



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan Onisac Limited, te Gibraltar, alsmede tot het niet opleggen van een bestuurlijke boete aan [bedrijf 1], te Gibraltar.

Zaak: 12543

Kenmerk: 13090 / 01.048.661

Besluit

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 Onisac Limited (hierna: Onisac) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 450.000,- opgelegd. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

2 Wettelijke bepalingen

2. Artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.
3. 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.
4. 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.



5. 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.
6. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 830.000,- is.

3 Onderzoek naar website en betrokkenen

3.1 De website

7. De Kansspelautoriteit heeft op 9 maart 2018 de website www.casino.com (hierna: de website) onderzocht.¹ Daarbij is het volgende gebleken:
8. *Algemeen*
 - a. De website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
 - b. Op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: (live) casinospellen (waaronder blackjack, poker en roulette), virtuele fruitmachines (slots), bingo en kraskaarten;
 - c. Op alle spellen werd een 'random number generator' toegepast;²
 - d. Er werden prijzen uitbetaald;
 - e. Er was een overzicht van recente winnaars;³
 - f. Er stond tevens vermeld "Play and win real money";⁴
 - g. De betalingsmogelijkheid iDeal werd vermeld;⁵
 - h. Er waren bonussen en reclameacties beschikbaar.
9. *Algemene voorwaarden*
 - a. Onisac is de contractuele wederpartij van de speler (inleiding en 2.1.4);
 - b. De diensten die op de website worden aangeboden zijn vergund en gereguleerd door de Gibraltar Gaming Commissioner op grond van Remote Gambling Licence nummer 053 (3.8);
 - c. De speler krijgt het persoonlijke recht om online kansspelen te spelen (7.1.3);
 - d. De speler moet erkennen dat hij door te spelen onmiddellijk geld kan verliezen (7.1.11);

¹ Stuk 12543/01.025.017.

² 'Frequently Asked Questions' onder 2, zie ook artikel 15.6 van de algemene voorwaarden.

³ Stuk 12543/01.025.017/01.

⁴ Stuk 12543/01.031.537/01, p. 3.

⁵ Stuk 12543/01.025.017.03 en -08.



- e. Door toegang te verwerven tot de aangeboden dienst bevestigt de speler dat hij zich niet in een land bevindt waar online kansspelen illegaal zijn; In de algemene voorwaarden volgt een opsomming van landen van waaruit de aanbieder de toegang tot haar diensten blokkeert; Nederland staat niet op die lijst (11.2);
- f. De aanbieder behoudt zich het recht voor om een spelersaccount te schorsen als het gebruikt wordt vanuit een land waar het verboden is om online kansspelen te spelen (11.3);
- g. Het is geheel de verantwoordelijkheid van de speler om zich te informeren over de wet met betrekking tot de aangeboden diensten (11.4);
- h. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies (15.8, 15.9 en 15.10);
- i. De aanbieder behoudt zich het recht voor om de account van de spelers te sluiten als de wet dat van hem vereist (18.3.17);
- j. Als de speler langer dan 180 dagen geen gebruik heeft gemaakt van zijn account, is de aanbieder gerechtigd om, na voorafgaande waarschuwing, als administratiekosten iedere maand vijf procent van het saldo van zijn rekening af te boeken, met een minimum ter waarde van vijftien Amerikaanse dollar en een maximum ter waarde van vijfhonderd Amerikaanse dollar (19.2 en 19.3).

10. Overig

Op de website <https://itunes.apple.com> werd gewezen op de mogelijkheid om de app van casino.com te downloaden. Daarbij stond vermeld dat de verkoper van deze app [bedrijf 2] was en dat het copyright bij casino.com berustte. Opmerkelijk was verder dat werd gesteld dat men minstens zeventien jaar oud moest zijn om de app te mogen downloaden.⁶

- 11. Op 9 april 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit € 20,- gestort op een spelersaccount op de website.⁷
- 12. De Kansspelautoriteit heeft op 1 juni 2018 de website opnieuw onderzocht.⁸ Daarbij is hetgeen is weergegeven onder randnummers 8, 9 en 10 opnieuw gebleken.
- 13. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit op 2 augustus 2018 gegevens gevorderd van [bedrijf 3].⁹ In haar reactie van 10 augustus 2018 liet [bedrijf 3] weten dat een ander lid van [bedrijf 4], [bedrijf 5] (voorheen [bedrijf 6], hierna: [bedrijf 5]), een overeenkomst heeft met [bedrijf 1] (hierna: [bedrijf 1]) met betrekking tot de

⁶ Stuk 12543/01.025.017/40.

⁷ Stuk 12543/01.029.370.

⁸ Stuk 12543/01.031.537.

⁹ Stuk 12543/01.037.495.



website.¹⁰ Bij haar reactie heeft [bedrijf 5] onder meer een overzicht verstrekt van de gegevens over banktransacties door Nederlandse ingezetenen van 20 oktober 2017 tot en met 1 augustus 2018 voor de website.¹¹ De banktransacties bedragen in totaal € 21.186,30.¹² Bij e-mailbericht van 31 augustus 2018 verstrekte [bedrijf 5] een additioneel overzicht met soortgelijke banktransacties tussen Onisac en inwoners van Nederland ten behoeve van de website.¹³

3.2 De betrokkenen

14. *Onisac Limited*

Volgens de informatie op de website wordt de website geëxploiteerd door Onisac.¹⁴ In de algemene voorwaarden op de website wordt vermeld dat de algemene voorwaarden en de 'Privacy Policy' samen een overeenkomst vormen tussen de speler en 'Mansion'. Ingevolge artikel 2.1.4 moet onder 'Mansion' worden begrepen 'Onisac Limited'. In een overzicht van de overheid van Gibraltar staan Onisac en [bedrijf 1] gezamenlijk genoemd als "approved brands".¹⁵ In een ander overzicht van de overheid van Gibraltar staan Onisac en [bedrijf 1] gezamenlijk genoemd, waarbij onder meer casino.com is vermeld als "brand".¹⁶ [bedrijf 5] heeft de Kansspelautoriteit een overzicht verstrekt met banktransacties tussen Onisac en inwoners van Nederland.

15. Onisac heeft geen vergunning om in Nederland kansspelen aan te mogen bieden.

16. *[bedrijf 1]*

Volgens de informatie op de website wordt de website geëxploiteerd door [bedrijf 1], maar alleen voor spelers in Groot-Brittannië. [bedrijf 1] heeft een betaaldienstverleningsovereenkomst gesloten met [bedrijf 5]. [bedrijf 5] heeft tevens een overzicht verstrekt van de gegevens over banktransacties door Nederlandse ingezetenen van 20 oktober 2017 tot en met 1 augustus 2018 voor de website.¹⁷ De banktransacties bedragen in totaal € 21.186,30.

17. [bedrijf 1] heeft geen vergunning om in Nederland kansspelen aan te mogen bieden.

¹⁰ Stuk 12543/01.041.436A en -D.

¹¹ Stuk 12543/01.041.436C.

¹² Stuk 12543/01.041.436A.

¹³ Stuk 12543/01.041.437B.

¹⁴ Stuk 12543/01.029.682, p. 1.

¹⁵ Stuk 12543/01.025.017/32.

¹⁶ Stuk 12543/01.025.017/33.

¹⁷ Stuk 12543/01.041.436C.



4 Rapport

18. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 9 november 2018 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Onisac en [bedrijf 1] door middel van de website www.casino.com gelegenheid hebben gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Dat is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
19. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 9 november 2018 per aangetekende brief en per e-mail verzonden aan de gemachtigden van Onisac en [bedrijf 1]. Ze zijn tevens verzonden naar de e-mailadressen support@casino.com en docs@casino.com.

5 Zienswijze

5.1 Procedureel

20. Op 8 januari 2019 zijn de hierboven genoemde rechtspersonen in de gelegenheid gesteld om mondeling hun zienswijze op het rapport te geven. Namens hen zijn [persoon 1], [persoon 2] en [persoon 3] (hierna: gemachtigden) verschenen. Van het horen is een verslag gemaakt.

5.2 Inhoudelijk

21. Namens Onisac en [bedrijf 1] is het volgende aangevoerd:
 - a. Sinds 3 oktober 2018 is het kansspelaanbod op de website niet meer bereikbaar;
 - b. [bedrijf 1] is niet de aanbieder van de website;
 - c. Het is onduidelijk waarom de website is geselecteerd voor onderzoek;
 - d. iDeal wordt niet daadwerkelijk aangeboden;
 - e. Er is sprake van een inbreuk op het VWEU omdat het absolute verbod op online casinospelen niet noodzakelijk is;
 - f. Er is sprake van omstandigheden die als boeteverlagend moeten gelden.
22. De raad van bestuur zal hieronder op de geëigende plek ingaan op deze punten.



6 Feitelijk kader

23. Uit het bovenstaande blijkt het volgende.
24. De op de website aangeboden spellen, waaronder casinospellen (zoals roulette, (video)poker en blackjack) en fruitmachines, zijn aan te merken als kansspelen.
25. Door mee te doen aan de kansspelen konden deelnemers meedingen naar prijzen of premies.
26. De raad van bestuur heeft noch aan Onisac noch aan [bedrijf 1] een vergunning verleend om kansspelen aan te mogen bieden.
27. Daarnaast is relevant dat de raad van bestuur bij besluit van 4 november 2013 een boete van € 150.000,- heeft opgelegd aan Onisac en [bedrijf 1] wegens het aanbieden van kansspelen op de website zonder vereiste vergunning.¹⁸

7 Beoordeling

7.1 Bevoegdheid van de raad van bestuur

28. Voor het aanbieden van online kansspelen wordt in Nederland in beginsel geen vergunning verleend. Iedereen die toch online kansspelen aanbiedt zonder over een vergunning te beschikken, waaraan spelers in Nederland kunnen deelnemen, is derhalve in overtreding, ongeacht of het aanbod primair op Nederland is gericht.¹⁹ De raad van bestuur is bevoegd om al deze overtreders te beboeten of om anderszins handhavende maatregelen jegens hen te nemen.²⁰ Om te kunnen bepalen of er sprake is van een overtreding waartegen de raad van bestuur kan optreden, is dus ook niet relevant of bijvoorbeeld iDeal wordt aangeboden op de website. Ten overvloede merkt de raad van bestuur op dat hij het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning niet gedooft.²¹ Dit standpunt is in de rechtspraak algemeen geaccepteerd.²²
29. Hieruit volgt ook dat niet van belang is hoe de selectie van de website voor nader onderzoek tot stand is gekomen. De raad van bestuur is immers bevoegd om op te treden tegen ieder online aanbod van kansspelen waarvoor hij geen vergunning

¹⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/onisac-limited/>.

¹⁹ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.

²⁰ Zie in dit verband ook Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (Onisac & Mansion), r.o. 5.1.

²¹ Zie het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit van oktober 2016, pp. 5 en 7, te vinden op <https://www.kansspelautoriteit.nl/>.

²² Zie voor voorbeelden: Rb. Den Haag 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5 en Rb. Den Haag 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778, r.o. 6.



heeft verleend. Aan de wijze waarop de website en haar aanbieder(s) zijn geselecteerd kunnen geen rechten ontleend worden om de wet te (blijven) overtreden of om niet, dan wel later, door de Kansspelautoriteit in onderzoek genomen te worden of om gevrijwaard te blijven van handhavende maatregelen door de Kansspelautoriteit. Bovendien kunnen aanbieders aan de omstandigheid dat sommige andere overtreders nog niet zijn beboet, geen gerechtvaardigd beroep op het gelijkheidsbeginsel ontlennen.²³ Ook aan de omstandigheid dat er overtreders zijn die (nog) niet zijn beboet, kunnen reeds eerder beboete aanbieders geen recht ontlennen om niet opnieuw beboet te worden. Anders zou een boete immers een vrijbrief worden om de overtreding na het boetebesluit ongestraft voort te zetten.

7.2 De overtreding

30. De raad van bestuur is van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat door middel van de website gelegenheid werd geboden om aan kansspelen deel te nemen, waarbij prijzen gewonnen konden worden. Hiervoor is geen vergunning verleend. De raad van bestuur verwijst daarvoor naar hetgeen hij onder randnummers 23 tot en met 26 heeft overwogen. Deze feiten worden niet betwist.
31. Er kon vanuit Nederland worden deelgenomen aan de kansspelen. Dat blijkt uit onder andere het volgende.
32. Onisac en [bedrijf 1] betwisten niet dat het aanbod op de website vanuit Nederland bereikbaar was. Volgens stukken die hun gemachtigden hebben overgelegd is het aanbod op de website begin oktober 2018 beëindigd. Daaruit volgt dat het voor die tijd bereikbaar was.
33. Dat de website vanuit Nederland bereikbaar was, is ook gebleken uit de betaling die een medewerker van de Kansspelautoriteit heeft verricht, alsmede uit de overzichten van transacties die vanuit Nederland zijn verricht ten behoeve van de website. Deze overzichten heeft [bedrijf 5] aan de Kansspelautoriteit verstrekt.
34. In de algemene voorwaarden was een lijst met landen opgenomen van waaruit het niet was toegestaan om gebruik te maken van het aanbod op de website. Nederland werd niet genoemd op de lijst. Uit de algemene voorwaarden volgt verder dat de aanbieder de verantwoordelijkheid bij de speler plaatste om te bepalen of hij vanuit zijn jurisdictie gebruik mocht maken van het aanbod.²⁴

²³ Zie Rb. Den Haag 11 september 2018, SGR 18/5274 en 18/5262, r.o. 7: "De omstandigheid dat verweerder (de raad van bestuur) niet in staat is om bij alle aanbieders handhavend op te treden maakt niet dat het verweerder verboden is om überhaupt nog handhavend op te treden."

²⁴ Zie artikel 11.4 van de algemene voorwaarden.



7.3 De overtreder

35. Nu geconstateerd is dat er via de website gelegenheid is gegeven tot deelname aan kansspelen, waarmee prijzen gewonnen konden worden, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend, staat vast dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. Ingevolge de artikelen 35 en 35a van de Wok is de raad van bestuur daarom bevoegd om tegen de overtreder(s) op te treden. Gelet op het onderstaande merkt de raad van bestuur Onisac aan als overtreder en [bedrijf 1] niet.
36. *Onisac*
Tijdens de hoorzitting van 8 januari 2019 hebben de gemachtigden van Onisac bevestigd dat Onisac de aanbieder is van de website. Blijkens documenten die de gemachtigden tijdens de hoorzitting hebben overgelegd, heeft Onisac een vergunning van de overheid van Gibraltar om onder meer het merk www.casino.com te exploiteren. De gemachtigden hebben tevens een e-mailbericht overgelegd, afkomstig van een medewerker van de afdeling kansspelen van de overheid van Gibraltar, waarin de betreffende medewerker mededeelde dat Onisac de enige onderneming is die verantwoordelijk is voor de exploitatie van de website. Gelet hierop en op hetgeen is vermeld onder randnummers 14 en 15 van dit besluit concludeert de raad van bestuur dat Onisac aan te merken is als overtreder.
37. *[bedrijf 1]*
[bedrijf 1] betwist dat zij, anders dan vermeld in het bestuurlijk rapport, aangemerkt kan worden als aanbieder van de website, zijnde degene die gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan kansspelen. De raad van bestuur volgt [bedrijf 1] in dat standpunt en overweegt ten aanzien daarvan het volgende.
38. Tijdens de hoorzitting op 8 januari 2019 hebben de gemachtigden een 'licence agreement' tussen [bedrijf 1] en de overheid van Gibraltar overgelegd waaruit volgens hen blijkt dat [bedrijf 1] geen vergunning heeft om de website www.casino.com te exploiteren. Daarnaast hebben zij een e-mailbericht overgelegd, afkomstig van een medewerker van de afdeling kansspelen van de overheid van Gibraltar, waarin de betreffende medewerker mededeelde dat [bedrijf 1] niet gerechtigd is om de website te exploiteren. Verder liet die medewerker weten dat hij geen aanwijzingen heeft dat [bedrijf 1] betrokken is bij de exploitatie van de website. Volgens hem is Onisac het enige bedrijf dat verantwoordelijk is voor de exploitatie van de website.
39. Op de website wordt [bedrijf 1] vermeld als aanbieder, alleen voor klanten in Groot-Brittannië. Onisac wordt ook vermeld als aanbieder, zonder enige territoriale



beperking. De raad van bestuur leidt daaruit af dat daarmee kennelijk bedoeld wordt dat Onisac verantwoordelijk is voor aanbod dat gebruikt kan worden door spelers in andere gebieden dan Groot-Brittannië, derhalve dus ook in Nederland en dat [bedrijf 1] slechts verantwoordelijk is voor aanbod dat gebruikt kan worden vanuit Groot-Brittannië.

40. In het bestuurlijk rapport wordt verwezen naar de algemene voorwaarden waarin 'Mansion' als contractspartij wordt genoemd, maar uit artikel 2.1.4 van de algemene voorwaarden blijkt dat daarmee niet [bedrijf 1], maar Onisac wordt bedoeld.
41. Het feit dat op de website van de overheid van Gibraltar [bedrijf 1] genoemd staat in een document waarbij de website als merk wordt vermeld en het feit dat ten behoeve van [bedrijf 1] betalingstransacties zijn verricht met betrekking tot de website, vormen aanwijzingen van onvoldoende gewicht om [bedrijf 1] aan te merken als aanbieder van de website.

7.4 Het Unierecht

42. Tijdens de hoorzitting hebben de gemachtigden gesteld dat met het verbod op online kansspelen een inbreuk op het VWEU wordt gemaakt omdat een dergelijke beperking niet noodzakelijk zou zijn. Deze stelling is niet nader toegelicht.
43. De raad van bestuur deelt dit standpunt niet. Het is vaste jurisprudentie dat de overheid, bij gebreke van Europese harmonisatie op het gebied van kansspelen, een ruime vrijheid heeft bij het beschermen van de gerechtvaardigde belangen die zij met haar beleid nastreeft.²⁵ Zij dient te beoordelen of het in verband met de te beschermen doelstellingen noodzakelijk is om activiteiten op het gebied van kansspelen geheel of gedeeltelijk te verbieden of ze slechts te beperken. Als de overheid van oordeel is dat de organisatie van een bepaald type kansspel geheel verboden moet worden, gelet op de daaraan verbonden risico's, valt dat binnen de beoordelingsmarge die het Unierecht haar toekent. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar uitspraak van 22 februari 2017 daarom terecht geoordeeld dat het algemene verbod op casinospelen geen onevenredige beperking is.²⁶

²⁵ Zie bijvoorbeeld HJEU, 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa), r.o. 57. In Nederland zijn die belangen verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

²⁶ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3 - 3.4. Zie ook ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (Onisac & Mansion), r.o. 4.4. Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (Co-Gaming), r.o. 5.2, Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), r.o. 4 en Rb. Den Haag 10 augustus 2016 SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), r.o. 8.



7.5 Conclusie

44. De raad van bestuur stelt vast dat Onisac via de website www.casino.com gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed konden uitoefenen. Tevens stelt de raad van bestuur vast dat hiervoor geen vergunning is verleend en dat hij daarom bevoegd is hier handhavend tegen op te treden. Deze overtreding wordt niet toegerekend aan [bedrijf 1].

8 Sanctie

8.1 Algemeen

45. Bij de vaststelling van een sanctie 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.
46. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van een boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
47. 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. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.²⁷
48. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

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



8.2 Ernst en verwijtbaarheid

49. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan worden behaald zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor verslaving, bedrog, fraude en andere criminaliteit waarvan de samenleving in het algemeen en de consument in het bijzonder de dupe kunnen worden.²⁸
50. Kansspelverslaving of onmatige deelneming aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op zijn omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve of culturele doelen, van limieten aan verliezen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit). Bovendien worden er geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders, die wel opbrengsten afdragen aan doelen van algemeen belang, de voorgeschreven limieten aan verliezen en uitkeringspercentages respecteren, heffingen en belasting betalen en hun financieel beheer daarop afstemmen. De opbrengst van een niet vergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt, hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.²⁹
51. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld en er vindt geen effectief toezicht plaats op het aanbod. 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 ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.
52. De raad van bestuur stelt vast dat via de website gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat de website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen als zeer ernstig.
53. 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. Onisac had, als exploitant van de website, redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving

²⁸ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6. Zie ook HJEU 21 september 1999, C-124/97 (Läärä), r.o. 13 en 15.

²⁹ Zie HJEU, 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 60.



op het gebied van online kansspelen en van de handhaving door de Kansspelautoriteit. Dit geldt te meer daar zij op 4 november 2013 voor exact dezelfde overtreding is beboet door de raad van bestuur.

54. *Omvang van het aanbod van kansspelen*

De raad van bestuur stelt vast dat er onder meer casinospelen, poker, bingo, keno, live games, virtuele speelautomaten en kraskaarten werden aangeboden. Op de website stond een alfabetisch overzicht van het aanbod. Daaruit blijkt dat het gaat om in ieder geval 447 spellen.³⁰

55. *Bonussen en reclameacties*

Op de website werden diverse bonussen aangeboden:³¹

- a. een welkomstbonus;³²
- b. een wekelijkse 'Funky Friday' bonusactie;³³
- c. een maandelijkse 'Monthly Madness' bonusactie;³⁴
- d. een 'bonus hopper';³⁵
- e. een bonus voor het werven van derden;³⁶
- f. een loyaliteitsprogramma;³⁷
- g. een 'VIP'-programma.³⁸

56. *Risico's voor spelers*

De op de website aangeboden kansspelen betreffen veelal zogenoemde short-odd-kansspelen, zoals (live) casinospelen, speelautomaten en poker. Uit de wetenschappelijke literatuur is bekend dat bij short-odd-kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long-odd-kansspelen, zoals loterijen.³⁹ Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is.

57. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin zij oordeelde: "*Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer*

³⁰ Stuk 12543/01.031.537/13.

³¹ Stuk 12543/01.031.537/23.

³² Stuk 12543/01.031.537/23.

³³ Stuk 12543/01.031.537/25.

³⁴ Stuk 12543/01.031.537/26.

³⁵ Stuk 12543/01.025/017/21.

³⁶ Stuk 12543/01.031.537/27.

³⁷ Stuk 12543/01.031.537/29.

³⁸ Stuk 12543/01.031.537/30.

³⁹ Zie bijv. het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, p. 1.



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).⁴⁰ Ook dit onderstreept de ernst van de overtreding.

58. Als de speler langer dan 180 dagen geen gebruik heeft gemaakt van zijn account, is Onisac volgens de algemene voorwaarden gerechtigd om iedere maand vijf procent van het saldo van zijn rekening af te boeken, met een minimum ter waarde van vijftien Amerikaanse dollar en een maximum ter waarde van vijfhonderd Amerikaanse dollar.⁴¹ Onisac noemt dit administratiekosten. Hierdoor loopt de consument het risico dat hij geld verliest zonder dat daar een redelijke prestatie tegenover staat.
59. *Overig*
Het aanbod op de website is gestaakt in oktober 2018, nadat de Afdeling bij uitspraak van 26 september 2018 het hoger beroep van Onisac en [bedrijf 1] inzake het boetebesluit van 4 november 2013 ongegrond heeft verklaard.⁴² Dit is evenwel voorafgaand aan het moment waarop de raad van bestuur aan Onisac en [bedrijf 1] bekend heeft gemaakt dat zij opnieuw voorwerp van onderzoek waren.
60. Tegelijkertijd merkt de raad van bestuur op dat Onisac, nadat zij beboet was, de overtreding nog bijna vijf jaar heeft gecontinueerd. Bovendien heeft zij door telkenmale om uitstel te verzoeken mede bewerkstelligd dat de uitspraak in hoger eerst zo'n vijf jaar na het boetebesluit kon plaatsvinden.
61. De raad van bestuur betreft deze omstandigheden bij het opleggen van de sanctie.

8.3 Boetevaststelling

62. Gelet op het bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Onisac.

⁴⁰ ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1.

⁴¹ Zie randnummer 9 onder j.

⁴² ECLI:NL:RVS:2018:3130.



63. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal websites, het aantal spellen dat werd aangeboden en de aangeboden bonussen en reclameacties, een en ander conform de boetebeleidsregels.
64. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het bedrag van de basisboete van € 150.000,- in acht. Vanwege het grote aantal aangeboden spellen en vanwege de aangeboden bonussen en reclameacties verhoogt de raad van bestuur de basisboete naar € 200.000,-.
65. Op grond van de boetebeleidsregels wordt de boete verhoogd met minimaal honderd procent als er sprake is van recidive. Daarvan is in dit geval sprake omdat Onisac al eerder is beboet voor dezelfde overtreding. Daarom verhoogt de raad van bestuur de boete met € 200.000,-.
66. Als de speler langer dan 180 dagen geen gebruik heeft gemaakt van zijn account, is Onisac volgens de algemene voorwaarden gerechtigd om iedere maand vijf procent van het saldo van zijn rekening af te boeken. Naar het oordeel van de raad van bestuur is dit een ontoelaatbare benadeling van de consument. Hij merkt dat daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met een additionele vijftientig procent van de basisboete, zijnde € 50.000,-.
67. Onisac heeft het aanbod op de website gestaakt voordat de raad van bestuur aan haar bekend heeft gemaakt dat zij onderwerp was van een nieuw onderzoek. De raad van bestuur merkt dat in beginsel aan als een bijzondere boeteverlagende omstandigheid van tien procent, maar in dit geval acht de raad van bestuur een boeteverlaging niet aan de orde. Hij betreft hierbij dat Onisac, na te zijn beboet, nog vijf jaar is doorgegaan. Zij heeft daarbij gewacht tot de uitspraak van de Afdeling. Deze vond pas zo'n vijf jaar na het boetebesluit plaats, wat voor een aanzienlijk deel was veroorzaakt door de vele verzoeken om uitstel van Onisac. Deze periode van vijf jaar waarin het voor Onisac evident moest zijn dat zij haar aanbod moest staken is dermate lang dat de raad van bestuur een boeteverlagende omstandigheid in dit geval niet op zijn plaats acht.
68. De raad van bestuur acht geen verdere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden aanwezig.
69. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 450.000,- aan Onisac passend en geboden.



9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Onisac Limited artikel 1, eerste lid, aanhef en 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 in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan Onisac Limited een boete op van € 450.000,-;
- c. legt geen boete op aan [bedrijf 1].

's-Gravenhage, 24 januari 2019,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

R.J.P. Jansen

Voorzitter

Bezwaar

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.

Betaling boete

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.