

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de Kansspelen

Zaak: 70

Kenmerk: 7861 / 00.016.933

Openbaarmaking onder kenmerk: 7861 / 00.017.306

Besluit

Samenvatting

Grand Café Randenbroek

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. De kerntaken van de Kansspelautoriteit zijn het reguleren van een passend legaal aanbod, het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen en informeren van consumenten en het voorkomen van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit.

In dit kader treedt de Kansspelautoriteit op tegen kansspelen zonder vergunning en tegen het aanbieden van speelmogelijkheden op niet toegelaten speelautomaten.

Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen en de kansspelen zelf voldoende betrouwbaar zijn en of de (potentiële) speler voldoende beschermd wordt. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

In Grand Café Randenbroek werd in de periode juli – augustus 2012 gelegenheid geboden tot het gokken op sportwedstrijden op twee in het café geplaatste computers, zgn. 'internetzuilen,' die niet voorzien waren van een voorgeschreven merkteken van toelating. De Kansspelautoriteit legt hiervoor een boete op van EUR 40.000,- voor het overtreden van de Wet op de Kansspelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Onderzoek Grand Café Randenbroek	4
2.1 Het onderzoek	4
2.2 De betrokkenen bij Grand Café Randenbroek	4
3 Het rapport	5
4 Zienswijze.....	5
5 Feitelijk kader	6
5.1 Onderzoek gokzuilen	6
5.2 Onderzoek digitale gegevens.....	7
5.3 De verklaringen	8
5.4 Samenvattend.....	11
6 Juridisch beoordeling.....	11
6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit.....	11
6.2 De wettelijke bepalingen.....	12
6.3 De toelating van speelautomaten en de merktekens.....	12
6.4 Geen toegelaten speelautomaat, geen merkteken	13
6.5 Conclusie	14
7 Overtreders.....	14
8 Bestuurlijke boete.....	14
8.1 Inleiding	14
8.2 Verwijtbaarheid	15
8.3 Ernst en duur van de overtreding.....	16
8.4 Boetevastelling	18
8.5 Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.....	18
8.6 Toerekening	18
9 Besluit.....	19

1 Inleiding

1. 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 opgenomen een verbod het aanwezig hebben van – kort gezegd – niet toegelaten speelautomaten op voor het publiek toegankelijke plaatsen.
2. Een van de kerntaken van de Kansspelautoriteit is het reguleren van een passend legaal aanbod en het tegengaan van illegale praktijken en criminaliteit in de branche. Wie in Nederland wil deelnemen aan een kansspel moet dat kunnen doen in een betrouwbare omgeving.¹
3. Onder deze kerntaak verstaat de Kansspelautoriteit ook het uitsluitend op de markt toelaten van speelautomaten die controleerbaar voldoen aan eisen ten aanzien van (technische) betrouwbaarheid waarbij spelers niet kunnen worden benadeeld en illegale praktijken en criminaliteit worden tegen gegaan.
4. Het is de Kansspelautoriteit gebleken dat onder meer in horecagelegenheden in toenemende mate de mogelijkheid wordt geboden om te gokken op sportwedstrijden via zogenoemde internetzuilen of voetbalzuilen, ook wel aangeduid als gokzuilen: op internet aangesloten computers die speciaal zijn ingericht en ingesteld om te kunnen wedden op sportwedstrijden en vaak voorzien zijn van randapparatuur zoals een ticketprinter.
5. Dergelijke automaten zijn niet toegelaten op de Nederlandse markt aangezien de (technische) betrouwbaarheid van de gebruikte apparatuur en de software niet kan worden gecontroleerd. Bovendien onttrekt dit ongereguleerde gokken zich aan elke financiële c.q. belastingtechnische verantwoording over inkomsten en uitgaven – waaronder de uitkering van gewonnen bedragen - en wordt er geen aandacht besteed aan het voorkomen van onmatig gokken en gokverslaving.
6. De Kansspelautoriteit heeft de aanpak van deze wijze van gokken tot prioriteit benoemd: *In 2012 en 2013 ligt bij de bestrijding van illegaliteit de focus op: illegale kansspelen via internet; voetbalzuilen en vergelijkbare apparatuur voor het afsluiten van illegale weddenschappen op sportwedstrijden [...].*²

¹ Jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2012, pagina 14, te raadplegen via de website kansspelautoriteit.nl.

² Activiteitenplan van de Kansspelautoriteit 2012-2013, pagina 19, te raadplegen via de website kansspelautoriteit.nl.

2 Onderzoek Grand Café Randenbroek

2.1 Het onderzoek

7. Op 3 april 2012 ontving de Kansspelautoriteit via de Belastingdienst een melding d.d. 6 januari 2012, dat in Grand Café Randenbroek (hierna: Randenbroek) voetbalzuilen zouden zijn opgesteld.³
8. Reeds op 12 februari 2012 was door een controleur van Verispect geconstateerd dat in Randenbroek voetbalzuilen aanwezig waren. Daarop is één van de aanwezige vennoten gesommeerd de voetbalzuilen te verwijderen. Bij een hercontrole op 3 april 2012 waren geen voetbalzuilen aanwezig.⁴
9. Op 14 augustus 2012 is opnieuw een bezoek gebracht aan Randenbroek, ditmaal door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit, en werden twee voetbalzuilen aangetroffen. Daarop is overgegaan tot het instellen van een onderzoek.⁵ In het kader van dit onderzoek zijn de gokzuilen onderzocht en zijn verklaringen opgenomen van de beide vennoten. Het onderzoek is weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit.
10. Op 18 oktober 2012 is een derde controle gedaan bij Randenbroek. Er werden geen gokzuilen aangetroffen. Wel werden er UTP-internetkabels (ethernetkabels) aangetroffen.⁶

2.2 De betrokkenen bij Grand Café Randenbroek

11. De vennootschap onder firma (VOF) Grand Café Randenbroek is gevestigd Bachweg 80 te Amersfoort.
12. Een VOF heeft geen rechtspersoonlijkheid, artikel 2:3 Burgerlijk Wetboek). Een VOF is een maatschap tot de uitoefening van een bedrijf onder een gemeenschappelijke naam aangegaan (artikel 16 Wetboek van Koophandel). Elk der vennoten, die daarvan niet is uitgesloten, is bevoegd ten name der vennootschap te handelen, gelden uit te geven en te ontvangen, en de vennootschap aan derden, en derden aan de vennootschap te verbinden (artikel

³ Stuk 70/001.

⁴ Stuk 70/003.

⁵ Stuk 70/006.

⁶ Stuk 70/018.

17, eerste lid). Elk der vennoten is aansprakelijk voor het handelen van de VOF (artikel 18).

13. Op grond van artikel 5:1 Awb juncto artikel 51, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan een VOF wel worden aangemerkt als overtreder van de Wok.
14. Vennoten van de VOF Grand Café Randenbroek zijn de heer E[...] en O[...]. Beiden zijn onbeperkt bevoegd.⁷

3 Het rapport

15. Naar aanleiding van het aantreffen van twee gokzuilen op 14 augustus 2012 is overgegaan tot het opstellen van een rapport.
16. In het rapport wordt geconstateerd dat zij hebben gehandeld in strijd met artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok door een of meer speelautomaten aanwezig te hebben op een plaats of inrichting als bedoeld in artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok (een voor het publiek toegankelijke plaats) die niet overeenstemmen met een door de Kansspelautoriteit toegelaten model en voorzien van een merkteken als bedoeld in artikel 30r, eerste lid, van de Wok. Het rapport is op 29 juli 2013 toegezonden aan de vennoten van Randenbroek.

4 Zienswijze

Zienswijze op de bevindingen

17. Bij brief van 19 februari 2013 zijn de feitelijke bevindingen uit het onderzoek voorgelegd aan VOF Grand Café Randenbroek en de vennoten.⁸ De Kansspelautoriteit ontving een brief van 5 maart 2013 van A[...] Administratiekantoor bezwaar werd gemaakt tegen de bevindingen uit het onderzoek.⁹

⁷ Stuk 70/009.

⁸ Stuk 70/016.

⁹ Stuk 70/023.

18. Aangevoerd werd dat de vennoten niet op de hoogte waren van het feit dat de gokzuilen verboden waren, dat de eigenaar van de apparaten hen had medegedeeld dat het legale apparaten waren en dat de opbrengsten van de gokzuilen door de vennoten werden opgegeven bij de belastingdienst.
19. Voorts werd aangevoerd dat de inkomsten van de gokzuilen (de inzetten) van € 25.980 (gokzuil terminalnummer 10904) en € 21.025 (gokzuil terminalnummer 12353) onmogelijk zijn omdat de meeste klanten met vakantie waren. De gokzuilen waren mogelijk eerst elders geplaatst en daar zijn inkomsten gegenereerd. Het onderzoek van de logbestanden zou bovendien niet juist zijn uitgevoerd.
20. VOF Grand Café Randenbroek en de vennoten zijn in de gelegenheid gesteld een zienswijze op het rapport te geven ter hoorzitting van 27 september 2013.
21. Op 8 augustus 2013 heeft de heer O[...] telefonisch contact opgenomen met de Kansspelautoriteit en laten weten dat hij niet naar de hoorzitting zou komen. Hij deelde mede dat de heer E[...] wel zou komen.
22. Op 26 september 2013 ontving de Kansspelautoriteit een e-mailbericht van A[...] Administratiekantoor dat geen gebruik zou worden gemaakt van de hoorzitting. Voor de zienswijze werd verwezen naar de brief van 5 maart 2013.
23. In paragraaf 8.2 zal de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) ingaan op de gegeven zienswijze.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek gokzuilen

24. Op 14 augustus 2012 is ter plekke in Randenbroek geconstateerd dat op beide gokzuilen diverse voetbalwedstrijden werden weergegeven¹⁰ waarop een weddenschap kon worden afgesloten.¹¹ Bij het openen van één der gokzuilen bleek dat een ticketprinter was ingebouwd.¹² Naast één der gokzuilen werden ook enkele tickets aangetroffen.¹³

¹⁰ Stuk 70/008.

¹¹ Stuk 70/007 en 008.

¹² Stuk 70/007.

¹³ Stuk 70/005.

25. Op het moment dat de toezichthouder van de Kansspelautoriteit aanwezig was in Randenbroek, kwam er een klant binnen die op één van de gokzuilen (een weddenschap(pen) afsloot en een ticket uitprintte.
26. De aangetroffen gokzuilen zijn op 14 augustus 2012 voor nader forensisch, digitaal en analytisch onderzoek overgebracht naar het kantoor van de Kansspelautoriteit omdat dit onderzoek niet (geheel) ter plaatse kon worden uitgevoerd.¹⁴ Het verslag van dit onderzoek is opgenomen in het dossier.¹⁵
27. Op 16 augustus 2012 zijn beide gokzuilen onderzocht ten kantore van de Kansspelautoriteit.¹⁶ Beide gokzuilen bestonden uit een computer, een monitor, een toetsenbord, een barcodescanner, een geldinvoermechanisme en een printer om bonnetjes in kassabonformaat te printen (de ticketprinter).
28. Tevens is een kopie gemaakt van de harde schijven waarbij bleek dat de gokzuilen in gebruik waren vanaf 16 mei 2012 resp. 17 mei 2012. Het terminalnummer van de ene gokzuil was TID 10904; het terminalnummer van de andere gokzuil TID 12353.¹⁷ De bijbehorende IP-adressen waren uitgegeven aan CBC-NET, computer betting company gmbh, Leonding, Oostenrijk.¹⁸ Volgens de eigen website van dit bedrijf: *CBCX- number 1 at sports and live betting*.¹⁹

5.2 Onderzoek digitale gegevens

29. De logbestanden van de beide gokzuilen zijn nader onderzocht.²⁰
30. In de periode 3 juli 2012 tot en met 14 augustus 2012 zijn via de gokzuil met terminalnummer 10904 weddenschappen afgesloten voor een gezamenlijk bedrag van € 25.980,-.²¹
31. Via gokzuil met terminalnummer 12353 zijn in de periode 2 juli 2012 tot en met 14 augustus 2012 weddenschappen afgesloten voor een totaalbedrag van € 21.025,00.²²

¹⁴ Stukken 70/004, 006, 008 (pagina 3).

¹⁵ Stukken 70/010 en 011.

¹⁶ Stuk 70/010.

¹⁷ TID staat voor terminal identificatienummer.

¹⁸ Stuk 70/010, pagina 5.

¹⁹ Stuk 70/010, pagina 6.

²⁰ Stuk 70/011.

²¹ Stuk 70/011, pagina 4, punt 14.

32. Uitgekeerd is totaal € 7.925,10 op terminalnummer 10904.²³ Uitgekeerd is totaal € 1252,00 op terminal 12353.²⁴
33. Bij brief van 5 maart 2012²⁵ is namens de vennoten gesteld dat het onderzoek naar de logbestanden niet juist is uitgevoerd omdat de apparaten mogelijk eerst ergens anders hebben gestaan. Voor de plaatsing van de gokzuilen verwijst de Raad naar de randnummers 34, 35 en 40, maar overigens is de vraag naar waar de gokzuilen hebben gestaan niet relevant voor het onderzoek naar de inhoud van de logbestanden, aangezien de logbestanden niet plaatsafhankelijk zijn.

5.3 De verklaringen

Verklaringen van de heer E[...]

34. Op 14 augustus 2012 is een verklaring opgenomen van één der vennoten van VOF Grand Café Randenbroek, de heer E[...].²⁶ Deze verklaarde: *Deze 2 door u aangetroffen voetbal gokzuilen zijn niet van mij. Ze zijn van CBC in Duitsland. Ik kwam terug van vakantie en toen stonden deze 2 voetbalzuilen in onze zaak. Mijn collega O[...] had dit toegestaan. Wij krijgen € 1000 per maand per voetbalzuil, dus € 2000 per maand. Om te betalen haal ik geld uit de machine. Bij grote bedragen betaald iemand van CBC uit. De voetbalzuil geeft aan of iemand gewonnen heeft. [...] Ik ben 1 augustus 2012 teruggekomen van vakantie. Ik ben 24 juni 2012 op vakantie gegaan. Ik weet niet hoelang ze hier al staan. In ieder geval 2 weken.*²⁷
35. Op 26 september 2012 heeft de heer E[...] verklaard:
- dat hij vennoot is van de VOF Grand Café Randenbroek; deze firma exploiteert het café;
 - dat de gokzuilen eigendom zijn van CBC in Duitsland;
 - dat er geen vergunning is voor de gokzuilen en dat de tussenpersoon zou hebben gezegd dat het legaal is;

²² Stuk 70/011, pagina 5, punt 16. Per abuis staat hier terminalnummer 10904, maar aan de data is te zien dat het betreft terminalnummer 12353. Zie ook stuk 70/011/003.

²³ Stuk 70/011, pagina 10, punt 24.

²⁴ Stuk 70/011, pagina 10, punt 26.

²⁵ Stuk 70/023.

²⁶ Stuk 70/002/001.

²⁷ Citaten zijn overgenomen inclusief taalfouten.

- d. dat de gokzuilen na zijn vakantie (1 augustus 2012) in het café stonden, maar nog niet toen hij met vakantie ging (24 juni 2012); en
- e. dat met CBC was afgesproken dat per gokzuil € 1000,- per maand zou worden betaald.²⁸
36. Over de plaatsing van de gokzuilen verklaarde hij dat zijn mede-vennoot hem hierover had gebeld: *Ja, hij heeft mij gebeld en gezegd dat er apparaten waren geplaatst. Ik wil hierbij benadrukken dat hij mij heeft gebeld en geïnformeerd nadat de apparatuur in de zaak was geplaatst. U zegt mij dat ik in februari heb gesproken met Verispect en dat toen gezegd is dat deze apparaten waren verboden. Ik zeg u dat dat inderdaad is gezegd maar er waren geen klanten, het was vakantieperiode en de klanten vroegen erom.*²⁹ En: *U vraagt mij of ik wist dat deze niet in de zaak mochten staan. Ik zeg u nee dat wist ik niet. Ze hebben de heer O[...] ervan overtuigd dat het wordt gedoogd. Ik wist het niet. U zegt mij dat Verispect mij heeft meegedeeld dat de kasten er niet mochten staan. Ik zeg u dat Verispect heeft gezegd dat de kasten weg moesten, ik neem aan dat als ze echt verboden waren geweest ze wel meegenomen waren. De klanten vragen erom en daarom stonden ze er weer.*³⁰
37. Over de weddenschappen verklaarde hij dat via het apparaat wordt gecontroleerd of iemand gewonnen heeft. Er wordt geen administratie van bijgehouden. De gokzuilen werden een keer per week geleegd: [...] *de keren dat ik het heb gedaan was het tussen de 700 a 1.200 euro.* En over de uitbetalingen: *Het was de afspraak dat als mensen geld zouden winnen dat ze het langs zouden brengen. Kleine bedragen zouden uit de kast worden betaald en grote bedragen zouden uit Duitsland komen. Maar dat is niet gebeurd sinds ik terug ben.*³¹ En: *De tickets worden door de spelers zelf gecontroleerd. De inkomsten en de uitgaven gingen via Duitsland. Daar hadden wij niets mee te maken. Wij kregen alleen een vergoeding voor de kast.*³²
38. Voorts verklaarde hij: *Ik heb wel tegen mijn partner gezegd dat we 6.000 in de min zaten en dat we dat geld moesten hebben.*³³

²⁸ Stuk 70/014/001.

²⁹ Stuk 70/014/001, pagina 2.

³⁰ Stuk 70/014/001, pagina 3.

³¹ Stuk 70/014/001, pagina 2.

³² Stuk 70/014/001, pagina 3.

³³ Stuk 70/014/001, pagina 3.

Verklaring van de heer O[...]

39. Op 26 september 2012 heeft de heer O[...] verklaard:
- a. dat hij vennoot is van de VOF Grand Café Randenbroek; deze firma exploiteert het café;
 - b. dat de gokzuilen eigendom zijn van CBC in Duitsland;
 - c. dat er geen vergunning is voor de gokzuilen en dat regels over gokzuilen niet kent; en
 - d. dat met CBC was afgesproken dat per gokzuil € 1000,- per maand zou worden betaald. De vergoeding wordt contant betaald en wordt niet opgenomen in de administratie.³⁴
40. Hij verklaarde voorts dat er in februari 2012 gokzuilen van een ander bedrijf hadden bestaan, maar dat die niet bevielen. Daarna heeft hij met CBC contact gehad en de vertegenwoordiger vertelde dat hij niets aan de apparaten hoefde te doen. Het contract is ingegaan 1 juni en de apparaten kwamen 1 of 2 dagen later. Er is geen schriftelijke overeenkomst met CBC.³⁵
41. Over de geldprijzen verklaarde hij dat deze werden uitgekeerd uit de kas van de automaat. Is er onvoldoende in de kas, dan belt hij naar Duitsland en wordt er later uitbetaald. En: *De eerste keer ging de kast meteen in de min, er moest een uitbetaling worden verricht van ongeveer € 6.000. Ik heb toen gebeld en tegen mij werd gezegd dat ze over 2 weken kwamen uitbetalen. Maar ze kwamen maar niet om uit te betalen. Toen niet werd uitbetaald, sprak zich dat rond en klanten hielden op met gokken. Want als er niet wordt uitbetaald, dan willen klanten niet spelen. De klant heeft uiteindelijk wel zijn geld gekregen, maar veel te laat, daar houden klanten niet van.*³⁶
42. Over de eerdere controle van Verispect in februari 2012: *U zegt mij dat Verispect op 21 februari 2012 een controle heeft uitgevoerd. En dat zij toen met mijn partner hebben gesproken. Zij hebben toen gezegd dat de gokzuilen verwijderd moesten worden. Ik zeg u dat wij die apparaten toen ook verwijderd hebben. [...] U vraagt mij of Verispect ook heeft gezegd waarom wij de zuilen moesten verwijderen. Ik vermoed omdat het illegaal is, maar ik weet het niet zeker. Dat kan wel tegen mijn partner gezegd zijn. Op geen 1 van de controles van Verispect was ik niet in de zaak aanwezig.*³⁷

³⁴ Stuk 70/015/001.

³⁵ Stuk 70/015/001, pagina 2. Bedoeld wordt waarschijnlijk juli.

³⁶ Stuk 70/015/001, pagina 2.

³⁷ Stuk 70/015/001, pagina 3.

43. Op de vraag waarom de gokzuilen geplaatst zijn, terwijl de vorige zuilen waren verwijderd: *Mijn klanten bleven weg, ze vroegen naar de apparaten. Ik heb een zware huur en andere lasten, die moet ik toch betalen. Voor mijn klanten heb ik de apparaten weer terug genomen. Ik heb 2x € 1000 per apparaat, ze betalen vooruit. Ik heb in juli en augustus geld ontvangen. Ik heb dit geld, in totaal € 4000 zelf ontvangen.*³⁸ En: *Als ik klanten heb, dan kan de zaak voortbestaan. Als er geen klanten zijn, dan kan ik de zaak sluiten. [...] Het gaat mij niet om de kasten, maar wel om de klanten die hierdoor getrokken worden. [...] Als de zuilen er niet staan dan komen er geen klanten. Nu staan er geen kasten en zeker de helft van mijn omzet is weg.*³⁹

5.4 Samenvattend

44. Samenvattend kan worden vastgesteld:
- In het café stonden twee gokzuilen opgesteld.
 - De gokzuilen waren geleverd door het bedrijf CBC.
 - Per maand werd per zuil € 1000,- ontvangen en op het moment van het onderzoek ter plaatste was twee maal € 1000,- per zuil ontvangen (over de maanden juli en augustus).
 - Op de gokzuilen kon worden gewed op sportwedstrijden (voetbal).
 - De gokzuilen werden door de klanten zelf bediend; uitbetaling van kleinere bedragen geschiedde door één der vennoten van het café; voor uitbetaling van grotere bedragen werd contact opgenomen met (een tussenpersoon van) CBC.

6 Juridisch beoordeling

6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

45. Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.
46. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van – onder meer - artikel 30t, eerste lid, van de Wok.

³⁸ Stuk 70/015/001, pagina 3.

³⁹ Stuk 70/015/001, pagina 4.

6.2 De wettelijke bepalingen

47. Artikel 30t, aanhef en eerste lid, onder c, van de Wok luidt:
Het is verboden een of meer speelautomaten, die niet overeenstemmen met het door de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, toegelaten model daarvan en die niet ten bewijze daarvan zijn voorzien van het ingevolge artikel 30r, eerste lid, met betrekking tot die toelating vastgestelde merkteken:
c. aanwezig te hebben op plaatsen als bedoeld in artikel 30b, eerste lid.
48. Artikel 30r, eerste lid, van de Wok luidt:
De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, stelt met betrekking tot iedere toelating van een model de merktekens vast die ingevolge die toelating op speelautomaten mogen worden aangebracht. Hij geeft tevens regels omtrent de afgifte van merktekens en afschriften van de verklaring, houdende toelating.
49. Artikel 30b, eerste lid, van de Wok luidt:
Het is verboden, behoudens het in deze Titel bepaalde, zonder vergunning van de burgemeester een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben
- a. op of aan de openbare weg;
 - b. op voor het publiek toegankelijke plaatsen;
 - c. in niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen, waarvoor ingevolge artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is vereist of waarvan de ondernemer inschrijfplichtig is bij het Bedrijfschap Horeca.

6.3 De toelating van speelautomaten en de merktekens

50. Bij de toelating van speelautomaten is van belang dat de automaat voorzien wordt van de duidelijke, niet voor misverstand vatbare en niet misleidende informatie over het spelverloop en niet beïnvloedbaar is ten nadele van de speler, zie onder meer de artikelen 9, 10 en 12 van het Speelautomatenbesluit.
51. Speelautomaten die op basis van deze vereisten worden toegelaten, worden als bewijs daarvan voorzien van een merkteken.
52. Bij speelautomaten die niet zijn toegelaten en niet voorzien zijn van zo een merkteken, is voor de speler niet gegarandeerd dat het spel eerlijk verloopt en de eventuele winsten uitbetaald worden.

53. Ingevolge de uitspraken van de Hoge Raad van 16 november 2010 en 29 maart 2011 geldt artikel 30t, eerste lid, van de Wok – en daarmee de hier geschetste achtergrond van deze bepaling, niet alleen voor fysieke speelautomaten (zoals de klassieke fruitautomaat) maar ook voor de virtuele versie van dergelijke automaten.⁴⁰ Zie hiervoor met name de overweging van de Procureur-Generaal: *Beslissend zijn m.i. de functionaliteit van de apparatuur en de daarmee in de cafetaria geboden mogelijkheden. Zolang met de internetzuil een fruitmachine werd gesimuleerd was de internetzuil in essentie een fruitmachine, met inbegrip van de faciliteit van directe uitbetaling van gokwinsten door medewerkers van de cafetaria.*⁴¹
54. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voegde hieraan toe: *Het is echter de vraag of voor de uitleg van de begrippen speelautomaat, behendigheidsautomaat en kansspelautomaat uitsluitend de fysieke kenmerken van de apparatuur bepalend zijn. Bij een dergelijke benadering is het immers betrekkelijk eenvoudig om zich aan door de wetgever in het leven geroepen verplichtingen te onttrekken door een apparaat dat in feite de bestemming heeft om gebruikt te worden als kansspelautomaat zodanige fysieke kenmerken te geven dat er ogenschijnlijk geen sprake is van een kansspelautomaat. [...] Een ruimere, meer functionele uitleg van de vermelde begrippen, waarbij mede gekeken wordt naar de functies die aan een apparaat in feite worden gegeven, ligt daarom meer voor de hand. Die benadering wordt ook ingegeven door het doel en de strekking van de WOK, de regeling van de kansspelen in Titel Va, in het bijzonder in verband met de gestelde vergunningsvereisten. In een dergelijke uitleg is de bestemming die aan een apparaat op de plaats waar het staat wordt gegeven maatgevend. Is die bestemming gericht op het (faciliteren van het) spelen van kansspelen, dan is sprake van een kansspelautomaat.*⁴²

6.4 Geen toegelaten speelautomaat, geen merkteken

55. De bij Randenbroek aangetroffen gokzuilen zijn speelautomaten van een niet toegelaten model, zonder merkteken.

⁴⁰ LJN ECLI:NL:HR:2010:BM3629 en conclusie Procureur-Generaal ECLI:NL:PHR:2010:BM3629, resp. ECLI:NL:HR:2011:BP3968 en conclusie Procureur-Generaal ECLI:NL:PHR:2011:BP3968.

⁴¹ Overweging 4.4.2 van ECLI:NL:PHR:2010:BM3629.

⁴² Hof Arnhem-Leeuwarden, 21 mei 2013, parketnummer 21-000176-11.

56. Voor deze speelautomaten zal vooralsnog ook geen sprake kunnen zijn van toelating met een bijbehorend merkteken aangezien niet kan worden voldaan aan de vereisten uit het speelautomatenbesluit, waaronder de vereisten die zien op voorkomen van onmatig speelgedrag en gokverslaving (artikel 12 van het Speelautomatenbesluit).⁴³

6.5 Conclusie

57. Met het aanwezig hebben van gokzuilen (voetbalzuilen) van een niet toegelaten model en niet voorzien van een bijbehorend merkteken, op een voor het publiek toegankelijke plaats, te weten een café, wordt artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok overtreden.

7 Overtreders

58. De VOF Grand Café Randenbroek wordt op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Awb juncto artikel 51, derde lid, Wetboek van Strafrecht aangemerkt als overtreder van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.
59. De VOF Grand Café Randenbroek wordt geëxploiteerd door de vennoten E[...] en O[...]. Zij zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in het café en als vennoten van de VOF elk aansprakelijk voor de gehele bedrijfsvoering. De aanwezigheid van de gokzuilen in het café is aan hen toe te rekenen.
60. Derhalve worden ook beide vennoten aangemerkt als overtreder van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Inleiding

61. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit is ingevolge artikel 35a van de Wok 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.

⁴³ Nota van Toelichting, Stb 2000, 223, pagina 13. En op pagina 16: *Naast voorschriften voor het tegengaan van problematisch speelgedrag worden ook voorschriften gesteld voor het controleerbaar maken van de financiële stromen met betrekking tot kansspelautomaten.*

62. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2012 EUR 780.000,-.
63. Bij de vaststelling van de boete houdt de Raad rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Raad rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Awb).
64. Ingevolge artikel 3.4, tweede lid, Awb neemt de Raad bij het bepalen van de hoogte van de 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).
65. In de onderhavig zaak is de Raad van oordeel van het passend is een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 30t, aanhef, eerste lid, onder c, van de Wok.

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

66. Naar het oordeel van de Raad is de verantwoordelijkheid van de betreffende ondernemer om zich op de hoogte te stellen van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven.
67. Tijdens het bezoek van een controleur van Verispect op 21 februari 2012 is een der vennoten geïnformeerd dat de aanwezigheid van de gokzuilen in het café niet was toegestaan.⁴⁴ Desalniettemin zijn op 14 augustus 2012 wederom gokzuilen in het café aangetroffen.
68. Dat beide vennoten er niet van op de hoogte waren dat de gokzuilen niet waren toegestaan⁴⁵ acht de Raad niet aannemelijk. Zeker tegen de achtergrond van de bezoeken van een controleur van Verispect op 21 februari 2012 en 3 april 2012 hadden de vennoten zich beter moeten informeren en niet zonder meer kunnen

⁴⁴ Stuk 70/014/001, pagina 2.

⁴⁵ Stuk 70/023.

varen op een mededeling van een tussenpersoon "dat het gedoogd werd"⁴⁶ of "dat het legale apparaten waren"⁴⁷.

69. Het doet naar het oordeel van de Kansspelautoriteit niet ter zake wie van de vennoten heeft beslist over het opnieuw plaatsen van gokzuilen. Overigens verklaarde vennoot E[...] met vakantie te zijn geweest toen de gokzuilen geplaatst werden, maar hij verklaarde ook dat er telefonisch overleg is geweest en dat de gokzuilen er na zijn terugkeer tot het moment van de controle op 14 augustus 2012 hebben gestaan. Bovendien hebben beide vennoten de zuilen bediend (aan en uit gezet) en betalingen gedaan.
70. De zienswijze van 5 maart 2013⁴⁸ dat de gokzuilen eerder elders waren geplaatst, en – zo begrijpt de Raad de mededeling – de geconstateerde weddenschappen niet in café Randenbroek zouden zijn afgesloten, is niet onderbouwd en acht de Raad ook niet geloofwaardig. Over de plaatsing van gokzuilen is in juni 2012 contact geweest met CBC en de gokzuilen zijn vervolgens geplaatst (randnummers 35 en 40). De heer E[...] verklaarde daarenboven dat de zuilen er in elk geval stonden toen hij terugkwam van vakantie (randnummer 34). De heer O[...] verklaarde dat hij als vergoeding voor het plaatsen van gokzuilen in het café reeds twee maal € 1000 per zuil had ontvangen (over de maanden juli en augustus).⁴⁹ Overigens doet niet ter zake of déze of andere gokzuilen in het café waren geplaatst aangezien geen enkele gokzuil voldoet aan de wettelijke vereisten van een toelating en een bijbehorend merkteken (randnummers 5 en 56).

8.3 Ernst en duur van de overtreding

71. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁵⁰

⁴⁶ Stuk 70/014/001.

⁴⁷ Stuk 70/023.

⁴⁸ Stuk 70/023.

⁴⁹ Stuk 70/015/001, pagina 3. Per zuil wordt per maand € 1000,- betaald.

⁵⁰ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

72. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁵¹ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is geen sprake van afdracht van de opbrengsten aan caritatieve, sportieve culturele doelen, en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen en heffingen en belasting betalen - en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een ongereguleerd kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,⁵² hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
73. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁵³ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.⁵⁴
74. In 1999 werd door het Europese Hof van Justitie hierover geoordeeld: *Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien — ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn —, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.*⁵⁵

⁵¹ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerekend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

⁵² Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁵³ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook LJN: 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 LJN: AR4841, overweging 3.3.2, en LJN: BB8297, overweging 6.16.

⁵⁴ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

⁵⁵ C-124/97, overweging 13. Zie ook zaak C-275/92, de zgn. zaak Schindler, waarnaar het Hof in deze uitspraak verwijst, en dan met name overweging 60.

75. Zoals in randnummers 5 en 56 is toegelicht, worden speelautomaten als op internet aangesloten gokzuilen of voetbalzuilen niet toegelaten aangezien bij de huidige stand van de techniek en binnen de huidige regelgeving 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.
76. De Raad kwalificeert het aanwezig hebben van niet tot toelating gemerkte speelautomaten, in casu voor het afsluiten van sportweddenschappen, als zeer ernstig.
77. De Raad stelt vast dat in de periode van 2 juli 2012 tot en met 14 augustus 2012 in café Randenbroek op twee niet tot toelating gemerkte speelautomaten (gokzuilen) gelegenheid was tot het – zonder tussenkomst van een derde (zoals personeel of bedrijfsleider) - afsluiten van sportweddenschappen.

8.4 Boetevastelling

78. Gelet op bovenstaande acht de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit een boete van EUR 40.000,- passend en geboden.

8.5 Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden

79. Er is niet gebleken van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

8.6 Toerekening

80. De overtreding wordt toegerekend aan VOF Grand Café Randenbroek en haar vennoten, de heren E[...] en O[...].

9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de VOF Grand Café Randenbroek en haar vennoten, de heren E[...] en O[...], een overtreding hebben begaan van artikel 30t, aanhef, eerste lid, onder c, van de Wok door het aanwezig hebben van twee speelautomaten (gokzuilen) van een niet toegelaten model en niet voorzien van een bijbehorend merkteken, op een voor het publiek toegankelijke plaats, te weten een café;
- b. legt een boete op van EUR 40.000,- voor de betaling waarvan de VOF en haar beide vennoten elk hoofdelijk aansprakelijk zijn.

's-Gravenhage, 24 oktober 2013

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit

w.g.

J.J.H. Suyver

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 Communicatie, 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.