



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een bestuurlijke boete aan Raging Rhino N.V.

Zaak: 14148  
Kenmerk: 14148 / 01.239.184

## Besluit

---

### Samenvatting

Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend omdat binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

Via de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) zijn in elk geval in de periode 17 januari 2020 tot en met 31 juli 2020 kansspelen online zonder vergunning aangeboden op de Nederlandse markt. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan Raging Rhino N.V. te Curaçao. Er wordt een boete opgelegd van € 440.000,-



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
1 Inleiding.....	3
2 Wettelijke bepalingen .....	3
3 Onderzoek naar website en betrokkene.....	4
3.1 De website.....	4
3.1.1 Aanleiding van het onderzoek .....	4
3.1.2 Eerste en tweede onderzoek www.luckydays.com.....	4
3.1.3 Storting op de website www. luckydays.com en informatie betaaldienstverlener.....	6
3.2 De betrokkene.....	7
4 Rapport .....	7
5 Geen zienswijze.....	8
6 Juridische beoordeling .....	8
6.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur .....	8
6.2 Eerdere rechterlijke uitspraken .....	9
6.3 Geen vergunning .....	9
6.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt .....	10
6.5 De aangeboden spelen zijn aan te merken als kansspelen.....	10
6.6 Meedingen naar prijzen .....	11
7 Conclusie overtreding.....	11
8 Bestuurlijke boete.....	11
8.1 Algemeen .....	11
8.2 Ernst en verwijtbaarheid .....	12
8.3 Boetevaststelling .....	17
9 Besluit .....	18



## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning. In dit besluit stelt de raad van bestuur vast dat Raging Rhino N.V. (hierna: Raging Rhino) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 440.000,- opgelegd.

Waarom deze boete wordt opgelegd wordt hieronder uitgelegd.

## 2 Wettelijke bepalingen

2. 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.
3. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok.
4. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
5. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 870.000,- is.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie artikel 23, vierde lid, Sr. Dit bedrag geldt met ingang van 1 januari 2020.



## 3 Onderzoek naar website en betrokkene

### 3.1 De website

#### 3.1.1 Aanleiding van het onderzoek

- Op 17 januari 2020 is in het kader van vooronderzoek<sup>2</sup> geconstateerd dat via de website [www.luckdays.com](http://www.luckdays.com) (hierna: de website) kansspelen werden aangeboden op de Nederlandse markt en dat daarbij geen leeftijdsverificatie plaatsvond.<sup>3</sup> Dit was de aanleiding om onderhavig onderzoek te starten.

#### 3.1.2 Eerste en tweede onderzoek [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com)

- Ten behoeve van dit onderzoek is de website twee maal digitaal vastgelegd. De eerste opname vond plaats op 1 en 26 mei 2020<sup>4</sup> en de tweede opname op 9 en 21 juli 2020<sup>5</sup>. Er zijn met betrekking tot de website summiere verschillen geconstateerd tussen de twee opnamemomenten. Die summiere verschillen worden genoemd in randnummer 10 van het rapport van 30 november 2020. De geconstateerde verschillen doen geen afbreuk aan de vaststelling dat Raging Rhino op bedoelde website in de onderzochte periode kansspelen aanbood op de Nederlandse markt.
- Tijdens de twee opnames is het volgende gebleken:

Gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen en gerichtheid op Nederland

- de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- de euro werd geaccepteerd als valuta;
- het was mogelijk voor de toezichthouder om een spelersaccountant aan te maken;
- het was mogelijk voor de toezichthouder om een betaling te doen via de betaalmethode iDEAL;
- op de webpagina die gaat over *responsible gaming* stond een verwijzing naar 'Gambling Therapy', een onlineplatform voor verslavingszorg dat ondersteuning biedt in verschillende talen, waaronder in het Nederlands.

---

<sup>2</sup> Dossierstuk 13420.125/01.066.560

<sup>3</sup> De vraag of er leeftijdsverificatie plaatsvindt is één van de prioriteringscriteria bij de aanpak van (illegaal) online kansspelen. Zie het nieuwsbericht van 5 december 2019 op de website van de Kansspelautoriteit op <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>

<sup>4</sup> Dossierstuk 13850/01.070.984

<sup>5</sup> Dossierstuk 13850/01.073.126



#### Aanbod kansspelen

- f. op de website werden in totaal 1528 spelen aangeboden, waaronder meer dan 1300 casinospellen;<sup>6</sup>
- g. het aanbod spelen betrof onder andere speelautomaten (slots) en verschillende soorten casinospelen waaronder blackjack, roulette en poker. Sommige casinospelen werden "live" aangeboden.

#### Prijzen en winsten

- h. de minimale storting bedroeg € 20,- en de maximale storting was afhankelijk van de gekozen betaalmethode en liep op tot € 10.000,-;
- i. in artikel 12.1 van de algemene voorwaarden werd genoemd dat het minimale aan winst uit te keren bedrag € 20,- was. Het maximale uitkeringsbedrag was afhankelijk van de gekozen betaalmethode en betrof bijvoorbeeld bij betaling met Visa € 10.000,-.

#### Bonussen programma

- j. er werden verschillende soorten bonussen aangeboden. Als welkom werd er bonus aangeboden van € 1000,- en gratis deelname ("free spins") aan spelen. Er werden vervolgens ook bonussen aangeboden voor het doen van een tweede en derde storting<sup>7</sup>;
- k. ten aanzien van bonussen was hoofdstuk 15 van de algemene voorwaarden van toepassing. Hierin is nader omschreven onder welke voorwaarden bonussen kunnen worden gebruikt en daarmee te behalen winsten in geld worden uitgekeerd.

#### Inactivity fee

- l. In hoofdstuk 13 van de algemene voorwaarden (dormant accounts) stond vermeld dat bij inactive accounts er maandelijks een *inactivity fee* van € 5,- in rekening wordt gebracht vanaf de dertiende maand.

#### Andere constatering

- m. er werd gebruik gemaakt van een *random number generator*;
- n. er werd een affiliate-programma aangeboden;
- o. in artikel 3.2 van de algemene voorwaarden<sup>8</sup> werd Nederland genoemd als één van de landen van waaruit niet betaald mocht worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen.

<sup>6</sup> Dossierstuk 13850/01.073.126 (verslag 2<sup>e</sup> opname).

<sup>7</sup> Bijlage 13420.125/01.066.560/01

<sup>8</sup> Zie voor de algemene voorwaarden Bijlage 13420.125/01.066.560/02 bij het rapport



#### Aanbieder en buitenlandse vergunningen

- p. Op de homepage en in artikel 1.2 van de algemene voorwaarden staat dat Raging Rhino N.V. de aanbieder is en vergund is door de Government of Curaçao. Bij de tweede opname is daaraan toegevoegd dat Raging Rhino N.V. ook vergund is door de Kahnawake Gaming Commission.

### 3.1.3 Storting op de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) en informatie betaaldienstverlener

9. Op 2 en 4 juni 2020 heeft een toezichthouder een storting verricht op de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com).<sup>9</sup> Er is vanuit een Nederlandse bank en betaalrekening een storting van € 20,- op de spelersrekening verricht.
10. De toezichthouder heeft de betaalmethode *Instant banking* als betaaloptie geselecteerd. De betaling werd vervolgens in de online betaalomgeving van iDEAL uitgevoerd.
11. Uit het bankafschrift is gebleken dat de betaling is verwerkt door [betaaldienstverlener 1] inzake [betaaldienstverlener 2].
12. Een toezichthouder heeft op 11 augustus 2020 een informatievordering naar de betaaldienstverlener [betaaldienstverlener 2] verzonden. De grondslag voor de vordering was om meer inzicht te krijgen in wie de houder/eigenaar van de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) was en hoe het contract met de betaaldienstverlener tot stand was gekomen. Tevens zijn gegevens gevorderd met betrekking tot iDEAL-transacties van Nederlandse ingezetenen gedurende de periode van 1 mei 2020 tot en met 6 juli 2020.
13. Op 13 augustus 2020<sup>10</sup> en 1 september 2020<sup>11</sup> heeft [betaaldienstverlener 2] de gevorderde informatie aangeleverd. Uit deze informatie is onder andere gebleken dat:
- Monkey 9 Limited sinds 11 maart 2019 contractpartij is bij deze betaaldienstverlener;<sup>12</sup>
  - Raging Rhino N.V. de eigenaar is van Monkey 9 Limited;<sup>13</sup>
  - Er prijs- en/of inhoudelijke afspraken zijn gemaakt over de geleverde betalingdiensten voor de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com);<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Dossierstuk 13850/01.072.051

<sup>10</sup> Dossierstuk 13850/01.074.177/01

<sup>11</sup> Dossierstuk 13850/01.074.177/05A

<sup>12</sup> Dossierstuk 13850/01.074.177/03A tot en met 13850/01.074.177/03C

<sup>13</sup> Dossierstuk 13850/01.074.177/04

<sup>14</sup> Dossierstuk 13850/01.074.177/02A tot en met 13850/01.074.177/02G en 13850/01.074.177/03A



- d) In de periode van 1 mei 2020 tot en met 31 juli 2020 door de betaaldienstverlener in totaal 224.630 transacties via iDEAL vanaf Nederlandse bankrekeningen verwerkt zijn voor de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com). Deze transacties bedroegen in totaal een bedrag van € 18.085,010,-.<sup>15</sup>

### 3.2 De betrokkene

14. De aanbieder van de kansspelen op de website van [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) is Raging Rhino N.V. Dit is op het volgende gebaseerd.
15. Onderaan de homepage van de website wordt Raging Rhino N.V. als aanbieder vermeld.
16. In artikel 1.2 van de algemene voorwaarden staat vermeld dat Raging Rhino N.V. de eigenaar en houder is van [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com).
17. Uit een uittreksel van de Kamer van Koophandel van Curaçao van Raging Rhino N.V. komt het volgende naar voren<sup>16</sup>:
  - a. Statutair directeur: Maidstar Holding Limited;
  - b. Volmachtouder: Dutch Antilles Management N.V.
18. Over Maidstar Holding Limited is geen nadere informatie aangetroffen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel van Curaçao. Volgens een open bron is het bedrijf inactief.<sup>17</sup>
19. Volgens het uittreksel van de Kamer van Koophandel van Curaçao, is Dutch Antilles Management N.V. een trustkantoor dat gevestigd is aan de Abraham de Veerstraat 7 te Willemstad, Curaçao.<sup>18</sup>

## 4 Rapport

20. Op 30 november 2020 is een rapport, met kenmerk 13850/01.073.585, opgemaakt door toezichthouders van de Kansspelautoriteit met de bevindingen zoals genoemd in het voorafgaande hoofdstuk onder 3.

<sup>15</sup> Dossierstuk 13850/01.074.177/05B

<sup>16</sup> Dossierstuk 13850/01.072.470/09

<sup>17</sup> Dossierstuk 13850/01.072.470/11

<sup>18</sup> Dossierstuk 13850/01.072.470/10



21. In het kader van de vertrouwelijkheidstoets zijn dit rapport en de onderliggende stukken reeds eerder op 6 november 2020 verzonden aan Raging Rhino.<sup>19</sup>
22. In het rapport wordt op basis van de daarin opgenomen bevindingen tot de conclusie gekomen dat Raging Rhino N.V. in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok, gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

## 5 Geen zienswijze

23. Bij brief van 7 december 2020 is Raging Rhino uitgenodigd schriftelijk en/of mondeling bij hoorzitting van 8 januari 2021 een zienswijze op het rapport te geven.<sup>20</sup> Deze brief is op 18 december 2020 tevens per e-mail aan Raging Rhino verzonden.<sup>21</sup>
24. Bij e-mail van 30 december 2020 heeft Raging Rhino verzocht om uitstel met vier weken voor het indienen van een zienswijze.<sup>22</sup>
25. Bij e-mail van 5 januari 2021 is aan Raging Rhino het gevraagde uitstel voor het indienen van een zienswijze verleend tot 2 februari 2021.<sup>23</sup> Ook is aan Raging Rhino gevraagd om op korte termijn aan te geven of zij een hoorzitting wenste.
26. Van Raging Rhino is geen reactie meer ontvangen. Ook is er geen schriftelijke zienswijze ingediend.
27. De raad van bestuur komt dan ook tot een besluit zonder een zienswijze van Raging Rhino.

## 6 Juridische beoordeling

### 6.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur

28. De raad van bestuur is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok.

---

<sup>19</sup> Dossierstuk 13850/01.079.022

<sup>20</sup> Dossierstuk 14148/01.078.047

<sup>21</sup> Dossierstuk 14148/01.079.043

<sup>22</sup> Dossierstuk 14148/01/079.318

<sup>23</sup> DossierStuk 14148/01.079.349.





29. 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 overtreding € 870.000,-.
30. De raad van bestuur komt op basis van de bevindingen in het rapport van 30 november 2020 van toezichthouders van de Kansspelautoriteit tot de volgende juridische beoordeling.

## 6.2 Eerdere rechterlijke uitspraken

31. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) en de rechtbanken hebben in diverse zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning uitspraak gedaan. In deze uitspraken is geoordeeld dat het (onvergund) aanbieden van online kansspelen in Nederland een overtreding oplevert van de Wok en de raad van bestuur bevoegd was om daarvoor een boete op te leggen. De raad van bestuur verwijst hiernaar.<sup>24</sup>

## 6.3 Geen vergunning

32. Voor het aanbieden van kansspelen online wordt in Nederland op dit moment geen vergunning verleend. Raging Rhino was dan ook niet in het bezit van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen online in Nederland. Dat Raging Rhino buitenlandse vergunningen heeft, is niet relevant.<sup>25</sup> Het gaat in casu om de activiteiten op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd en niet een buitenlandse toezichthouder.
33. Daarbij wordt nog opgemerkt dat niet is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningen die aan Raging Rhino zijn verleend enige rol hebben gespeeld.

---

<sup>24</sup> Afdelingsuitspraken van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial E-Club); 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*); 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, (*Co-Gaming*) en ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac Mansion*). Rechtbank Den Haag, 30 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (*Bet-at-Home*)

<sup>25</sup> De raad van bestuur heeft in een groot aantal vergelijkbare zaken van kansspelaanbieders online zonder vergunning uiteengezet dat een vergunning van een buitenlandse toezichthouder niet relevant is voor het aanbod op de Nederlandse markt. De raad van bestuur verwijst naar o.a. de besluiten in zaak 12517 (randnummer 214) en 12447 (randnummers 44 en 45). Deze besluiten zijn openbaargemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.



## 6.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt

34. Het kansspelaanbod van Raging Rhino was bereikbaar voor zich in Nederland bevindende spelers. Hoewel in de algemene voorwaarden Nederland was opgenomen als land van waaruit niet betaald mocht worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen, was dit feitelijk wel mogelijk. Toezichhouders van de Kansspelautoriteit konden namelijk een spelersaccount aanmaken en konden via iDEAL een betaling doen via een Nederlandse bank. Anders dan de bepaling in de algemene voorwaarden doet vermoeden, kon er dus gewoon worden deelgenomen aan het spelaanbod van de website vanuit Nederland. In zoverre was de uitsluiting van Nederland als land van waaruit niet betaald mocht worden deelgenomen nietszeggend en kan op grond hiervan niet gesteld worden dat de website niet mede op Nederland gericht was. Niet is immers gebleken dat aan de uitsluiting van Nederland in de praktijk daadwerkelijk consequenties werden verbonden voor spelers afkomstig uit Nederland.
35. Bovendien bood Raging Rhino de speler de mogelijkheid om gebruik te maken van de betaalwijze iDEAL. Zoals is opgemerkt in randnummer 13 onderdeel d, blijkt uit de verstrekte informatie van de betaaldienstverlener dat er in totaal 224.630 transacties via iDEAL vanaf Nederlandse bankrekeningen verwerkt zijn voor de website van Raging Rhino voor een totaalbedrag van ruim 18 miljoen euro.
36. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, in rechtsoverweging 7.2 geoordeeld dat van de betaalwijze iDEAL alleen gebruik kan worden gemaakt door een betaler die over een Nederlandse bankrekening beschikt. Hierin is dan ook een objectieve aanwijzing gelegen dat de website(s) zich mede richt(en) op potentiële deelnemers in Nederland. De Afdeling heeft dit herhaald in haar uitspraken van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 en ECLI:NL:RVS:2018:3135 en heeft (mede) op grond daarvan geoordeeld dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit terecht een schending van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok, had aangenomen.
37. Deze transacties met iDEAL geven er dus eveneens blijk van dat Raging Rhino Nederlandse spelers probleemloos accepteerde en daarmee haar gerichtheid op mede Nederland.

## 6.5 De aangeboden spelen zijn aan te merken als kansspelen

38. De op de website van Raging Rhino aangeboden spelen zijn aan te merken als kansspelen. Zo kon je deelnemen aan speelautomaten (slots) en werden er diverse casinospelen aangeboden, zoals roulette, blackjack en poker.



39. Op de website werd melding gemaakt van het gebruik van een random number generator waarmee de uitkomst van de spelen willekeurig wordt bepaald.

## 6.6 Meedingen naar prijzen

40. Met deelname aan de kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies.
41. Ook was er een bonussensysteem.

## 7 Conclusie overtreding

### *Overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok*

42. De raad van bestuur stelt vast dat via de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen, zonder dat hiervoor een vergunning was verleend.
43. De raad van bestuur komt dan ook tot de conclusie dat artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is overtreden.

### *Periode van de overtreding*

44. Het aanbod op de website was vanuit Nederland in ieder geval beschikbaar vanaf 17 januari 2020 tot en met 31 juli 2020.

### *Overtreder*

45. De raad van bestuur rekent de overtreding toe aan Raging Rhino te Curaçao.

## 8 Bestuurlijke boete

### 8.1 Algemeen

46. De raad van bestuur is bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt € 870.000,-.
47. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden



verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).

48. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht: de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
49. De raad van bestuur neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Beleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning in acht. Bij het bepalen van de hoogte van de boete in onderhavige zaak gaat de raad van bestuur uit van de boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning die zijn vastgesteld op 27 februari 2019 en die voor overtredingen gelden die zich hebben voorgedaan op of na 1 maart 2019. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.<sup>26</sup>
50. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

## 8.2 Ernst en verwijtbaarheid

### *Algemeen*

51. Bij de beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding door Raging Rhino acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang: de gevolgen van het onvergund aanbieden van kansspelen online, de omvang, aard en risico's van de aangeboden kansspelen, de prijzen, het bonussysteem, geen zichtbare leeftijdsverificatie, het hanteren van een inactivity fee en de impact van de overtreding.

### *Gevolgen van het onvergund aanbieden kansspelen online*

52. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van kansspelen online. De huidige wet biedt immers voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
53. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze

<sup>26</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/online-kansspelen/boetebeleidsregels>



markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden.<sup>27</sup>

54. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen zijn er geen voorschriften met betrekking tot bijvoorbeeld verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages die wel gelden voor bijvoorbeeld de speelautomatenbranche (zie artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit).
55. Ook worden er geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op aanbieders die vergund kansspelen mogen aanbieden. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,<sup>28</sup> hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
56. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.<sup>29</sup> Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen worden uitgekeerd.
57. De raad van bestuur stelt vast dat via de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze website zich mede richtte op de Nederlandse markt.
58. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Dat heeft Raging Rhino onvoldoende gedaan. Alhoewel Nederland wordt genoemd als land waar niet betaald mag worden deelgenomen aan de spelen, heeft Raging Rhino niet daadwerkelijk voorkomen dat vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan haar spelen. Gebleken is dat er vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de geboden spelen.
59. Gelet op alle besluiten, beslissingen op bezwaar, nieuwsberichten, jaarverslagen en andere documenten van de Kansspelautoriteit en gelet op bestendige jurisprudentie over het verbod om (onvergund) kansspelen online aan te bieden, had het Raging Rhino bekend moeten zijn – of in elk geval kunnen zijn – dat de Kansspelautoriteit optreedt tegen aanbieders van kansspelen online.
60. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.

<sup>27</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

<sup>28</sup> Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.2, en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297, overweging 6.16.

*Omvang, aard en risico's van de aangeboden kansspelen*

61. De raad van bestuur stelt vast dat op de website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) in totaal maar liefst 1528 kansspelen werden aangeboden. Het overgrote deel daarvan betrof speelautomaten (slots) en casinospelen. Dit zijn zogenaamde "short odd-kansspelen". Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen.<sup>30</sup> Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het feit dat de positie van deelnemers niet is geregeld en het feit dat de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, maken de overtreding zeer ernstig.
62. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin wordt geoordeeld dat: *"Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak)."*<sup>31</sup>
63. De aangeboden prijzen waren hoog. Zoals vermeld onder randnummer 8 onderdeel i, kon de prijs oplopen tot € 10.000,-.

*Bonussen*

64. De raad van bestuur merkt, onder verwijzing naar randnummer 8 onder k, eveneens op dat Raging Rhino een uitgebreid bonussysteem hanteert voor spelers. Dit maakt deelname aan de aangeboden kansspelen aantrekkelijker en stimuleert het doen van extra stortingen en werkt daardoor kansspelverslavend. Dit is des te kwalijker omdat door het onvergund aanbieden van de kansspelen op de website de Kansspelautoriteit er niet op toe kon zien of er voldoende waarborgen waren om kansspelverslaving te voorkomen of te beperken. De speler kon daardoor niet worden beschermd. Dit is ernstig en verwijtbaar te noemen.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

<sup>31</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.



65. Vervolgens is het zeer kwalijk te noemen dat die bonussen vervolgens, blijkens de algemene voorwaarden, aan allerlei restricties onderhevig waren. Daardoor werden de voordelen van de bonussen voor spelers feitelijk volledig of in ieder geval grotendeels, teniet gedaan. Zo moesten bonussen eerst 40 keer worden ingezet (zogenaamde “wagering requirements” en daarmee de kans op het weer verliezen van de bonus), voordat zij daadwerkelijk konden worden verzilverd. Ook vervielen de bonussen automatisch na 30 dagen<sup>32</sup>.
66. De raad van bestuur zal het met het bovenstaande rekening houden bij het bepalen van de hoogte van de basisboete.

#### *Inactivity fee*

67. De raad van bestuur constateert verder dat er door Raging Rhino een inactivity fee wordt gehanteerd. Dit houdt in dat als een speler zijn spelersaccount niet (meer) gebruikt, er vanaf de dertiende maand een maandelijks bedrag van € 5,- in rekening wordt gebracht. De raad van bestuur vindt dit een ontoelaatbare benadeling van de speler. De speler verliest daardoor namelijk geld zonder dat daar een redelijke prestatie van de aanbieder tegenover staat. Bovendien wordt de speler in feite gestraft wanneer hij niet of niet voldoende deelneemt aan de geboden kansspelen. De raad van bestuur ziet niet in waarom het voor Raging Rhino niet mogelijk is om zulke “slapende accounts” te sluiten en het eventueel nog aanwezige spelergoed terug te storten aan de speler. De raad van bestuur merkt een dergelijke inactivity fee dan ook aan als ernstig en rekent dit Raging Rhino aan en zal hiermee rekening houden bij het bepalen van de hoogte van de boete.

#### *Ontbreken zichtbare leeftijdsverificatie*

68. Zoals reeds is opgemerkt in randnummer 6, vond er geen zichtbare leeftijdsverificatie plaats. Raging Rhino heeft geen zichtbare maatregelen genomen om te voorkomen dat minderjarigen aan haar kansspelen deelnamen. Zij liet het aan potentiële spelers zelf over om te bepalen of deelname voor hun legaal was. Er vond evenwel geen zichtbare controle plaats of spelers die niet gerechtigd waren om deel te nemen, ook echt niet deelnamen. Gelet hierop stelt de raad van bestuur dat het aannemelijk is dat minderjarigen toegang konden krijgen tot de door Raging Rhino aangeboden kansspelen. De raad van bestuur vindt dit bijzonder kwalijk en zeer ernstig te noemen.
69. Door deze handelswijze van Raging Rhino konden minderjarigen worden blootgesteld aan de, juist voor deze extra kwetsbare doelgroep, onaanvaardbare risico's van de aangeboden kansspelen. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat minderjarigen extra kwetsbaar zijn voor het ontwikkelen van

<sup>32</sup> Zie hoofdstuk 15 en 16 van de algemene voorwaarden; bijlage 13420.125/01.066.560/02



verslavingen, waaronder kansspelverslaving. Niet alleen is het lastiger om van een verslaving af te komen wanneer die in de jeugd jaren is opgelopen, maar ook maakt jong starten met gokken de kans op gokproblematiek op latere leeftijd groter. Veel mensen die ooit verslaafd zijn geraakt, geven aan dat zij op jonge leeftijd al in aanraking zijn gekomen met kansspelen.<sup>33</sup> Hier komt nog bij dat de door Raging Rhino aangeboden kansspelen, zoals uitgelegd in randnummer 61, op zichzelf bezien al een verhoogd risico op kansspelverslaving opleveren.

70. Gelet op het bovenstaande heeft Raging Rhino een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen in aanraking komen met kansspelen. Nu Raging Rhino echter heeft nagelaten om de leeftijd van haar spelers te verifiëren heeft zij deze verantwoordelijkheid naast zich neergelegd.
71. Voorts wijst de raad van bestuur in verband met het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie op het volgende. Het voorkomen van kansspelverslaving en de bescherming van consumenten, met name de extra kwetsbare consumenten zoals minderjarigen en jongvolwassenen, zijn de belangrijkste doelstellingen van de Kansspelautoriteit. Mede gelet op de roep vanuit de maatschappij<sup>34</sup>, heeft de raad van bestuur zijn beleid op dit punt verder verscherpt door in december 2019 het ontbreken van leeftijdsverificatie als extra prioriteringscriterium toe te voegen bij de aanpak van online kansspelen.<sup>35</sup> Dit is uitgebreid in het nieuws geweest en de Kansspelautoriteit heeft haar beleid ook naar buiten toe uitgedragen.<sup>36</sup> Gelet op deze berichtgeving, acht de raad van bestuur het niet zichtbaar verifiëren van de leeftijd des te meer verwijtbaar en ernstig.

#### *De impact van de overtreding*

72. De website [www.luckydays.com](http://www.luckydays.com) richtte zich (mede) op de Nederlandse markt. Uit de gegevens van de payment service provider bleek bovendien – hoewel dit niet noodzakelijk is voor het vaststellen van de overtreding - dat ook daadwerkelijk veelvuldig van het aanbod van Raging Rhino gebruik is gemaakt door Nederlandse spelers. De raad van bestuur stelt dan ook vast dat Nederlandse spelers zijn blootgesteld aan alle bovenvermelde risico's en nadelen van de onvergund aangeboden kansspelen en dat de overtreding in zoverre dus impact heeft gemaakt.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/minderjarigen/gokelementen/>.

<sup>34</sup> Over het voorkomen van deelname aan kansspelen door minderjarigen zijn meermaals kamervragen gesteld. Ook vanuit de media kwam de oproep om op te treden het ontbreken van leeftijdsverificatie, zie <https://nos.nl/artikel/2299682-kinderen-kunnen-moeiteloos-online-gokken-toezichthouder-greep-nog-nooit-in.html>.

<sup>35</sup> Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>. Dit bericht is via het ANP breed in de media opgepakt.

<sup>36</sup> Zie naast voetnoot 74 bijvoorbeeld ook de toezichtsagenda 2020: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2020/maart/jaarverslag/>





### 8.3 Boetevaststelling

73. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Raging Rhino.
74. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de hoogte van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding en heeft hiervoor de omstandigheden betrokken zoals die hiervoor zijn benoemd en toegelicht.
75. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de basisboete het startbedrag van € 200.000,- in acht. Dit startbedrag wordt conform de boetebeleidsregels verhoogd gelet op de omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummers 52 tot en met 68.
76. Conform paragraaf 5, onderdeel C, van de boetebeleidsregels hanteert de raad van bestuur een vaste verhoging van € 75.000,- voor het rekenen van *inactivity fees*. Onder verwijzing naar hetgeen onder randnummer 67 is overwogen, verhoogt de raad van bestuur het startbedrag derhalve met € 75.000,-.
77. Voorts acht de raad van bestuur het geboden om op de voet van paragraaf 5, onderdeel A, van de boetebeleidsregels het startbedrag verder te verhogen en wel met een bedrag van € 75.000,-. Deze verhoging is als volgt opgebouwd: € 50.000,- voor de aard en omvang van het spelaanbod en € 25.000,- voor het bonussensysteem.
78. De raad van bestuur verwijst hiertoe nogmaals naar de omstandigheden zoals genoemd in randnummers 61 tot en met 66. De raad van bestuur heeft de omstandigheden in onderlinge samenhang bezien en beoordeeld en heeft daarbij in het bijzonder zwaarwegend belang toegekend aan de grote omvang en aard van de spellen, alsmede het gehanteerde bonussysteem. Zoals ook is overwogen in randnummers 61 tot en met 66, leidt dit immers tot een aanzienlijke verhoging van de beschikbaarheid en de aantrekkelijkheid van het spelaanbod en zet dit voorts aan tot onverstandig en onmatig spelgedrag.
79. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de basisboete vast op € 350.000,-.
80. De raad van bestuur verwijst naar randnummers 68 tot en met 71 van dit besluit. Raging Rhino had een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen deelnamen aan haar aanbod. Zij heeft die verantwoordelijkheid echter verzaakt door geen zichtbare leeftijdsverificatie toe te passen. De raad van bestuur acht het aannemelijk dat minderjarigen toegang



konden krijgen tot de door Raging Rhino aangeboden kansspelen. De raad van bestuur acht dit uitermate kwalijk en merkt dit aan als een boete verhogende bijzondere omstandigheid. Gelet op paragraaf 6, zevende bulletpoint (bijzondere omstandigheden), van de boetebeleidsregels verhoogt hij de boete met € 90.000,-.

81. De raad van bestuur is niet gebleken van andere boete verhogende of boete verlagende omstandigheden.
82. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de boete vast op een totaalbedrag van € 440.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

## Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat Raging Rhino N.V. te Curaçao artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan Raging Rhino N.V. te Curaçao een boete op van € 440.000,-.

Den Haag, 31 maart 2021

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen  
*voorzitter*

Verzonden op: 31 maart 2021

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift*



*indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.*

*Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.*