sup> Volgens hen waarborgden de wettelijke voorwaarden en controles door de Curaçao Gaming Control Board (hierna: GCB) eventuele Nederlandse bezoekers namelijk voldoende tegen het risico op kansspelverslaving.
44. Zij menen ook dat geen sprake is van dringende redenen van algemeen belang die een beperking van artikel 56 van het VWEU rechtvaardigen.<sup>34</sup> Volgens hen dient het Nederlandse kansspelbeleid namelijk enkel economische en protectionistische belangen en de individuele belangen van de Staat en van grote spelers, namelijk de bestaande vergunninghouders.<sup>35</sup>
45. De commissie wijst erop dat VCG in de periode van de overtreding gevestigd was in Curaçao, Curaçao een 'Landen en gebieden overzee' (LGO)-status heeft<sup>36</sup> en VCG zich daarom niet kan beroepen op het recht op vrij verkeer van diensten van artikel 56 van het VWEU.
46. Aangezien de online kansspelen in Nederland werden aangeboden door VCG vanuit Curaçao, kan ook de heer [persoon 1] geen beroep doen op artikel 56 van het VWEU met betrekking tot haar vergunning. Dat de heer [persoon 1] mogelijk de Britse nationaliteit heeft of dat hij vanuit het Verenigd Koninkrijk VCG zou besturen, doet daaraan niets af.
47. VCG en de heer [persoon 1] stellen dat strijd bestaat met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat het bestaande kansspelbeleid op geen enkele wijze voorzienbaar, duidelijk en nauwkeurig was. Zij mochten er namelijk op vertrouwen dat zij hun diensten ongehinderd in Nederland mochten aanbieden, omdat zij toen over een Curaçaose vergunning beschikten.
48. De commissie wijst erop dat voor zover zij zich hierbij op EU-recht beroepen, hiervoor is uitgelegd waarom dat tevergeefs is. Ten overvloede wijst de commissie erop dat het hen ook niet zou baten als zij zich wel op EU-rechten konden beroepen, omdat een Curaçaose vergunning geen enkele garantie voor de waarborging van het Nederlandse

---

<sup>33</sup> Het gaat om een sub-licentie van een vergunning als bedoeld in de Landsverordening van de 8ste juni 1993 houdende bepalingen betreffende het exploiteren van hazardspelen op de internationale markt middels servicelijndiensten en tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen.

<sup>34</sup> Zie HvJ EU 11 juni 2015, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386 (*Berlington Hungary*), punt 58.

<sup>35</sup> Zie HvJ EU 3 juni 2010, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308 (*Ladbrokes*), punt 28.

<sup>36</sup> Zie Bijlage II bij het VWEU.

kansspelbeleid biedt.<sup>37</sup>

49. Voor zover zij zich op nationaal recht beroepen, is dat ook tevergeefs. De wettelijke grondslag voor het handhavend optreden van de raad van bestuur was voor VCG en de heer [persoon 1] voldoende voorzienbaar, voldoende duidelijk en voldoende nauwkeurig. Volgens de commissie is het verbod van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, op het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning, helder. Dat verbod vindt ook zijn bevestiging in vaste rechtspraak.<sup>38</sup>
50. Voorts maakt de sub-licentie uit Curaçao hun online-kansspelaanbod in Nederland niet legaal. Voor zover VCG een sub-licentie had voor het aanbod van online kansspelen, kan die de Nederlandse wetgeving en rechtspraak niet opzij zetten. De buitenlandse wetgeving en het toezicht van een buitenlandse toezichthouder zijn tenslotte beperkt tot hun eigen jurisdictie en kunnen zich niet uitstrekken tot in Nederland.
51. VCG en de heer [persoon 1] beweren dat het beleid van de raad van bestuur discriminatoir is. Zij argumenteren dat aan hen op geen enkele wijze in het beleid kenbaar is gemaakt, of dat zij zijn gewaarschuwd voor hun overtreding van de Wok, terwijl andere overtreders nog de mogelijkheid kregen om de overtreding ongedaan te maken alvorens de raad van bestuur een sanctie oplegde. Ook wijzen zij erop dat het vergunninghouders in Nederland is toegestaan in beperkte mate online kansspelen aan te bieden.
52. De commissie wijst er wederom op dat voor zover zij zich hierbij op EU-recht beroepen, hiervoor is uitgelegd waarom dat tevergeefs is.
53. Voor zover zij zich op nationaal recht beroepen, is dat ook tevergeefs. Het verbod van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is helder. Daar komt nog bij dat de raad van bestuur onder meer besluiten,<sup>39</sup> voortdurende nieuwsberichten<sup>40</sup> en jaarverslagen heeft gepubliceerd. Daarin was hij helder over zijn handhavings- en prioriteringsbeleid en de verplichting van aanbieders van illegale online kansspelen tot beëindiging van hun overtredingen. Van VCG en de heer [persoon 1] als professionele marktdeelnemers mag worden verwacht dat zij zich laten informeren over de beperkingen die kunnen gelden voor de producten en diensten die zij aanbieden.<sup>41</sup>
54. Voor wat betreft het feit dat de raad van bestuur tussen 2012 en 2017 aanschrijvingen stuurde aan illegale aanbieders voordat hij handhavend optrad, wijst de commissie erop

<sup>37</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3 (*MvT*), p. 22; HvJ EU 15 september 2011, ECLI:EU:C:2011:582 (*Dickinger en Ömer*); HR 24 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6689 (*Ladbroke's*), r.o. 2.14.

<sup>38</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*); Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*); Afdeling 27 september 2018 ECLI:NL:RVS:3130 (*Onisac Mansion*); Afdeling 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:3135 (*Co-Gaming*); Afdeling 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:315 (*Bet-at-home*).

<sup>39</sup> Al sinds het eerste sanctiebesluit van 7 augustus 2013, kenmerk 00.015.153 (randnummer 72, Globalstars) wordt aangegeven dat van een gedoogbeleid geen sprake is. Zie bijvoorbeeld ook randnummers 52-55 in het boetebesluit van Imperial E-Club van 11 februari 2014, kenmerk 8035/00.024.862; 55-58 in het boetebesluit inzake Trustfulgames.com van 26 januari 2017, kenmerk 10507/01.002.420; 41-43 van het boetebesluit inzake Mr. Green van 17 juli 2018, kenmerk 12477/01.041.700. Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>40</sup> Bijvoorbeeld 'Kansspelautoriteit legt online kansspelaanbieder Globalstars een boete op van 100.000 euro', 8 september 2013; 'Handhaving online kansspelen, hoe doet de Kansspelautoriteit dat?', 12 februari 2014; 'Wijziging in aanpak illegale online kansspelen' 1 december 2016 en 'Onmiddellijke handhaving van kansspelen online', 31 maart 2017, Kansspelautoriteit, te vinden via: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/nieuws/>.

<sup>41</sup> Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428 (*Electronic Arts*), r.o. 8.2.



dat de raad van bestuur daar per 1 januari 2017 mee is gestopt, omdat de markt toen genoegzaam bekend was met het verbod en de handhaving daarvan. Hij heeft dat duidelijk via publieke berichten gecommuniceerd.<sup>42</sup> Het valt niet in te zien waarom VCG en de heer [persoon 1] sinds 1 december 2016 niet konden weten dat aan de praktijk van het verzenden van aanschrijvingsbrieven een einde is gekomen per 1 januari 2017.<sup>43</sup>

55. Voor wat betreft de vergelijking met vergunninghouders voor het organiseren van kansspelen in Nederland, wijst de commissie eerst op het verschil dat zij een vergunning hebben om die dienst te mogen verlenen, dat zij zich moeten houden aan strikte regels en voorschriften en de raad van bestuur daar toezicht op kan houden, terwijl hij geen toezicht kan houden op het illegale aanbod van VCG. Verder heeft de Afdeling een beperkte mate van online aanbod of verkoop van kansspelen door vergunninghouders niet onrechtmatig geacht.<sup>44</sup> VCG en de heer [persoon 1] hebben niets aangevoerd dat overtuigt om van die rechtspraak af te wijken.
56. Van strijd met de Awb, het EU-recht, het EVRM of enig rechtsbeginsel is de commissie dan ook niet gebleken.

#### *Selectie en prioritering*

57. VCG en de heer [persoon 1] stellen dat het prioriteringsbeleid van de raad van bestuur criteria bevat die bepalen welke overtredingen van een aanbieder wel of niet voor handhaving in aanmerking komen. Zij beweren dat op geen enkele wijze valt op te maken op basis van welke criteria zij zijn geselecteerd en als overtreders zijn aangemerkt. Daarbij voeren zij het volgende aan.
58. Ten eerste stellen VCG en de heer [persoon 1] over de schadelijkheid van hun aanbod dat zij aan hun zorgplicht voldeden. Zij hadden geen aandeel in enige vorm van oplichting en misleiding. De online kansspelen en de algemene voorwaarden op de website waren namelijk voor iedereen klip en klaar. Zij deelden mee dat aan online kansspelen risico's kleven, minderjarigen daaraan niet mochten deelnemen en alle nationale regelgeving door gebruikers diende te worden nageleefd.
59. In dat kader vinden zij ook dat *'het feit dat er bij het aanmelden als gebruiker op de website geen leeftijd geselecteerd hoefde te worden'* en *'het feit dat minderjarigen of andere kwetsbare groepen konden meespelen op de website'* geen sterke punten. Zij menen dat het opgeven van de leeftijd geen enkel verschil maakt. Het is volgens hen een feit van algemene bekendheid dat minderjarigen zonder slag of stoot die leeftijdselectie gewoon vals invoeren. Tijdens de hoorzitting in bezwaar heeft de gemachtigde van VCG en de heer [persoon 1] bevestigd dat op de website niet wordt gevraagd naar de leeftijd van deelnemers.
60. VCG en de heer [persoon 1] voeren ten tweede aan dat voor wat betreft de populariteit, de website geheel niet in beeld was. Ten derde lagen slechts twee klachten aan de prioritering ten grondslag. VCG en de heer [persoon 1] kunnen de betrouwbaarheid

<sup>42</sup> 'Wijziging in aanpak illegale online kansspelen', 1 december 2016; 'Onmiddellijke handhaving van kansspelen online', 31 maart 2016, Kansspelautoriteit, te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/nieuws/](http://www.kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/nieuws/).

<sup>43</sup> Vgl. Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (*Corona*), r.o. 4.7.

<sup>44</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:474 (*Bluemay*), r.o. 3.3; 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466, r.o. 10.7.4; 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1467, r.o. 10.7.2.

daarvan niet verifiëren.<sup>45</sup> Ten vierde is de klacht dat uitschrijven uitermate moeilijk was, geen goede graadmeter, omdat uitschrijven gewoon mogelijk was en het een feit van algemene bekendheid is dat uitschrijven op websites over het algemeen als problematisch wordt ervaren. Ten vijfde was geen sprake van een situatie waarin de aanbieder niet heeft uitgekeerd. Zij wijzen erop dat de raad van bestuur zelf probeerde uitbetaling te bewerkstelligen, wat hem ook gelukt was. Ten zesde is het gebruikelijk en conform de voorwaarden dat een gebruiker eerst vijf of tien keer moet spelen voordat een opname mogelijk is. Ten zevende was er geen sprake van agressief werven van potentiële gebruikers. Tot slot is niet onderbouwd waarom de website bij de selectie een 9 scoort voor de gerichtheid op Nederland.

61. De commissie stelt vast dat niet in geschil is dat de spellen op de website kansspelen waren en consumenten in Nederland daartoe toegang hadden. Ook is niet in geschil dat op geen enkele wijze een leeftijdsverificatie werd verricht en dat minderjarigen en kwetsbare groepen konden meespelen op de kansspelen op de website.
62. Voor zover de argumenten van VCG en de heer [persoon 1] zijn bedoeld om te beargumenteren dat zij ten onrechte geselecteerd en geprioriteerd zijn, en de raad van bestuur nader inzicht moet bieden in de selectie en prioritering, zijn die tevergeefs.<sup>46</sup> Van strijd met het rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, motiverings- of het gelijkheidsbeginsel is de commissie niet gebleken. Zij wijst op het volgende.
63. Welke omstandigheden precies tot het verrichten van dat onderzoek hebben geleid – of dit nu selectie- of prioriteringscriteria waren – is voor de uitoefening van de handhavende bevoegdheid van de raad van bestuur niet relevant.<sup>47</sup> De selectie- en prioriteringscriteria liggen namelijk niet ten grondslag aan de vaststelling van de overtreding. Selectie en prioritering gaan aan het onderzoek naar de overtreding vooraf. Pas na selectie en prioritering wordt het onderzoek dat leidt tot oplegging van de boete ingesteld. In deze zaak volgt uit zowel het onderzoek als randnummers 59 en 61 hierboven, dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden.
64. Voor zover VCG en de heer [persoon 1] veronderstellen dat selectie- of prioriteringscriteria gedoogcriteria zijn, is dat onjuist. Volgens vaste rechtspraak is het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid. Het is alleen bedoeld om volgorde in de handhaving aan te brengen.<sup>48</sup> De raad van bestuur prioriteert in handhaving vanwege beperkte middelen en mankracht.<sup>49</sup> Elke aanbieder die zijn illegale kansspelaanbod richt

---

<sup>45</sup> Zie randnummer 21 van het boetebesluit.

<sup>46</sup> Overigens is de selectiemethode op 11 april 2019 openbaar gemaakt bij besluit van 28 maart 2019, kenmerk 13293 /01.053.736. De stukken zijn te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/).

<sup>47</sup> Rb. Den Haag (vzr.) SGR 19/1096 (*Onisac*), r.o. 8.2; Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (*Corona*), r.o. 4.12.

<sup>48</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 16 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778 (*Imperial E-Club*);

Rb. Den Haag (vzr.) 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671;

Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2018, SGR 18/5274 en 18/5262 (*Mr. Green*);

Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*);

Rb. Den Haag (vzr.) 5 april 2019, SGR 19/1096 (*Onisac*);

Rb. Den Haag 6 juni 2019, SGR 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121 (*Simbat*);

Rb. Den Haag 30 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (*Bet-at-home*);

Rb. Den Haag 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (*Cyberrock Honeydew*); en

Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (*Corona*), r.o. 4.4.

<sup>49</sup> Afdeling 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3135, (*Co-Gaming*) r.o. 2;

Afdeling 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3130, (*Onisac Mansion*) r.o. 1;

op de Nederlandse markt komt vroeg of laat voor handhavend optreden in aanmerking. Het prioriteringsbeleid van zowel 2012 als 2017 is niet onredelijk bevonden.<sup>50</sup>

65. Aan het prioriteringsbeleid kunnen VCG en de heer [persoon 1] ook geen recht op rangorde in handhavend optreden ontlenen. Zij waren namelijk al gehouden maatregelen te treffen om te voorkomen dat van hun illegale online-kansspelaanbod vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt. Uit de vorige twee alinea's volgt tenslotte dat al hun online-kansspelaanbod altijd al verboden is geweest en het prioriteringsbeleid geen nieuwe of andere verplichtingen aan hen stelt.<sup>51</sup> Bovendien kan de raad van bestuur zijn toezicht- en handhavingsbevoegdheden spontaan uitoefenen.<sup>52</sup>
66. De commissie hecht eraan – ten overvloede – over enkele argumenten het volgende op te merken.
67. De zorgplicht van artikel 4a van de Wok geldt voor vergunninghouders en is niet van toepassing op illegale aanbieders. VCG en de heer [persoon 1] konden tijdens de hoorzitting in bezwaar desgevraagd ook niet uitleggen naar welke zorgplicht zij wél verwijzen.
68. Risico's op het gebied van consumentenbescherming, kansspelveslaving en criminaliteit zijn inherent aan een spel dat als kansspel als bedoeld in de Wok kan worden gekwalificeerd, zoals uit jarenlange ervaring met kansspelen blijkt.<sup>53</sup> Daarbij komt dat de specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet – zoals die van VCG – ook andere en ernstigere risico's voor de bescherming van de consument kunnen meebrengen dan traditionele kansspelen.<sup>54</sup> En in het bijzonder illegale aanbieders zoals VCG, die zich op Nederland richten, kunnen veel schade aan Nederlandse consumenten berokkenen.<sup>55</sup>
69. De enkele vermeldingen dat consumenten nationale regelgeving moeten naleven en online kansspelen risico's met zich brengen, getuigt niet van een verantwoorde organisatie van kansspelen. De commissie vindt het kwalijk dat VCG en de heer [persoon 1] hun eigen verantwoordelijkheid om de wet na te leven en kansspelveslaving te voorkomen, op die manier bij de consument hebben gelegd.
70. Het standpunt dat zij voldoende waarborgen boden om minderjarigen te weren met de mededelingen dat deelname door personen jonger dan achttien jaar niet is toegestaan, strikt verboden en strafbaar is, is onbegrijpelijk. De raad van bestuur concludeerde in randnummers 96-97 van het boetebesluit terecht dat VCG en de heer [persoon 1] met die mededelingen hun bijzondere verantwoordelijkheid ten opzichte van kwetsbare groepen zoals minderjarigen en jongvolwassenen, onvoldoende namen. Met de raad van

---

Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (*Imperial E-Club*) r.o. 5.2; en Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 4.

<sup>50</sup> Afdeling, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 4; Rb. Den Haag 30 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (*Bet-at-home*), r.o. 4.7; Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (*Corona*), r.o. 4.9.

<sup>51</sup> Rb. Den Haag 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671; Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (*Corona*), r.o. 4.9.

<sup>52</sup> Vgl. CBB 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:326, r.o. 4.4; Rb. Den Haag (vzr.) 5 april 2019, SGR 19/1096 (*Onisac*); Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:12961 (*Corona*), r.o. 4.12.

<sup>53</sup> Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428 (*Electronic Arts*), r.o. 9.5 en 9.10.

<sup>54</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 3.1.

<sup>55</sup> Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), r.o. 5.2.

bestuur vindt de commissie die praktijk uitermate kwalijk. Minderjarigen zijn namelijk kwetsbaar en sneller verslaafd. Als zij op minderjarige leeftijd gokken, lopen zij een groter risico verslaafd te raken.<sup>56</sup> Minderjarigen mogen daarom niet eens aan legale, landbased kansspelen met *long odds* deelnemen, laat staan aan illegale online kansspelen met *short odds*, zoals die van VCG en de heer [persoon 1]. Daarbij komt nog dat bij de kansspelen op de website zelfs gebruik werd gemaakt van de toegankelijkheid en populariteit – ook onder minderjarigen en jongvolwassenen – van de FIFA-videospellen.

71. Het argument dat minderjarigen zonder slag of stoot die leeftijdsselectie vals invoeren, snijdt geen hout. Er bestaan al langere tijd betrouwbare en objectieve methoden van leeftijdsverificatie. Zulke leeftijdsverificatie is bij het aanbieden van diverse kansspelen als bedoeld in de Wok ook verplicht. Het valt niet in te zien waarom VCG en de heer [persoon 1] van zulke methoden geen gebruik konden maken. Het argument is des te onbegrijpelijker, nu in de algemene voorwaarden van VCG onder '*Withdrawals*' was bepaald dat wél een aanvullende verificatie werd verricht bij één saldo-opname van meer dan € 1.000,- of bij meerdere opnames van in totaal meer dan € 2.000,-. VCG behield zich het recht voor om dat ook bij kleinere saldo-opnames te doen. Bepaald was dat VCG bij zulke verificaties onder andere een bewijs van adres of een kopie van een identiteitsdocument, credit/debit card, e-wallet of bankafschrift kon vereisen.
72. Voor wat betreft de voorwaarde dat consumenten eerst vijf of tien keer moesten spelen voordat een opname mogelijk was, concludeerde de raad van bestuur in randnummers 98 en 106 terecht dat dat een ontoelaatbare benadeling is. Consumenten konden daardoor niet vrijelijk over hun saldo beschikken en werden gedwongen om eerst aan de illegale kansspelen van VCG deel te nemen, met alle bijbehorende risico's van dien.<sup>57</sup> Het valt niet in te zien hoe het argument dat die eis in de algemene voorwaarden was vermeld of dat het een gebruikelijke voorwaarde zou zijn – wat daar overigens ook van zij –, daar iets aan afdoet.
73. Voor wat betreft het argument dat geen sprake was van agressief werven, wijst de commissie op de wervende Nederlandstalige teksten op de website, het Nederlandstalige aanbod van bonus- en affiliateprogramma's, en de reclameacties op Facebook, Twitter en Instagram die bij het eerste onderzoek in de Nederlandse taal, en bij het tweede onderzoek in de Engelse taal waren opgesteld.<sup>58</sup> Zij merkt voor alle duidelijkheid op dat die schadelijk zijn omdat daarmee Nederlandse consumenten aangetrokken konden worden naar de illegale online kansspelen op de website, met alle risico's van dien.
- Gerichtheid op Nederland*
74. VCG en de heer [persoon 1] stellen dat geen sprake was van een overtreding van de Wok, omdat er geen bewuste en actieve keuze was om het aanbod van de online diensten specifiek te richten op de Nederlandse markt. Zij onderbouwen dat als volgt.
75. Ze argumenteren dat zij erop mochten vertrouwen dat zij met een Curaçaose vergunning ook online kansspelen mochten aanbieden op de Nederlandse markt.

<sup>56</sup> Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428 (*Electronic Arts*), r.o. 9.6.

<sup>57</sup> Zie randnummers 98 en 106 van het boetebesluit.

<sup>58</sup> Randnummer 7, onder m, o en p, van het boetebesluit.

76. De commissie heeft hiervoor al uitgelegd dat volgens haar sprake is van een overtreding en het beroep op de Curaçaose vergunning tevergeefs is.
77. Verder wijzen VCG en de heer [persoon 1] erop dat zij op de website niet specifiek aangaven dat het aanbod specifiek voor consumenten op de Nederlandse markt bedoeld was. Bovendien leidt een .nl-extensie niet tot de conclusie dat een aanbod specifiek ziet op de Nederlandse markt, omdat ook websites met een .com-extensie zich specifiek kunnen richten op een bepaalde markt zonder zichtbaarheid daartoe. Zij wilden het aanbod alleen richten op Nederlandse spelers in Curaçao en andere delen van de wereld. VCG was ook in Curaçao gevestigd. De Nederlandse taal was er alleen voor de internationale uitstraling.
78. Het betoog slaagt niet. Voor de vaststelling van de overtreding is niet vereist dat een kansspelaanbod primair op Nederland gericht is.<sup>59</sup> Het is voldoende als, en bovendien ook duidelijk, dat de website mede gericht was op Nederland. Uit randnummers 7, 8 en 13 van het boetebesluit blijkt namelijk onder andere het volgende. De website was vanuit Nederland bereikbaar. Het was grotendeels in de Nederlandse taal opgesteld. Er was sprake van een .nl-extensie dan wel een verwijzing naar "nl". Op nl.futgamer.com was ook een Nederlandse taalknop aanwezig. Het was op 29 maart 2018 mogelijk om met iDEAL te betalen en tijdens het tweede onderzoek was vermeld dat iDEAL beschikbaar was. In de algemene voorwaarden waren deelnemers uit Nederland niet uitgesloten van deelname. Tijdens het eerste onderzoek waren Nederlandstalige reclameacties op Facebook, Twitter en Instagram beschikbaar. Tijdens het tweede onderzoek waren die in het Engels beschikbaar.
79. De opmerking dat ook websites met een .com-extensie zich mede op Nederland kunnen richten, is juist. Het is bijvoorbeeld een indicatie van gerichtheid op Nederland als een website met een .com-extensie geen geoblokkade voor Nederlandse IP-adressen heeft ingesteld, zoals het geval was bij nl.futgamer.com tijdens het tweede onderzoek.
80. Of VCG en de heer [persoon 1] de intentie hadden om het aanbod te richten op Nederlanders in Curaçao en andere delen van de wereld, en de Nederlandse taal bedoeld was voor een internationale uitstraling – wat daar ook van zij –, is niet relevant. Het laat onverlet dat het aanbod zich feitelijk mede richtte op Nederland en het kan de overtreding ook niet rechtvaardigen.
81. Bovendien is de verklaring dat het aanbod zich alleen richtte op Nederlanders op Curaçao ongeloofwaardig. Het is onaannemelijk dat VCG en de heer [persoon 1] hun kansspelen op basis van de sub-licentie in Curaçao mochten aanbieden. Het soort vergunning op basis waarvan aan VCG een sub-licentie verleend was, ziet namelijk op hazardspelen op de internationale markt en niet de nationale markt van Curaçao.<sup>60</sup> Nog daargelaten dat de website niet onder de sub-licentie viel.
82. Dat VCG in de periode van de overtreding was gevestigd op Curaçao, doet aan het bovenstaande niets af. Daarbij wijst de commissie op de boetebesluiten die zijn genomen door de raad van bestuur en gaan over het illegaal aanbieden van online

<sup>59</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5; Rb. Den Haag 24 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (*Cyberrock Honeydew*), r.o. 4.2.

<sup>60</sup> *Staten van de Nederlandse Antillen*, 1513, 1992-93, nr. 3 (MvT): 'Aan deze hazardspelen kunnen slechts deelnemen personen buiten het grondgebied van de Nederlandse Antillen.'

kansspelen.<sup>61</sup> Daaruit blijkt dat diverse aanbieders uit allerlei landen worden beboet voor het illegaal aanbieden van online kansspelen die op Nederland zijn gericht.

83. Volgens VCG en de heer [persoon 1] is het gebruikelijk om een totaalpakket van allerlei soorten betaalmiddelen af te nemen. In hun pakket zaten ook credit card en iDEAL als betaalmogelijkheden. Zij voeren aan dat Nederlanders in het buitenland ook met iDEAL kunnen betalen. Bovendien blijkt uit het verslag van het eerste onderzoek van de website dat geen mogelijkheid tot betaling met iDEAL bestond.
84. Volgens de commissie is het niet relevant of iDEAL in hun pakket zat en ook niet of iDEAL niet beschikbaar was. Alleen het verwijderen van iDEAL zou de overtreding niet beëindigen. Er waren tenslotte ook allerlei andere indicatoren waaruit gerichtheid op Nederland blijkt. Dát zij zich op Nederland richtten onder andere door met iDEAL te adverteren en die beschikbaar te maken, komt echter voor hun rekening en risico.
85. Ten overvloede wijst de commissie erop dat een medewerker van de Kansspelautoriteit op 29 maart 2018 via iDEAL een storting van € 3,- op futgalaxy.nl heeft verricht.<sup>62</sup> VCG en de heer [persoon 1] betwisten dat niet. Het staat dus buiten twijfel dat iDEAL werd aangeboden op de website in de periode van de overtreding.
86. Ten overvloede wijst de commissie er ook op dat alleen al het adverteren met iDEAL op een website een indicatie van gerichtheid op Nederland is. In dat kader wijst de commissie erop dat de website tijdens het tweede onderzoek vermeldde: *'We hebben verschillende betalingsmogelijkheden, zoals Paypal, iDeal, of Credit Card'*.<sup>63</sup>
87. Overigens stellen VCG en de heer [persoon 1] alleen dat het gebruikelijk is een totaalpakket van betaalmiddelen af te nemen en dat in hun pakket credit card en iDEAL zaten. Zij stellen niet (ondubbelzinnig) dat het onmogelijk was om geen iDEAL in hun pakket van betaalmiddelen op te nemen, dan wel geen iDEAL op de website aan te bieden. Dat zou overigens ook niet geloofwaardig zijn omdat het de commissie bekend is dat er veel online aanbieders zijn die hun diensten aanbieden zonder gebruikmaking van iDEAL.
88. Tot slot stellen VCG en de heer [persoon 1] dat niet gesproken kan worden van een Nederlandstalige klantenservice. Dat de helppagina in het Nederlands was, betekent niet dat de klantenservice Nederlands sprak. Volgens hen moest de raad van bestuur hier nader onderzoek naar doen.
89. De commissie stelt vast dat in het boetebesluit niets over een Nederlandse klantenservice is vermeld en concludeert dat het argument niet relevant is.
90. De commissie volgt VCG en de heer [persoon 1] niet in hun betoog dat geen sprake was van gerichtheid op Nederland en dus ook geen overtreding van de Wok.

#### *Overtreder*

91. De heer [persoon 1] ziet niet in hoe de overtreding hem valt toe te rekenen. Van medeplegen is volgens hem geen sprake. VCG was namelijk de enige die als

---

<sup>61</sup> Zie [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>62</sup> Stuk 12541/01.024.801.

<sup>63</sup> Stuk 12541/01.041.741/20.

contactpersoon vermeld stond op de website. Nergens stond vermeld dat de heer [persoon 1] ook maar enige vorm van leiding gaf aan het inrichten van de website. De heer [persoon 1] heeft VCG overgenomen van [bedrijf 1] en [bedrijf 1] was volgens het Whois-verslag eigenaresse van de website futgalaxy.nl. De raad van bestuur heeft niet uitgelegd vanwege welke specifieke handelingen de heer [persoon 1] als overtreder aangemerkt is. Evenmin heeft hij onderzocht of er andere overtreders in dienst van VCG waren.

92. De commissie begrijpt randnummers 70-71 van het boetebesluit zo dat de raad van bestuur het volgende aannemelijk acht. De heer [persoon 1] was op de hoogte van het illegaal aanbieden van online kansspelen in Nederland door VCG of had in ieder geval bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat die gedraging zich zou voordoen. Verder lag het in zijn macht de overtreding te (doen) beëindigen, maar hij heeft dat niet gedaan. Om die reden heeft de raad van bestuur de overtreding aan de heer [persoon 1] toegerekend en hem als overtreder aangemerkt.<sup>64</sup>
93. De commissie kan de raad van bestuur daarin volgen om de volgende redenen.
94. Uit randnummers 29-33 en 70 van het boetebesluit blijkt het volgende. De heer [persoon 1] was ten tijde van de overtreding enig aandeelhouder en uiteindelijk belanghebbende van VCG. Hij was op 12 februari en 29 maart 2018 ook houder van de website futgalaxy.nl. Hij reageerde op e-mails naar support@futgamer.com en voerde mede namens VCG correspondentie met de raad van bestuur. Hij is ook bestuurder, *person with significant control* en aandeelhouder van [bedrijf 3], het bedrijf dat eigenaar was van [website 1], via welke betalingen voor futgalaxy.nl liepen. In de algemene voorwaarden van VCG stond dat VCG alle betalingen op haar website verwerkte.
95. Desgevraagd konden VCG en de heer [persoon 1] tijdens de hoorzitting in bezwaar niet meedelen waar [bedrijf 1] als houder van de website stond vermeld.
96. Dat mogelijk ook derden als overtreder kunnen worden aangemerkt, doet aan de bevoegdheid van de raad van bestuur om de heer [persoon 1] als overtreder aan te merken en hem een boete op te leggen, niet af.<sup>65</sup> Het valt dan ook niet in te zien waarom hij nader zou moeten onderzoeken of een derde (ook) als overtreder aangemerkt kan worden.

#### *Hoogte van de boete*

97. VCG en de heer [persoon 1] menen dat er aanleiding bestaat om de hoogte van de boete te matigen. Volgens hen heeft de raad van bestuur niet inzichtelijk gemaakt op basis van welke omstandigheden de basisboete daadwerkelijk is verhoogd. Daarnaast is ten aanzien van de heer [persoon 1] het boetebeleid geheel niet toegepast, maar alleen gesteld dat de aan hem opgelegde boete "passend en geboden" is. Bovendien valt niet te rijmen dat de raad van bestuur VCG en de heer [persoon 1] vereenzelvigt, maar aan hen wel aparte boete oplegt.
98. Voorts wijzen VCG en de heer [persoon 1] erop dat er maar één website was met een aantal vormen van live betting. De hoogte van de aangeboden prijzen en stortingen

<sup>64</sup> Vgl. Afdeling 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1065, r.o. 10.5.

<sup>65</sup> Afdeling 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7696, r.o. 5.1; Afdeling 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2005, r.o. 6.2.

waren laag. De omgang van de bonussen was laag en het berekenen van kosten voor inactieve spelers is nooit bewezen. Zij hebben ook geen onjuiste of irrelevante mededelingen gedaan over vergunning en toezicht. Sterker nog, zij beschikten over een Curaçaose kansspelvergunning.

99. Aangezien volgens de commissie de heer [persoon 1] op goede gronden als overtreder is aangemerkt, kan de commissie de raad van bestuur volgen in zijn besluit om de heer [persoon 1] apart te beboeten. Dat in het boetebesluit vanaf randnummer 83 VCG en de heer [persoon 1] gemakshalve tezamen "VCG" worden genoemd, doet daar niet aan af. Verder is overweging 6.12.4 van de uitspraak van het CBb van 5 februari 2019 van belang.<sup>66</sup> Daarin oordeelde zij dat Awb geen grondslag biedt voor het hoofdelijk aansprakelijk stellen van een persoon voor (een deel van) een boete die aan een andere persoon is opgelegd. De constructie past ook niet in het systeem van de bestuurlijke boete, dat uitgaat van het individueel beboeten van elke overtreder, waarbij voor elke overtreder afzonderlijk dient te worden beoordeeld in welke mate hem de overtreding kan worden verweten en wat de draagkracht van de overtreder is.
100. Uit randnummer 104 van het boetebesluit volgt dat ten aanzien van de boete aan VCG het startbedrag € 150.000,- is verhoogd met € 50.000,-. De basisboete bedraagt dus in totaal € 200.000,-. Uit randnummer 103 blijkt dat daarbij acht is geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal websites, het aantal spellen, de hoogte van de te winnen prijzen, maximale inzetten en opnames, en de aangeboden bonussen en reclameacties. De commissie vindt het op zich voldoende duidelijk welke omstandigheden de hoogte van de van de boete bepalen.
101. Echter, onder verwijzing naar de uitspraak *Bet-at-home* van de Afdeling adviseert de commissie de raad van bestuur om meer inzichtelijk te maken hoe hij tot de verhoging van € 50.000,- is gekomen.<sup>67</sup> Zij adviseert hem daarbij de argumenten te betrekken dat er maar één website was en de hoogte van de prijzen, stortingen en bonussen laag waren. In hetzelfde kader adviseert de commissie ook meer inzicht te bieden in hoe hij tot de hoogte van het boetebedrag aan de heer [persoon 1] is gekomen. De verhogingen vanwege de boeteverhogende (bijzondere) omstandigheden in randnummers 105-109 van het boetebesluit vindt de commissie duidelijk en voldoende gemotiveerd.
102. Tot slot wijst de commissie het argument dat het berekenen van de *inactivity fee* niet is bewezen, van de hand. Het lijkt geen twijfel dat de algemene voorwaarde met de *inactivity fee* een ontoelaatbare benadeling van de consument is. De consument liep het risico dat hij geld verloor zonder dat daar een redelijke prestatie tegenover stond. Dat de *inactivity fee* niet daadwerkelijk in rekening is gebracht – wat hier ook van zij –, maakt dat niet anders.
103. De argumenten dat VCG en de heer [persoon 1] dat geen onjuiste of irrelevante mededelingen over een vergunning en het toezicht hebben gedaan, zijn niet relevant en overigens onjuist. Immers kón een Curaçaose sub-licentie het kansspelaanbod niet in Nederland legaliseren.

### *Vertaling*

---

<sup>66</sup> ECLI:NL:CBB:2019:47.

<sup>67</sup> 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:315.



104. VCG en de heer [persoon 1] stellen dat de afwijzing door de raad van bestuur van de vertaling van bepaalde dossierstukken in strijd is met artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM, artikel 48 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, en artikel 5:49, tweede lid, van de Awb. Volgens hen is gesteld noch gebleken dat de heer [persoon 1] de Nederlandse taal machtig is. Dat zij een Nederlandse advocaat hebben, doet aan die strijdigheid niets af. Zij wijzen op het arrest Kamasinski van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en drie uitspraken van het CBb.<sup>68</sup>
105. De commissie volgt hen daarin niet. De raad van bestuur heeft namelijk voldoende gemotiveerd waarom het aannemelijk is dat de heer [persoon 1] begrijpt wat in zijn procedure gebeurt en hij zich effectief kan verdedigen.
106. In de brieven van 15 september en 21 oktober 2020<sup>69</sup> licht de raad van bestuur toe dat de heer [persoon 1] sinds november 2019 het overgrote deel van het dossier bezit, en sinds april 2020 het volledige dossier. Zijn gemachtigde was op 12 en 15 mei 2020 in het bezit gesteld van het dossier. Zij hadden ruime gelegenheid om het dossier te bestuderen. Met de raad van bestuur vindt de commissie het verbazend en ongeloofwaardig dat de heer [persoon 1] pas na tien maanden en slechts daags voor de hoorzitting in de primaire fase opwerpt dat hij de Nederlandse taal niet spreekt.
107. Bovendien zijn bij het toezenden van het dossier en in correspondentie nadien, diverse samenvattende *courtesy translations* meegezonden. De heer [persoon 1] was op de hoogte van de zaak, de (destijds vermoedelijke) overtreding en de procedure. Hij heeft ook gereageerd op de brieven van de raad van bestuur en – zoals hij aankondigde – juridische bijstand ingeschakeld. Verder zijn VCG en de heer [persoon 1] professionele marktdeelnemers die hun diensten in de Nederlandse taal en op de Nederlandse markt aanbieden. Zij worden bijgestaan door een Nederlandse advocaat. De informatie op basis waarvan het boeterapport is opgemaakt, bestaat nagenoeg volledig uit informatie uit openbare bronnen of informatie waarmee VCG en de heer [persoon 1] al anderszins bekend (konden) zijn. De informatie is zelfs in aanzienlijke mate door VCG zelf gegenereerd, zoals de betrokken websites, contracten met betaaldienstverleners, uittreksel uit openbare registers, concernverhoudingen, spelaanbod etc. De commissie merkt daarbij ook op dat VCG en de heer [persoon 1] zich in bezwaar beroepen op de argumenten dat zij zich richtten op Nederlandstaligen in Curaçao en overige delen van de wereld, en VCG gevestigd was in Curaçao, waar Nederlands een officiële voertaal is.

#### *Openbaarmaking*

108. Tegen het openbaarmakingsbesluit hebben VCG en de heer [persoon 1] niets aangevoerd. Gelet op het bovenstaande, ziet de commissie geen reden om die onrechtmatig te achten.

## **5. Conclusie**

109. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie
- het bezwaar van [bedrijf 1] niet-ontvankelijk te verklaren;

<sup>68</sup> EHRM 19 december 1989, ECLI:NL:XX:1989:AD0982; CBb 19 januari 2009, ECLI:NL:CBB:2009: BH0436; 12 februari 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM1689; 17 maart 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BP8077.

<sup>69</sup> Stukken 13842/01.075.430 resp. -/01.076.431.

- de bezwaren van Virtual Coin Gaming N.V. en de heer [persoon 1] tegen de motivering van de hoogte van hun basisboetes gegrond te verklaren;
- nader toe te lichten hoe de hoogte van de basisboetes is vastgesteld;
- de bezwaren van Virtual Coin Gaming N.V. en de heer [persoon 1] tegen het openbaarmakingsbesluit en hun overige bezwaren tegen het boetebesluit ongegrond te verklaren; en
- het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit (voor het overige) in stand te laten.

110. De commissie adviseert inzake het bezwaar tegen het boetebesluit de kosten voor door een derde beroepsmatig verleende bijstand aan Virtual Coin Gaming N.V. en de heer [persoon 1] te vergoeden. Zij hebben daar om verzocht en hun bezwaren zijn deels gegrond verklaard. De commissie overweegt dat in het geval van Virtual Coin Gaming N.V. en de heer [persoon 1], gelet op artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb), sprake van samenhangende zaken die voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, van het Bpb als één zaak worden beschouwd. De commissie adviseert daarom, in overeenstemming met het Bpb, een bedrag te vergoeden van € 1068,-, zijnde 1 punt voor de gelijkkluidende bezwaarschriften en 1 punt voor het verschijnen van de gemachtigden bij de hoorzitting, met een waarde van € 534,- per punt.

111. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 1 juli 2021, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors en de heer mr. drs. T.F. Prins.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit  
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije