

OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Openbaarmaking onder kenmerk: 14600/01.254.971

Besluit

Samenvatting

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Performing Media Limited reclame maakt voor kansspelen waarvoor geen vergunning op grond van de Wet op de kansspelen is verleend. Daarmee handelt Performing Media Limited in strijd met de Wet op de kansspelen. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit draagt Performing Media Limited op het maken van reclame voor kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend (overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b), te staken en gestaakt te houden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is onder andere bepaald dat het in Nederland verboden is gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend (artikel 1, eerste lid, onder a, Wok). Daarnaast is het ingevolge artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok eveneens verboden de deelneming aan een kansspel, waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.

2. Sinds 1 april 2021 is het mogelijk om bij de Kansspelautoriteit een vergunning aan te vragen voor het aanbieden van kansspelen op afstand.¹ Met het verlenen van vergunningen voor kansspelen op afstand ontstaat er een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. De Kansspelautoriteit acht het aanbieden van kansspelen online zonder daartoe strekkende vergunning zeer ernstig.² De doelstellingen van het kansspelbeleid, wetende het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit, worden door het zonder vergunning aanbieden van kansspelen online omzeild. De kanspelsector is bovendien geen gewone economische sector maar extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Deelnemers aan dergelijke kansspelen lopen daarbij risico's omdat er geen garantie is dat het spel betrouwbaar is, het betalingsverkeer veilig verloopt en gewonnen prijzen daadwerkelijk worden uitgekeerd.
3. Naast aanbieders van kansspelen online hebben tussenpersonen, bevorderaars, ook een belangrijke rol bij de deelname van consumenten aan kansspelaanbod. Bevorderaars mogen hun diensten aanbieden aan kansspelaanbieders die een geldige vergunning hebben van de Kansspelautoriteit.³ Het bevorderen van onvergund kansspelaanbod is verboden. Zonder diensten als reclame, betalings- en internetverkeer of het leveren van software wordt het voor de kansspelaanbieders immers moeilijker om hun illegale aanbod aan de consument aan te bieden en voor de consument om daaraan deel te nemen. De Kansspelautoriteit neemt daarom ook andere maatregelen om het kansspelaanbod online zonder vergunning te frustreren, bijvoorbeeld door het opwerpen van barrières bij tussenpersonen in de reclamebranche, het betalings- en internetverkeer en bij software leveranciers. Doel hiervan is dat deze tussenpersonen hun diensten niet meer ter beschikking stellen aan aanbieders van kansspelen online zonder vergunning. Dit zorgt ervoor dat het voor deze aanbieders onaantrekkelijk en wellicht onmogelijk wordt om kansspelen aan te bieden en voor consumenten om bij deze aanbieders te spelen.

¹ Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt.

² Voor sanctiebesluiten genomen door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit zie <http://www.kansspelautoriteit.nl/bsluiten/sanctiebesluiten>.

³ Voor een overzicht van de vergunninghouders zie de 'Kansspelwijzer online gokken' op www.kansspelautoriteit.nl.

4. Het bestrijden van kansspelen online zonder vergunning vergt ook dat de Kansspelautoriteit bestuurlijk handhavend optreedt tegen het bevorderen van kansspelaanbod waarvoor geen vergunning is verleend. Artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok biedt daarvoor een grondslag.
5. Als onderdeel van haar toezichthoudende taak heeft de Kansspelautoriteit onderzoek gedaan naar partijen die illegale online kansspelen bevorderen in de vorm van het (doen) plaatsen van reclame-uitingen voor kansspelaanbod online waarvoor geen vergunning is verleend. Genoemde partijen handelen daarmee in strijd met het in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok bepaalde.

2 Juridisch kader

6. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het verboden om gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.
7. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, is het verboden om de deelneming aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.
8. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit staat vast dat het (doen) plaatsen van reclame-uitingen en in wervende bewoordingen promoten⁴ valt onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Naar algemeen taalgebruik wordt onder bevorderen verstaan: vooruithelpen. In relatie tot het gelegenheid geven van deelname aan een kansspel zonder vergunning wordt onder bevorderen verstaan: het ontplooiën van activiteiten die het organiseren van kansspelen zonder vergunning helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Het (doen) plaatsen van reclame-uitingen en in wervende bewoordingen promoten vormt een wezenlijke activiteit voor het succesvol en winstgevend aanbieden en verkopen van (online) producten of diensten. Immers, door reclame worden (potentiële) afnemers geattendeerd op dat aanbod en gestimuleerd daaraan deel te nemen.

⁴ ABRvS 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169.

9. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35 van de Wok bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de voorschriften van de Wok. Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

3 Bevindingen

3.1 Bevorderen kansspelen zonder vergunning

10. In het kader van het toezichtonderzoek naar bevorderaars van online kansspelen, waarvoor geen vergunning is verleend, heeft de Kansspelautoriteit onder meer onderzoek gedaan naar websites waarop reclame werd gemaakt voor het hiervoor genoemde kansspelaanbod online en de daarbij betrokken websites.
11. Op 29 oktober 2021 heeft een toezichthoudend medewerker van de Kansspelautoriteit vastgesteld dat op de website www.casinogrounds.com reclame-uitingen met een link aanwezig waren voor een onvergunde online kansspelaanbieder. Daarbij constateerde de toezichthouder dat de aanklikbare link naar de website van de betreffende online kansspelaanbieder doorgeleidt.
12. Op de homepage staat de tekst *Best Casino Bonuses*.⁵ Hieronder staan acht kopjes met verwijzingen naar online kansspelaanbieders. Per online kansspelaanbieder staat een logo, informatie over bonussen en een oranje button met de tekst *PLAY NOW*. De gele buttons zijn aanklikbaar en linken door naar de website van de betreffende online kansspelaanbieder.⁶
13. Bij minstens één website waar de website www.casinogrounds.com naar doorlinkt, worden diverse kansspelen aangeboden zoals live casino, slots en tafelspelen.⁷ De aanbieder van deze kansspelwebsite is niet in het bezit van een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen in Nederland.

⁵ 14600/01.249.058/01.

⁶ 14600/01.249.058/02.

⁷ 14600/01.249.058/03.

14. De onderzochte kansspelwebsite is gericht op Nederland. In de Terms & Conditions staat Nederland niet tussen de uitgesloten landen.⁸
15. Tevens geeft de aanbieder van kansspelen op haar website gelegenheid tot het mededingen naar prijzen of premies. Zo staat in de paragraaf *Withdrawals* van de Terms & Conditions informatie over winsten.⁹
16. De tijdens het onderzoek vastgelegde uitingen kwalificeren zich naar het oordeel van de raad van bestuur als bevorderen. De website bevat hyperlinks naar websites die kansspelen aanbieden zonder een vergunning. Daarmee staat vast dat het maken van reclame voor dit aanbod is te beschouwen als het bevorderen van dit aanbod. Dit is een overtreding is van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.

3.2 Overtreder

17. Voor de hiervoor beschreven reclame- en wervingsuitingen op de website www.casinogrounds.com wordt Performing Media Limited verantwoordelijk gehouden. Uit de Whois-gegevens blijkt dat Performing Media Limited als registrant staat vermeld.¹⁰ Op grond hiervan wordt Performing Media Limited als overtreder aangemerkt.

4 Overtreding van de Wet op de kansspelen

18. Op grond van het voorgaande staat naar het oordeel van de Kansspelautoriteit vast dat Performing Media Limited reclame-uitingen heeft geplaatst voor diverse websites dat gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat de dienstverlening van Performing Media Limited betrekking heeft op (het bevorderen van) deelneming aan kansspelen waartoe de kansspelwebsites gelegenheid geven.
19. Op grond van het voorgaande stelt de Kansspelautoriteit vast dat Performing Media Limited artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok heeft overtreden.

⁸ 14600/01.249.058/04, paragraaf 2.

⁹ 14600/01.249.058/04, paragraaf 4.

¹⁰ 14600/01.249.058/05.

5 Zienswijze

5.1 Procedureel

20. In de brief van 23 november 2021, waarin de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar heeft gemaakt, is Performing Media Limited de gelegenheid geboden om binnen twee weken na dagtekening van de brief een zienswijze, mondeling of schriftelijk, te geven op het voornemen.
21. Op 17 december 2021 heeft de Kansspelautoriteit per mail een zienswijze ontvangen van [PERSOON].

5.2 Inhoudelijk

[PERSOON] heeft op 17 december 2021 – samengevat – de volgende punten naar voren gebracht:

22. [PERSOON] heeft verklaard dat hij het niet eens is met de beschuldiging dat CasinoGrounds zich richt op de Nederlandse markt met advertenties van illegale aanbieders. [PERSOON] voert hierbij aan dat CasinoGrounds internationaal opereert vanuit Malta, de website volledig in het Engels is en niet gericht is op Nederlands verkeer.
23. [PERSOON] geeft aan dat, ondanks dat [PERSOON] het niet eens is met het besluit, de overtreding direct is gestaakt. De IP-toegang tot www.casinogrounds.com is vanaf 17 december 2021 voor Nederlandse IP-adressen geblokkeerd.

5.3 Reactie op de zienswijze

24. Gelet op de bevindingen van de toezichthoudend medewerker op 29 oktober 2021, is komen vast te staan dat overtreder de deelneming aan illegale kansspelen heeft bevorderd. Zoals onder randnummer 2 en 3 beschreven acht de Kansspelautoriteit het aanbieden van kansspelen online zonder daartoe

strekkende vergunning zeer ernstig. Bevorderaars, zoals affiliates, hebben een belangrijke rol bij de deelname van consumenten aan kansspelaanbod.

Staking van de overtreding

25. [PERSOON] heeft aangegeven dat de overtreding is beëindigd. Op 21 december 2021 heeft de toezichthouder vastgesteld dat er geen sprake meer is van het bevorderen van illegale kansspelen op de website www.casinogrounds.com.¹¹ Hoewel [PERSOON] de overtreding op de website www.casinogrounds.com heeft beëindigd, is de Kansspelautoriteit van oordeel dat er geen reden is om af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom wegens (het voorkomen van herhaling van) overtreding van de Wok.
26. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹² en het College van Beroep voor het bedrijfsleven,¹³ kan een last ter voorkoming van herhaling van een eerdere overtreding worden opgelegd, indien een overtreding heeft plaatsgevonden en gevaar voor herhaling voor de hand ligt. Hierbij spelen verschillende omstandigheden een rol.
27. De aard van de overtreding van de Wok kenmerkt zich door het stelselmatig bevorderen van deelname aan illegale kansspelen door middel van een website met wervende teksten en hyperlinks. Zoals ook blijkt uit de zienswijze van [PERSOON] is een website snel aan te passen. Zekerheid over het beëindigen van de overtreding van de Wok kan er echter niet worden gegeven. Hierin ligt naar het oordeel van de Kansspelautoriteit besloten dat gevaar voor herhaling voor de hand ligt.
28. Verder overweegt de Kansspelautoriteit dat het hebben van een Engelstalige website waarbij er internationaal wordt geopereerd, niet af doet aan het feit dat er door middel van deze website sprake was van overtreding van de Wok, zoals toegelicht onder randnummers 13 tot en met 16.
29. [PERSOON] heeft daarnaast geen feiten of omstandigheden aangevoerd die voor dit geval tot het oordeel zouden moeten leiden dat bedoeld herhalingsgevaar niet aanwezig is. Gelet hierop is de constatering van de overtreding op 29

¹¹ 14600/01.252.642/01.

¹² ABRvS, 28-10-2020, nr. 201903064/1/A3, r.o. 6.2.8.

¹³ CBB, 27-10-2009, nr. AWB 08/525, r.o. 5.5.

oktober 2021 naar het oordeel van de Kansspelautoriteit voldoende om de last onder dwangsom aan [PERSOON] op te leggen.

Hoogte van de last

30. Op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb staan de bedragen van een last onder dwangsom in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. De Kansspelautoriteit heeft de hoogte van de dwangsom bepaald aan de hand van de aard en de ernst van de overtreding en het financiële voordeel dat overtreder kan verwachten met het niet naleven van de Wok.
31. Uit de gegevens van de Kansspelautoriteit blijkt dat de website in de maanden september en oktober gemiddeld 11.496 bezoekers per maand had. Het gemiddeld aantal bezoekers in de maanden november en december lag onder de 5.000 bezoekers per maand. Rekening houdend met deze bezoekersaantallen bij het bevorderen van illegale kansspelen (overtreding artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok), alsmede met de aard en de ernst van de overtreding, zoals onder randnummers 5 en 7 beschreven, zal de Kansspelautoriteit de hoogte van de last onder dwangsom matigen naar 2.500,- per overtreding met een maximum van 12.500,-.

6 Overwegingen tot oplegging last

32. Handhavend optreden tegen aanbieders van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, is noodzakelijk. Naast het opleggen van boetes aan dergelijke aanbieders, is het tevens noodzakelijk dat zij hun aanbod daadwerkelijk beëindigen. In combinatie met handhaving jegens de betreffende aanbieder acht de Kansspelautoriteit het noodzakelijk dat ook een partij die het kansspelaanbod zonder vergunning bevordert haar dienstverlening aan dergelijk kansspelaanbod dient te staken en gestaakt dient te houden.
33. Gelet op het belang om reclamemakers ertoe te brengen hun activiteiten tot bevordering van kansspelaanbod waarvoor geen vergunning is verleend daadwerkelijk te staken, acht Kansspelautoriteit het opleggen van een last onder dwangsom aan deze dienstverleners daarom noodzakelijk. De Kansspelautoriteit biedt – in het geval van een overtreding – deze dienstverleners c.q.

reclamemakers, zo ook Performing Media Limited in dit geval, de mogelijkheid om de overtreding te beëindigen en daarmee om het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit van oordeel dat de belangen van de betrokkenen – in dit geval het belang van Performing Media Limited – derhalve niet onevenredig worden geschaad door dit besluit en het daarmee gediende belang.

7 Hoogte van de dwangsom en begunstigingstermijn

34. Handhaving van de regels in de kansspelsector en voorkomen van illegaal kansspelaanbod is noodzakelijk, gelet op de belangen van een betrouwbaar spelaanbod en veilig betalingsverkeer. De kansspelsector is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Het zijn deze te beschermen – en in beginsel geschonden – belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn.

7.1 Hoogte dwangsom

35. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

36. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom heeft de Kansspelautoriteit acht geslagen op het feit dat de verdiensten bij het maken van reclame voor illegale kansspelaanbieders hoog kunnen zijn. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit rekening gehouden met het feit dat de overtreding reeds door Performing Media Limited is beëindigd.

37. Mede gelet op hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen in randnummer 32 en 33 stelt De Kansspelautoriteit de hoogte van de dwangsom vast op €2.500,- per vaststelling dat Performing Media Limited deelname aan een kansspel bevordert waarvoor geen vergunning is verleend, met een maximum van €12.500,-. Dit betekent dat €2.500,- wordt verbeurd bij iedere constatering dat

reclame op de website www.casinogrounds.com wordt gemaakt voor illegaal online kansspelen.

7.2 Begunstigingstermijn

38. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁴ geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen.
39. Bij de vaststelling van de begunstigingstermijn houdt de Kansspelautoriteit rekening met het feit dat de overtreding ziet op het aanpassen (en aangepast houden) van online aanbod en dat dit zeer snel kan worden beëindigd. Dit blijkt tevens uit de maatregelen die [PERSOON] heeft genomen zoals beschreven in de zienswijze.
40. De Kansspelautoriteit stelt de begunstigingstermijn vast op 48 uur na dagtekening van dit besluit.

8 Besluit

41. De Kansspelautoriteit legt *Performing Media Limited* de volgende last onder dwangsom op:
- a. *Performing Media Limited* wordt op straffe van verbeurte van een dwangsom gelast de overtreding(en) van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok op de website www.casinogrounds.com gestaakt te houden.
 - b. *Performing Media Limited* kan dit doen door alle reclame- en wervingsuitingen voor kansspelen en doorlinken naar kansspelwebsites, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, beëindigd te houden. Dit geldt voor de gecontroleerde website en alle andere bij overtreder in eigendom zijnde websites. Hierbij geldt een begunstigingstermijn van 48 uur.

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2018:2196 en ECLI:NL:RVS:2015:3891.

- c. *Na het verstrijken van de hiervoor genoemde begunstigingstermijn verbeurt Performing Media Limited een dwangsom van €2.500,- per constatering van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, tot een maximum van €12.500,-. Dit betekent dat Performing Media Limited een dwangsom verbeurt bij constatering van reclame- en wervingsuitingen voor illegale kansspelen en doorlinken naar illegale kansspelwebsites op een bij overtreder in eigendom zijnde website.*

's-Gravenhage, 04 januari 2022

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Marc P.P.M. Merx
Hoofd afdeling Handhaving

Bezwaar maken

U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

*Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling
Postbus 298
2501 CG Den Haag*

U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.

Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- uw naam en adres;*
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;*
- een kopie van de beslissing;*
- de gronden van uw bezwaar;*
- uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.*

Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.