



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

Zaak: OA/2013/021

Kenmerk: 8686 / 00.041.619

Openbaarmaking onder kenmerk: 8686 / 00.044.813

Besluit

Samenvatting

Er worden geen vergunningen verleend voor online kansspelen, aangezien 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 online kansspelen is één van de prioriteiten in het werk van deze autoriteit. 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 comeon.com zijn in de periode 28 augustus 2013 en 28 november 2013 online kansspelen aangeboden zonder vergunning.

Deze overtreding wordt toegerekend aan:

Come On Europe Limited, thans handelend onder de naam Co-Gaming Limited, dat een boete krijgt van € 180.000,-.

Een waarschuwing wordt gegeven aan:

[Bedrijf 1], [bedrijf 2], [bedrijf 3], [bedrijf 4], [bedrijf 5], [bedrijf 6], [bedrijf 7], [bedrijf 8] en [persoon 1], [persoon 2], [persoon 3], [persoon 4], [persoon 5], [persoon 6], [persoon 7] en [persoon 8].



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. De website en de betrokkenen	4
2.1. De website	4
2.2. De betrokkenen	4
3. De aanschrijvingen	6
4. Het rapport	6
5. Zienswijze	7
6. Feitelijk kader	8
6.1. Onderzoek van de website	8
6.2. Inhoud van de website	8
6.3. De aangeboden spellen	11
7. Juridische beoordeling	14
7.1. Wettelijk kader	14
7.2. Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit	14
7.3. Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit	14
7.4. Meldingen	16
7.5. Deelname aan de kansspelen vanuit Nederland	16
7.6. De aangeboden spellen	18
7.7. Geen vergunning	19
7.8. Tussenconclusie	19
8. Overtreders	19
9. Bestuurlijke boete	20
9.1. Algemeen	20
9.2. Verwijtbaarheid van de overtreding	21
9.3. Ernst en duur van de overtreding	22
9.4. Boetevaststelling	24
9.5. Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden	24
9.6. Toerekening	24
10. Besluit	24



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 op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
- 2 Voor online kansspelen wordt geen vergunning verleend, aangezien 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.¹
- 3 Het tegengaan van ongereguleerde online kansspelen is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit.² 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.
- 4 Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Daarbij focust de Kansspelautoriteit zich primair op aanbieders
 - waarvan de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
 - waarvan de kansspelwebsite in de Nederlandse taal is te lezen en/of
 - die reclame maken via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.
- 5 Aanbieders die websites exploiteren met een .nl-extensie en/of die te lezen zijn in de Nederlandse taal en/of aanbieders die reclame maken op de Nederlandse markt, komen als eerste in aanmerking voor handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Betrokkenen op de kansspelmarkt zijn hiervan op de hoogte gesteld onder meer door middel van aanschrijvingen.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/nieuws/2013/05/22/kansspelen-online-in-toekomst-mogelijk.html>. Zie ook TK, 2009-201, 32 264, nr. 3, pagina 1: Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving te voorkomen. Zie ook LJV A10977, LJV: AR4841, LJV BB8287.

² Hoofdstuk 3, pagina 14, van het jaarverslag 2012, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl>.



2. De website en de betrokkenen

2.1. De website

- 6 De Kansspelautoriteit heeft twee meldingen ontvangen over de website comeon.com. Deze website was te lezen in de Nederlandse taal. Tevens bleek onder meer dat de website, gelet op o.a. het gebruik van de Nederlandse taal en het Nederlandse betaalinstrument iDeal (in elk geval mede) gericht was op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Op de website comeon.com konden kansspelen als blackjack,³ roulette⁴ en sportweddenschappen⁵ worden gespeeld.

2.2. De betrokkenen

- 7 De website comeon.com wordt geëxploiteerd door Come On Europe Limited (hierna: Come On Europe).⁶ Volgens de website comeon.com is Come on Europe gevestigd op Block A, Suite 3, 177, Skyway Offices, Marina Street; PTA 9042; Pieta, Malta.
- 8 Uit het uittreksel verkregen bij de Malta Financial Services Authority (MFSA) blijkt dat [bedrijf 1] en [bedrijf 2] de aandeelhouders van Come On Europe zijn.⁷
- 9 Voorts blijkt daaruit dat [persoon 2], [persoon 1], [persoon 3] en [persoon 4] de bestuurders zijn van zowel Come On Europe als [bedrijf 1].⁸
- 10 [persoon 2] is tevens domeinhouder van de website comeon.com.⁹
- 11 De aandelen van [bedrijf 1] zijn in handen van [bedrijf 4], [bedrijf 2], [bedrijf 3], [bedrijf 6] en [bedrijf 5].¹⁰
- 12 In de algemene voorwaarden op de website comeon.com wordt vermeld dat de speler een overeenkomst sluit met Come On Europe.

³ Stuk OA/2013/021/002/014.

⁴ Stuk OA/2013/021/002/015.

⁵ Stuk OA/2013/021/002/013.

⁶ Stuk OA/2013/021/002/002. Op 21 oktober 2014 ontving de Kansspelautoriteit van de raadsman van Come On Europe Limited een document, gedateerd op 17 januari 2014, waarin de aandeelhouders van Come On Europe Limited bepaalden dat de naam van Come On Europe Limited met onmiddellijke ingang werd gewijzigd in Co-Gaming Limited. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit besluit zal echter steeds gesproken worden van Come On Europe Limited, ook waar Co-Gaming Limited wordt bedoeld.

⁷ Stuk OA/2013/021/022/009.

⁸ Stuk OA/2013/021/022/009 en stuk OA/2013/021/022/014.

⁹ Stuk OA/2013/021/003/001.

¹⁰ Stuk OA/2013/021/022/014.



- 13 Come On Europe heeft licenties voor “[bedrijf 9]”, “[bedrijf 10]”, “[bedrijf 11]” en “[bedrijf 12]”.¹¹ Dit zijn vier aanbieders van spelsystemen (zogenoeten business to business providers) waarvan aanbieders van kansspelen zoals Come On Europe gebruik maken om hun klanten te laten spelen.
- 14 Op de website van comeon.com stond ook vermeld dat ComeOn een intentieverklaring¹² (LGA/CL1/619/2009) had voor [bedrijf 9], uitgegeven door de Malta Lotteries and Gaming Authority. Voorts stond er vermeld dat ComeOn ook een e-gaminglicentie in Curaçao had, uitgegeven door de overheid van de Nederlandse Antillen voor [bedrijf 11], [bedrijf 12], poker en sportweddenschappen.
- 15 Voor het deel van de website van comeon.com dat gebruik maakt van het systeem van [bedrijf 9] heeft de Malta Lotteries and Gaming Authority een vergunning verstrekt met nummer LGA/CL1/619/2009 aan Come On Europe.¹³
- 16 Voor het deel van de website van comeon.com dat gebruik maakt van het systeem van [bedrijf 10] heeft de Malta Lotteries and Gaming Authority een vergunning verstrekt met nummer LGA/CL1/773/2011 aan Come On Europe.¹⁴
- 17 Voor het deel van de website van comeon.com dat gebruik maakt van het systeem van [bedrijf 11] en [bedrijf 12] heeft de regering van Curaçao een vergunning verstrekt aan [bedrijf 7] onder de licentie van [bedrijf 13]. Deze vergunning geldt ook voor de sportweddenschappen.¹⁵
- 18 Voor het gedeelte van de website waarop poker wordt aangeboden heeft de regering van Curaçao een vergunning verstrekt aan [bedrijf 7] onder de licentie van [bedrijf 14].¹⁶
- 19 De [persoon 1] heeft tijdens de hoorzitting verklaard dat [bedrijf 7] een dochteronderneming is van [bedrijf 1]. Come On Europe heeft een overeenkomst gesloten met [bedrijf 7] om haar licenties te mogen gebruiken. Op de website van de Curaçaose kamer van koophandel stond vermeld dat [bedrijf 7] als doelstelling heeft het organiseren, promoten, beheren en exploiteren van alle soorten kansspelen op afstand en sportweddenschappen.¹⁷

¹¹ Stukken OA/2013/021/002/002.

¹² Onduidelijk is wat er met een intentieverklaring wordt bedoeld.

¹³ Stuk OA/2013/021/022/018. Extra toelichting: 1 op 4 licensed operators zijn vergunninghouders die hun spellen exploiteren door middel van de software van houders van klasse-4-vergunningen (business-to-business-aanbieders). Zie voor meer uitleg <http://www.lga.org.mt/content.aspx?id=247518>.

¹⁴ Stuk OA/2013/021/022/018.

¹⁵ Stukken OA/2013/021/022/004 en OA/2013/021/022/016.

¹⁶ Stuk OA/2013/021/022/004.

¹⁷ Stuk OA/2013/021/022/015.



- 20 Tevens bleek uit het register dat [bedrijf 8] de "statutory" en "managing director" is. Daarnaast bleek uit het handelsregister van Curaçao dat [bedrijf 8] als doelstelling had het representeren, beschermen van belangen van derden en het optreden als een trustbedrijf.
- 21 In het handelsregister stond voorts dat [persoon 5] de directeur en "managing director" van [bedrijf 8] was en dat [persoon 6], [persoon 7] en [persoon 8] ingeschreven waren als procuratiehouders.

3. De aanschrijvingen

- 22 Op 2 september 2013 heeft de Kansspelautoriteit een aangetekende brief aan Come On Europe verzonden, waarin Come On Europe erop is gewezen dat zij de Wok overtrad en dat Come On Europe zich prioriteerde voor handhaving. Come On Europe is in die brief in de gelegenheid gesteld om haar website en eventuele andere websites binnen twee maanden aan te passen.
- 23 [persoon 1] heeft op 18 september 2013 op die brief gereageerd met de mededeling dat de website halverwege oktober 2013 zou worden aangepast.
- 24 Bij aangetekende brief van 26 september 2013 heeft de Kansspelautoriteit Come On Europe er nogmaals aan herinnerd dat de termijn om de website aan te passen op 2 november 2013 zou verstrijken.
- 25 Op 14 november 2013 heeft de Kansspelautoriteit een tweede brief gestuurd aan Come On Europe, waarin de Kansspelautoriteit mededeelde dat de websites onvoldoende waren aangepast en stelde zij Come On Europe in de gelegenheid om uiterlijk 28 november 2013 aan de eisen te voldoen.
- 26 De Kansspelautoriteit heeft op 9 januari 2014 aan Come On Europe per e-mail medegedeeld dat er een vervolgonderzoek werd ingesteld naar Come On Europe.
- 27 [Persoon 1] heeft daarop laten weten dat Come On Europe volgens hem wel aan de voorwaarden voldoet die de Kansspelautoriteit had opgelegd.

4. Het rapport

- 28 In het rapport is geconstateerd dat op de website www.comeon.com in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok gelegenheid is 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.

- 29 Op 4 september 2014 deelde [persoon 9] van het kantoor [bedrijf 15] aan de Kansspelautoriteit mede dat hij Co-Gaming Limited vertegenwoordigde.
- 30 Het rapport is op 16 september 2014 aangetekend verzonden aan:
- a. Come On Europe;
 - b. [bedrijf 1];
 - c. [persoon 2];
 - d. [persoon 1];
 - e. [persoon 3];
 - f. [persoon 4];
 - g. [bedrijf 2];
 - h. [bedrijf 7];
 - i. [bedrijf 8];
 - j. [bedrijf 5];
 - k. [persoon 5];
 - l. [persoon 6];
 - m. [persoon 7];
 - n. [bedrijf 3];
 - o. [bedrijf 6];
 - p. [bedrijf 4] en
 - q. [persoon 8].

- 31 Het aan [persoon 7] toegezonden rapport is ongeopend retour ontvangen.

5. Zienswijze

- 32 De onder randnummer 30 onder a. tot en met q. genoemde betrokkenen zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het rapport te geven. Tijdens de hoorzitting op 28 oktober 2014 zijn namens hen verschenen:

- [persoon 10];
- [persoon 9] en
- [persoon 1].

Zij hebben, namens de onder randnummer 30 onder a. tot en met q. genoemde betrokkenen, het volgende aangevoerd.

- a. Uitsluitend Come On Europe is aanbieder van de website en derhalve als enige verantwoordelijk voor een eventuele overtreding van de Wok. De eventuele overtreding van de Wok kan niet worden toegerekend aan de onder randnummer 30 onder b. tot en met q. genoemde betrokkenen.



- b. Come On Europe heeft direct na het daartoe strekkende verzoek van de Kansspelautoriteit haar websites aangepast. Daarna bleek dat van vier spellen de spelvoorwaarden als gevolg van een technische fout bij een toeleverancier nog steeds in de Nederlandse taal te lezen waren.
 - c. In andere gevallen heeft de Kansspelautoriteit de betreffende aanbieder meer tijd gegeven om zijn websites aan te passen dan nu het geval is bij Come On Europe.
 - d. De meldingen die over de website comeon.com zijn binnengekomen bij de Kansspelautoriteit vormden onvoldoende grond om over te gaan tot het onderzoek.
 - e. Come On Europe heeft geen gelegenheid gegeven als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok aan Nederlandse spelers.
- 33 De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) gaat in op de zienswijze op de daartoe geëigende plaatsen in het onderhavige besluit.

6. Feitelijk kader

6.1. Onderzoek van de website

- 34 De website comeon.com is onderzocht op 28 augustus 2013, 5 november 2013 en 28 november 2013. Tevens is onderzoek gedaan naar de natuurlijke personen en rechtspersonen achter de website comeon.com.
- 35 De website comeon.com was op 28 augustus 2013 te lezen in de Nederlandse taal. Op 5 november 2013 en 28 november 2013 was dat nog steeds gedeeltelijk het geval.

6.2. Inhoud van de website

Eerste onderzoek website

- 36 Op 28 augustus 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit de homepage en alle direct onderliggende pagina's van de website comeon.com digitaal vastgelegd vanaf een Nederlands IP-adres. Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat de website comeon.com vanuit Nederland bereikbaar was en geheel in de Nederlandse taal te lezen was. Daarnaast bleek uit het onderzoek dat:
- a. onderaan de homepage een Nederlandse vlag met daarachter het woord 'Nederland' werd afgebeeld;
 - b. de gebruiksvoorwaarden in de Nederlandse taal te lezen waren;
 - c. er een preventiebeleid in de Nederlandse taal was te lezen;
 - d. iDEAL als betaalmiddel werd aangeboden;



- e. de klantenservice spelers via de chatservice te woord kon staan in de Nederlandse taal;
 - f. Nederland op de landenlijst van het registratieformulier op de website stond vermeld en
 - g. Nederland niet in de landenlijst van de uitgesloten landen in de algemene voorwaarden stond vermeld.
- 37 De algemene voorwaarden op de website waren geheel in de Nederlandse taal te lezen.¹⁸ Daarin was onder andere het volgende vermeld.
- a. In artikel 1.1 is opgenomen dat de overeenkomst wordt gesloten tussen de speler en Come On Europe. Come On Europe is geregistreerd in Malta. Come On Europe heeft Maltese licenties waarop de Maltese wetgeving van toepassing is. Daarnaast beschikt [bedrijf 7] over licenties die zijn afgegeven door de overheid van Curaçao.
 - b. In artikel 1.2 is opgenomen dat Come On Europe de website onderhoudt en opereert.
 - c. In artikel 2.3 is opgenomen dat Come On Europe twee soorten registraties aan de klant biedt, namelijk een basisregistratie (voor speelgeld) en een volledige registratie (voor echt geld).
 - d. In artikel 2.13 is opgenomen dat winst zal worden overgemaakt naar het account van de speler als hij wint.
 - e. In artikel 7.1 is opgenomen dat Come On Europe er geen rekening mee houdt of het aanbod van Come On Europe toegestaan is in het land van de speler.
 - f. In artikel 7.2 is opgenomen dat het voor inwoners van de Verenigde Staten van Amerika, Frankrijk, Spanje, Turkije en Curaçao verboden is om gebruik te maken van de website www.comeon.com en deel te nemen aan de aangeboden spellen;
 - g. In artikel 7.3 is opgenomen dat bepaalde spellen niet worden aangeboden aan inwoners van bepaalde landen. Nederland wordt daarbij niet genoemd.
 - h. In artikel 7.3 is voorts opgenomen dat de spellen 'Scarface' en 'Frankenstein' slechts aangeboden kunnen worden aan spelers in bepaalde landen. Nederland staat tussen deze landen genoemd;
 - i. In artikel 11.7 is opgenomen dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen speelgeld (dat geen waarde vertegenwoordigt) en *echt geld*.
 - j. In artikel 11.8 is opgenomen dat Come On Europe de speler kan belonen met 'gouden kaarten' voor '*echt geld* spellen'.
 - k. In artikel 12.2 is opgenomen dat er bij het Come On Casino voor echt geld gespeeld kan worden.
 - l. In artikel 13.6 is opgenomen dat winsten zullen worden toegevoegd aan het account van de speler na bevestiging van het eindresultaat.
 - m. In artikel 13.14 is opgenomen dat de maximumwinst voor elke klant per dag voor de geplaatste weddenschappen 100.000 GBP bedraagt of dezelfde waarde in een andere valuta.

¹⁸ Bijlage OA/2013/021/002/002



- n. In artikel 13.15 is opgenomen dat de minimuminzet 0.40 GBP bedraagt of dezelfde waarde in een andere valuta.
- o. In artikel 14.10 is opgenomen dat puntenloterijen contante prijzen kunnen weergeven. De speler kan zoveel loterijtickets kopen als hij wil. De speler kan ook meerdere prijzen winnen in dezelfde loterij. Winnaars worden willekeurig getrokken uit de deelnemende spelers;
- p. In artikel 14.12 is opgenomen dat Come On Europe het recht heeft om vervangende prijzen aan te bieden van een zelfde waarde indien de vermelde prijs niet beschikbaar is. Er kunnen alternatieven (contant of krediet) aangeboden worden. Geen van de prijzen zijn overdraagbaar.
- q. In artikel 14.13 is opgenomen dat prijzen worden beschreven op de shoppagina.
- r. In artikel 15.4 is opgenomen dat Come On Europe de mogelijkheid biedt om een automatische 'reality check' te doen met de zogenaamde functie 'ComeOn Sense!'. Deze functie geeft de speler de mogelijkheid om verlies en winst te zien tijdens een speelsessie.
- 38 Bovenaan de website werd er een keuzeknop 'Klantenservice' weergegeven.¹⁹ Op deze pagina werden vier verschillende mogelijkheden aangeboden om in contact te treden met de aanbieder in de Nederlandse taal, namelijk via:
- telefoon (terugbelservice);
 - live chat;
 - e-mail, te weten vragen@comeon.com en
 - eventueel post, met het volgende postadres: Come On Europe Limited, Block A, Suite 3, 177, Skyway Offices, Marina Street, Pieta, PTA 9042, Malta.
- 39 Verder was op de website, na het aanklikken van de keuzeknop 'Over Ons', te lezen dat het voordelig is dat Nederland lid is van de Europese Unie, omdat men hierdoor geen belasting over de winst hoeft te betalen en dat Come On Europe een intentieverklaring (LGA/CL1/619/2009) heeft voor [bedrijf 9], dat uitgegeven is door The Lotteries and Gaming Authority (LGA), *Malta's enige reguliere instelling*. Ook heeft Come On Europe een e-Gaming licentie in Curaçao. Deze is uitgegeven door de overheid van de Nederlandse Antillen voor [bedrijf 11], [bedrijf 12], Poker en sportwedenschappen.²⁰
- 40 Op de homepage van de website werd het volgende vermeld²¹ (geciteerd):
- "Geld, Geld, Geld! Registreer je vandaag nog en pak onze unieke 100% Welkomst Bonus tot €120, te gebruiken in welke combinatie dan ook in ons Sportwedden en Casino aanbod! Ook krijg je 10 GRATIS SPINS op Jack Hammer";
 - "Licentie in de EU. Plaats een veilige weddenschap met gegarandeerde uitbetalingen die onafhankelijk worden toegezien door de hoogste EU instellingen;"

¹⁹ Bijlage OA/2013/021/002/017

²⁰ Bijlage OA/2013/021/002/018.

²¹ Stuk OA/2013/021/002/001.



- "Het is snel en simpel om een account aan te maken bij Come On Europe Limited en het spelen van online casino spellen, sportweddenschappen en poker is nooit makkelijker geweest met onze single wallet."

6.3. De aangeboden spellen

- 41 Onder de keuzeknop 'Alle spellen' werd het spelaanbod per categorie weergegeven. Er werden in totaal 334 spellen op de website aangeboden.²² Het spelaanbod kon (onder andere) gefilterd worden op de volgende categorieën:
- a. Blackjack;
 - b. Roulette;
 - c. Tafel spellen;
 - d. Slotmachines;
 - e. Video slotmachines;
 - f. Video poker;
 - g. Kraskaarten;
 - h. Speciale spellen en
 - i. Jackpots.
- 42 Bij het spel 'Blackjack Pro' uit de categorie 'Blackjack' werd een uitleg over het spel weergegeven.²³ In de uitleg werd het volgende vermeld (geciteerd):
- a. Black Jack Professional Series wordt gespeeld met 4 standaard pakken van 52 kaarten (exclusief jokers);
 - b. De genummerde kaarten 2-10 tellen als hun waarde. Plaatjeskaarten (heer, vrouw en boer) zijn 10 waard en de aas is 1 of 11 waard;
 - c. Je speelt het spel tegen de computergestuurde dealer. De dealer krijgt twee kaarten, en de speler krijgt twee kaarten in elk vak;
 - d. Een speler kan zoveel extra kaarten nemen als hij wil, zo lang de totale waarde van zijn hand niet hoger is dan 21;
 - e. Als de totale waarde van de hand hoger is dan 21, is de hand "bust". De speler verliest dan automatisch;
 - f. De dealer moet een hand van 17 of hoger hebben;
 - g. Als de hand van de speler meer waard is dan die van de dealer, of als de dealer bust is, dan is de speler de winnaar;
 - h. Als de handen van de speler en de dealer dezelfde waarde hebben is het gelijk en krijgt de speler zijn inzet terug;
 - i. De kaarten worden voor elke ronde opnieuw geschud. [/einde citaat]

²² Bijlagen OA/2013/021/002/004 t/m OA/2013/021/002/012

²³ Bijlage OA/2013/021/002/014



- 43 De uitleg van het spel 'Blackjack Pro' komt overeen met de spelregels die gelden bij het casinospel Blackjack, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking Casinospelen 1996 en vastgelegd in het reglement ten aanzien van casinospelen zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Beschikking Casinospelen 1996.²⁴
- 44 Bij het spel 'Roulette Advanced' uit de categorie 'Roulette' werd een speluitleg over dit spel weergegeven.²⁵ In de uitleg werd het volgende vermeld (geciteerd):
- Dit spel is een online versie van Europees Roulette, waarbij het doel van het spel is met succes te voorspellen in welke van de 37 genummerde vakjes de bal terecht zal komen. Door het vakje juist te voorspellen, wint de speler een bedrag dat afhankelijk is van de uitbetaling voor de betreffende inzet;
 - Combinatie van inzetten, waaronder zowel reguliere tafelinzetten als speciale inzetpatronen, slechts beperkt door de tafel en de limiet van het inzettype. Nadat spelers hebben ingezet en op DRAAIEN hebben geklikt begint het roulette rad te draaien. Het balletje rolt de andere kant op dan de draaiing van het wiel langs de bovenrand van het wiel en stuitert tegen de ruitvormige randen. De bal komt vervolgens terecht in een willekeurig vakje;'
 - Op het betreffende vak op tafel wordt een dolly geplaatst om het winnende nummer aan te geven, en het winnende nummer wordt weergegeven op het informatiebord;
 - Alle inzetten die niet overeenkomen met het winnende nummer worden van tafel verwijderd;
 - Als de speler een inzet geplaatst heeft die overeenkomt met het winnende nummer, dan betaalt het spel de betreffende inzet uit aan de speler. [/einde citaat]
- 45 De uitleg van het spel 'Roulette Advanced' komt overeen met de spelregels die gelden bij het Franse roulettespel als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking Casinospelen 1996 en vastgelegd in het reglement ten aanzien van casinospelen zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Beschikking Casinospelen 1996.²⁶

Tweede onderzoek website

- 46 Op 5 november 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit voor de tweede keer de homepage en alle direct onderliggende pagina's van de website comeon.com, vanuit een Nederlands IP-adres, digitaal vastgelegd.²⁷ Tijdens deze controle zijn de opgenomen webpagina's van de website comeon.com vergeleken met de opnames van de eerste controle op 28 augustus 2013.²⁸

²⁴ Dossierstuk OA/2013/021/028

²⁵ Bijlage OA/2013/021/002/015

²⁶ Dossierstuk OA/2013/021/028

²⁷ Dossierstuk OA/2013/021/014

²⁸ Dossierstuk OA/2013/021/002



47 Tijdens de controle van 5 november 2013 is geconstateerd dat de website bijna niet meer in de Nederlandse taal te lezen was, met uitzondering van de spelregels en speltermen van bepaalde spellen. Voorts werd vastgesteld dat de website nog steeds vanuit Nederland bereikbaar was en dat, net als bij de eerste opname, iDEAL als een betalingsmogelijkheid werd aangeboden.

Derde onderzoek website

48 Op 28 november 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit voor de derde keer de homepage en alle direct onderliggende pagina's van de website comeon.com, vanuit een Nederlands IP-adres digitaal vastgelegd.²⁹ Tijdens deze controle zijn de opgenomen webpagina's van de website comeon.com vergeleken met de opnames van de tweede controle op 5 november 2013.³⁰

49 De spelregels van vier willekeurige spellen op de website comeon.com zijn gecontroleerd, namelijk: 'Blackjack Progressive EU', 'Double Exposure Blackjack', 'Roulette Advanced' en 'South Park' (fruitmachine).³¹ De spelregels van de genoemde spellen waren nog in de Nederlandse taal te lezen. Ook werd iDEAL nog steeds als betalingsmethode op de website aangeboden.³²

50 Bij het spel 'South Park' wordt een speluitleg over het spel weergegeven.³³ In de uitleg wordt het volgende beschreven (geciteerd):

- a. South Park™ is een videoslot met 5 rollen, 3 rijen en 25 lijnen. Het heeft Wild-Pokersymbolen, Sticky Wilds, 4 Bonus Games en 3 minibonussen;
- b. Je speelt op 25 lijnen (vast) met 1-10 inzetniveaus en verschillende muntwaardes;
- c. AUTOPLAY speelt het spel automatisch voor het ingestelde aantal rondes.
- d. Winnende combinaties en uitbetalingen geschieden aan de hand van de PRIJZENTABEL;
- e. Een lijnwinst in een valuta is gelijk aan de winst in munten vermenigvuldigd met de muntwaarde;
- f. Alleen de hoogste winst per lijn wordt uitbetaald.³⁴ [/einde citaat]

51 Het spel 'South Park' is een simulatie van een rollenspel (slotmachine). Het spel heeft de kenmerken van een kansspelautomaat, zoals bedoeld in artikel 30, aanhef en onder c van de Wok.

²⁹ Dossierstuk OA/2013/021/021

³⁰ Dossierstuk OA/2013/021/014

³¹ Bijlagen OA/2013/021/021/013, OA/2013/021/021/015 en OA/2013/021/021/017

³² Bijlage OA/2013/021/021/014

³³ Bijlage OA/2013/021/021/017

³⁴ Bijlage OA/2013/021/021/017



7. Juridische beoordeling

7.1. Wettelijk kader

- 52 Artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok luidt:
Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:
gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.

7.2. Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

- 53 Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.
- 54 Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok.

7.3. Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

Algemeen

- 55 Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is een overtreding van artikel 1 van de Wok. Zoals toegelicht in randnummer 2 wordt voor het aanbieden van online kansspelen geen vergunning verleend. Bij het aanbieden van online kansspelen is dan ook altijd sprake van een overtreding. De volgorde waarin de Kansspelautoriteit optreedt tegen aanbieders van online kansspelen wordt bepaald door de prioriteringscriteria die hun basis vinden in de mate van gerichtheid op de Nederlandse markt.
- 56 Een bedrijf dat buiten de prioriteringscriteria valt, komt niet als eerste in aanmerking voor handhavend optreden omdat de actieve gerichtheid op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument ontbreekt, is verminderd of is beëindigd.
- 57 Sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit zijn er diverse persberichten uitgebracht over haar optreden en haar prioriteringsbeleid.³⁵ Daarnaast publiceert de Kansspelautoriteit haar boetebesluiten, waarin het prioriteringsbeleid ook steeds wordt uitgelegd. In de jaarverslagen over 2012 en 2013 en het Activiteitenplan van de Kansspelautoriteit komt het prioriteringsbeleid eveneens uitgebreid aan de orde. Deze

³⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/kansspelautoriteit-3/> en <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/aanpak-illegale/>.



documenten zijn eveneens gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit. Ook hebben diverse media aandacht besteed aan de criteria.³⁶

- 58 Bovendien ontvangen aanbieders van online kansspelen eerst een brief van de Kansspelautoriteit waarin ze in de gelegenheid worden gesteld om hun website aan te passen aan de prioriteringscriteria. Aanbieders die naar aanleiding van deze brief binnen de door de Kansspelautoriteit gegeven termijn hun website hebben aangepast en zich niet langer actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, althans het gebruik van hun website voor Nederlandse consumenten bemoeilijken, zijn nog steeds in overtreding, maar komen niet langer als eerste in aanmerking voor handhavend optreden.
- 59 De Raad merkt op dat de Kansspelautoriteit Come on Europe op 2 september 2013 een brief heeft gestuurd waarin Come On Europe in de gelegenheid werd gesteld om binnen twee maanden haar website aan te passen. Op 14 november 2013 heeft de Kansspelautoriteit Come on Europe er nogmaals op geattendeerd dat de website niet volledig aan de prioriteringscriteria was aangepast. Come on Europe is daarbij in de gelegenheid gesteld om zijn website alsnog binnen twee weken aan te passen.
- 60 Come On Europe stelt in haar zienswijze dat zij direct na het daartoe strekkende verzoek van de Kansspelautoriteit haar websites heeft aangepast. Daarna bleek dat van vier spellen de spelvoorwaarden als gevolg van een technische fout bij een toeleverancier nog steeds in de Nederlandse taal te lezen waren.
- 61 Op 5 november 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit de website comeon.com onderzocht. Hij stelde daarbij vast dat de gehele website bijna niet meer in de Nederlandse taal te lezen was. Van een aantal spellen waren de spelregels echter nog beschikbaar in het Nederlands. Bovendien bevonden zich in sommige spellen nog Nederlandse speltermen zoals "inleg", "winst" en "verdubbelen".³⁷
- 62 Come On Europe is er per brief van 14 november 2013 van op de hoogte gesteld dat er nog steeds Nederlandse teksten werden aangetroffen op haar website. In dezelfde brief is Come On Europe in de gelegenheid gesteld om voor 28 november 2013 de nodige aanpassingen door te voeren.
- 63 Op 28 november 2013 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit vastgesteld dat de website nauwelijks was gewijzigd ten opzichte van het onderzoek van 5 november 2013. Zij heeft vier willekeurige spellen aangeklikt en vastgesteld dat alle vier de spellen een Nederlandstalige speluitleg hadden.³⁸

³⁶ Onder andere De Telegraaf, de Volkskrant, het AD en BNR Radio.

³⁷ Stuk OA/2013/021/014.

³⁸ Stuk OA/2013/021/021.



- 64 Daarmee staat vast dat er nog steeds een overschrijding was van een van de prioriteringscriteria, namelijk het aanbieden in de Nederlandse taal. Er is echter van slechts vier spellen vastgesteld dat daarvan alleen de speluitleg nog in het Nederlands beschikbaar was. De Raad is van mening dat dat Come On Europe te verwijten is, ook al zou de oorzaak liggen bij een technische fout van een externe partij. Come On Europe blijft immers verantwoordelijk voor de inhoud van de door haar geëxploiteerde websites. Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat er slechts sprake is van een overtreding van de prioriteringscriteria van beperkte omvang.
- 65 In haar zienswijze stelt Come On Europe tevens dat in andere gevallen de Kansspelautoriteit de betreffende aanbieder meer tijd gegeven heeft om zijn websites aan te passen dan nu het geval is bij Come On Europe.
- 66 Direct na oprichting van de Kansspelautoriteit in april 2012 zijn veertig aanbieders van online kansspelen aangeschreven vanwege overtreding van de Wok en het prioriteringsbeleid. Gelet op de nieuwe situatie (te weten een handhavende autoriteit) hebben de aanbieders een wat ruimere tijd gekregen om hun aanbod aan te passen dan aanbieders die in latere tranches zijn aangeschreven. De situatie was immers niet langer nieuw en aanbieders waren inmiddels vertrouwd met handhaving van de Wok of hadden dat kunnen zijn. De Kansspelautoriteit heeft Come On Europe op 2 september 2013 een brief verstuurd waarna Come On Europe op 18 september 2013 toezegde om de website medio oktober 2013 aan te passen. Bij brief van 14 november 2013 heeft de Kansspelautoriteit Come On Europe nogmaals in de gelegenheid gesteld om de vereiste aanpassingen door te voeren. Op 28 november 2013 bleek dat nog steeds niet alle vereiste aanpassingen waren doorgevoerd. Daarmee heeft Come On Europe ruim voldoende gelegenheid gehad om haar website aan te passen.

7.4. Meldingen

- 67 Come On Europe heeft in haar zienswijze gesteld dat de meldingen die over de website comeon.com zijn binnengekomen bij de Kansspelautoriteit onvoldoende grond vormden om over te gaan tot het onderzoek.
- 68 Zoals reeds is gesteld, voldeed de website comeon.com aan een of meer van de prioriteringscriteria. Dat was de aanleiding voor het onderzoek. Het aantal meldingen of de aard daarvan is van ondergeschikt belang.

7.5. Deelname aan de kansspelen vanuit Nederland

- 69 Come On Europe stelt in haar zienswijze dat zij geen gelegenheid heeft gegeven als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok aan Nederlandse spelers. Volgens haar is volgens vaste rechtspraak voor toepassing van het begrip "gelegenheid geven"



doorslaggevend of spelers vanuit Nederland kunnen deelnemen aan kansspelen zoals aangeboden op de website.

- 70 Come On Europe lijkt zich daarbij te beroepen op het zogenaamde Ladbrokescriterium.³⁹ Het Ladbrokescriterium vindt zijn basis in het gelijknamige arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005. Dat criterium is echter geen beperking van de toepasselijkheid van de Wok, formuleert geen bestuursrechtelijke bewijsverplichting en is evenmin een extra, verzwarende eis bij bestuursrechtelijke handhaving.
- 71 De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft op 4 februari 2014 uitspraak gedaan in een andere zaak waarin een aanbieder van online kansspelen dezelfde grond aanvoerde als Come On Europe.⁴⁰ De voorzieningenrechter overwoog: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.casino.com vanuit Nederland bereikbaar is, zijnde het een notoir feit dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. Het niet onmogelijk gemaakt zijn van deelneming vanuit Nederland is weliswaar door de Hoge Raad aangemerkt als een element van het "gelegenheid geven tot deelneming", doch er zijn geen aanwijzingen voor dat de Hoge Raad in het Ladbrokesarrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren [...].*⁴¹
- 72 Volledigheidshalve merkt de Kansspelautoriteit nog op dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok luidt dat het verboden is 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 [...]. Genoemde bepaling geeft niet aan dat het verboden is *in Nederland* gelegenheid te geven noch dat er daadwerkelijk van de geboden gelegenheid gebruik is gemaakt.
- 73 Het spreekt overigens voor zich dat de Kansspelautoriteit zich bij haar optreden laat leiden door de belangen van Nederlandse consumenten en de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. In zoverre is gerichtheid op Nederland wel relevant.
- 74 De gerichtheid op de Nederlandse markt moge blijken uit het gebruik van de Nederlandse taal, de mogelijkheid om via iDeal betalingen te doen, het vermelden van Nederland op de landenlijst van het registratieformulier en het niet noemen van Nederland in de lijst van uitgesloten landen.⁴² De gokactiviteiten van Come On Europe

³⁹ Hoge Raad, 18 februari 2005, RvdW 2005, 34.

⁴⁰ Zaaknummer SGR 13/9213 WOB V05 (niet gepubliceerd op LJN), deze overweging is te raadplegen in het advies van de adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, van 6 juni 2014, randnummer 30, bij het besluit op bezwaar van 3 juli 2014 in zaak OA/2012/007 gepubliceerd op de website van de Ksa: <http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/sanctiebesluiten/imperial-club-0/>.

⁴¹ Pagina 4, 2^e alinea van de uitspraak van 4 februari 2014.

⁴² Zie ook randnummer 36 van het sanctiebesluit.



waren zo ingericht dat Nederlandse consumenten op een eenvoudige en laagdrempelige manier konden deelnemen. Bovendien valt niet in te zien dat de website Nederlandstalige bezoekers zou faciliteren met bijvoorbeeld een Nederlands betaalmiddel en het vermelden van Nederland op de landenlijst van het registratieformulier, terwijl daadwerkelijke deelname niet mogelijk zou zijn.

7.6. De aangeboden spellen

- 75 Met de spellen die via comeon.com worden aangeboden kunnen prijzen of premies worden gewonnen terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Dit blijkt uit het aanbod van de website comeon.com, waarop onder meer sportwedenschappen, casinospellen, virtuele slotmachines en poker werden aangeboden.
- 76 Het is een feit van algemene bekendheid dat dergelijke spellen kansspelen zijn als bedoeld in de wet. Daarnaast is bijvoorbeeld de speluitleg van het aangeboden spel "Black Jack Professional Series" vergelijkbaar met het spel "Black Jack" zoals Holland Casino dat aanbiedt en als genoemd in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking casinospelen 1996. Laatstgenoemd spel wordt gespeeld volgens de regels die Holland Casino heeft opgesteld in het reglement zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Beschikking casinospelen 1996.
- 77 Hetzelfde geldt voor het op de website comeon.com aangeboden spel "Roulette advanced!". De speluitleg daarvan komt overeen met de spelregels voor het "Franse Roulette" zoals Holland Casino dat aanbiedt en als genoemd in artikel 4, eerste lid, van de Beschikking casinospelen 1996. Laatstgenoemd spel wordt gespeeld volgens de regels die Holland Casino heeft opgesteld in het reglement zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Beschikking casinospelen 1996.
- 78 Come On Europe Limited heeft zijn aanbod mede op de Nederlandse markt gericht. Dat volgt onder meer uit de betaalmogelijkheid iDeal, het gebruik van de Nederlandse taal en een plaatje van de Nederlandse vlag met het woord "Nederlands" eraan.
- 79 Bovendien heeft [persoon 1] tijdens de hoorzitting desgevraagd bevestigd dat Come On Europe Limited kansspelen aanbod op de Nederlandse markt.⁴³

⁴³ In zijn brief van 21 november 2014 heeft [persoon 9], gemachtigde van onder anderen [persoon 1], laten weten dat [persoon 1] niet zou hebben gezegd dat hij ervan op de hoogte was dat Come On Europe Limited kansspelen aanbod op de Nederlandse markt. Deze stelling van [persoon 9] is pertinent onjuist. Tijdens de hoorzitting is zowel aan hem als aan zijn collega, [persoon 10], gevraagd of [persoon 1] zich ervan bewust was dat Come On Europe Limited kansspelen aanbod op de Nederlandse markt. Beide heren wilden deze vraag niet beantwoorden. [Persoon 10] heeft daarop de vraag, vertaald naar het Engels, voorgelegd aan [persoon 1]. [Persoon 1] heeft daarop geantwoord dat hij ervan op de hoogte was dat Come On Europe Limited kansspelen aanbod op de Nederlandse markt. Een ontkenning zou overigens ook niet geloofwaardig zijn, alleen al omdat Come On Europe



- 80 Ten slotte kunnen er op de website comeon.com prijzen of premies gewonnen worden. Dat blijkt onder andere uit randnummers 37 onder j., k., l., m., n., p., q. en r. en 40.

7.7. Geen vergunning

- 81 De Kansspelautoriteit heeft noch aan Come On Europe noch aan een van de andere betrokkenen als genoemd in randnummer 30 een vergunning verleend als bedoeld in artikel 1, aanhef, eerste lid, onder a, van de Wok.

7.8. Tussenconclusie

- 82 Met het gelegenheid geven tot deelname aan online kansspelen zonder vergunning op de website comeon.com is het voorschrift van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden.
- 83 Het aanbod was in ieder geval (deels) beschikbaar in de Nederlandse taal van 28 augustus 2013 tot en met 28 november 2013.

8. Overtreders

- 84 Volgens Come On Europe is zij de aanbieder van de website en daarmee als enige verantwoordelijk voor een eventuele overtreding van de Wok. De eventuele overtreding van de Wok kan volgens haar niet worden toegerekend aan de onder randnummer 30 onder b. tot en met q. genoemde betrokkenen, aldus Come On Europe en genoemde betrokkenen.
- 85 Come On Europe heeft kansspelen aangeboden in Nederland zonder dat het over een daartoe verstrekte vergunning beschikte. Het is een bedrijf dat als economische activiteit het aanbieden van online kansspelen heeft.⁴⁴ Online kansspelen aanbieden in Nederland past dus binnen de reguliere bedrijfsvoering. De overtreding kan daarom aan haar worden toegerekend.
- 86 Een overtreding kan echter ook aan de feitelijk leidinggevende worden toegerekend indien de betrokken leidinggevende maatregelen ter voorkoming van die gedraging achterwege laat, hoewel hij daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden is en hij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedraging zich zal voordoen, zodat hij die gedraging opzettelijk bevordert.⁴⁵

Limited gebruik maakte van een betaalmiddel dat speciaal voor de Nederlandse markt in het leven is geroepen (iDeal).

⁴⁴ Op de pagina www.comeon.com/nl/over-ons/ is te lezen dat Come On een gamingsite is. Zie stuk OA/2013/021/002/018, p. 1.

⁴⁵ Hoge Raad 16 december 1986, NJ 1987, 321/322.



- 87 [Persoon 1], [persoon 3], [persoon 4] en [persoon 2] zijn bestuurder van zowel [bedrijf 1] als Come On Europe. Dat betekent dat zij zowel in hun functie van bestuurder van aandeelhouder [bedrijf 1] als in hun functie van bestuurder van Come On Europe mogelijk bevoegd waren om het op Nederland gerichte aanbod te beëindigen. Tevens wordt opgemerkt dat zij alle vier zich ervan bewust waren dat zij kansspelen aanboden in Nederland. Dat heeft [persoon 1] tijdens de hoorzitting immers zelf bevestigd. Zij hebben bovendien de aanmerkelijke kans aanvaard dat zij daarmee de Nederlandse wet overtraden. Dat betekent dat de overtreding mogelijk ook aan [persoon 1], [persoon 3], [persoon 4] en [persoon 2] kan worden toegerekend. Daarbij wordt opgemerkt dat [persoon 1] tijdens de hoorzitting heeft gesteld dat [persoon 2] en hij "compliance" in hun portefeuille hadden. Van hen mag derhalve nog meer worden verwacht dat zij wisten dat zij in Nederland de regels overtraden. Om te kunnen bepalen of hen de overtreding ook daadwerkelijk kan worden toegerekend, dient echter aanvullend onderzoek te worden gedaan.
- 88 Ten overvloede wordt overwogen dat het beweerdelijke feit dat de heren [persoon 3], [persoon 4] en [persoon 2] niet op de hoogte zouden zijn geweest van het niet naleven van de prioriteringscriteria niet ter zake doet. De prioriteringscriteria dienen immers uitsluitend als middel om prioriteit aan te brengen in de handhaving door de Kansspelautoriteit. Relevant is alleen of de Wok is overtreden.
- 89 De Raad merkt echter op dat op grond van de hem nu bekende gegevens niet op voorhand gesproken kan worden van het volledig ontbreken van elke betrokkenheid van [bedrijf 1] en de heren [persoon 1], [persoon 2], [persoon 3] en [persoon 4], alsmede de rechtspersonen en natuurlijke personen die worden genoemd onder randnummer 30 onder g. tot en met q. Om hierover meer duidelijkheid te krijgen zou nader onderzoek wenselijk zijn. De Raad zal de rechtspersonen en natuurlijke personen die worden genoemd onder randnummer 30 onder b. tot en met q. op dit moment niet als overtreder aanmerken.

9. Bestuurlijke boete

9.1. Algemeen

- 90 De Raad 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 – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2012 € 780.000,-. Met ingang van 1 januari 2014 is dit € 810.000,-. De Raad zal, gelet op de periode van overtreding, uitgaan van eerstgenoemd bedrag.



- 91 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 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).
- 92 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).
- 93 De Raad ziet zich nu gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

9.2. Verwijtbaarheid van de overtreding

- 94 De Raad stelt vast dat Come On Europe in de periode van 28 augustus 2013 en 28 november 2013 via de website comeon.com gelegenheid heeft gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat de website zich mede op de Nederlandse markt richtte.
- 95 Naar het oordeel van de Raad is het 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.
- 96 Hoewel het voorafgaand aan handhavend optreden gebruikelijk noch noodzakelijk is om een onderneming erop te wijzen dat zij naar het oordeel van de toezichthouder in overtreding is,⁴⁶ is dat in dit geval wel gedaan. Nadat de Raad haar heeft aangeschreven, heeft Come On Europe veel van de gevraagde aanpassingen op haar website doorgevoerd binnen de vereiste termijn. Desondanks is van bepaalde spellen vastgesteld dat de uitleg nog steeds in het Nederlands beschikbaar was. Volgens Come On Europe was dat het gevolg van menselijke fouten bij een externe partij.
- 97 De Raad is van mening dat een aanbieder zelf verantwoordelijk is voor hetgeen op zijn website is geplaatst. Een dergelijke aanbieder kan zich derhalve niet beroepen op fouten van derden van wiens diensten hij gebruik maakt. In het onderhavige geval is Come On Europe dan ook verantwoordelijk voor de Nederlandstalige teksten die op de website comeon.com zijn blijven staan. De Raad is van oordeel dat Come On Europe in dit opzicht verwijtbaar nalatig heeft gehandeld.

⁴⁶ Rechtbank Rotterdam, 25 juli 2013, LJN RBROT 2013:5540, overweging 10.2: *Evenmin is vereist dat een waarschuwing vooraf moet gaan aan het opleggen van een boete.*



- 98 De website comeon.com richtte zich op de Nederlandse markt en bovendien had Come On Europe eenvoudig maatregelen kunnen nemen om de toegankelijkheid en het gebruiksgemak van de website voor Nederlandse consumenten te belemmeren of te beëindigen.

9.3. Ernst en duur van de overtreding

- 99 De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁴⁷
- 100 Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁴⁸ 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 niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve of culturele doelen. Zogenaamde verliesgrenzen of minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) worden evenmin gewaarborgd. Bovendien worden er geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren en heffingen en belasting betalen – en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,⁴⁹ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
- 101 De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁵⁰ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.⁵¹

⁴⁷ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

⁴⁸ 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.*

⁴⁹ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.



- 102 In 1999 oordeelde het Europese Hof van Justitie hierover: *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.*⁵²
- 103 Zoals in randnummer 2 is toegelicht worden geen vergunningen verleend voor het aanbieden van online kansspelen aangezien 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.
- 104 De Raad kwalificeert het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.
- 105 De Raad stelt vast dat in de periode 28 augustus 2013 tot en met 28 november 2013 via de website comeon.com gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat deze website zich in elk geval mede richtte op de Nederlandse markt.
- 106 Nu Come On Europe de door haar geëxploiteerde website comeon.com niet tijdig heeft aangepast aan het prioriteringsbeleid, komt Come On Europe in aanmerking voor handhaving. Zoals de Kansspelautoriteit in haar brieven van 2 september 2013, 26 september 2013 en 14 november 2013 namelijk al heeft gesteld, treedt zij op indien de betreffende aanbieder blijft voldoen aan een of meer van de prioriteringscriteria. In dit geval was daarvan sprake omdat een gedeelte van de website nog steeds in de Nederlandse taal beschikbaar was. De mate waarin wordt voldaan aan de prioriteringscriteria is vervolgens niet relevant. De maatregel is immers gericht op het handhaven van het verbod als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok. Voor de aard en zwaarte van de maatregel is de overtreding van de Wok relevant.

⁵² 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.



9.4. Boetevaststelling

107 Gelet op bovenstaande acht de Raad een boete van € 180.000,- passend en geboden.

9.5. Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden

108 Er is niet gebleken van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

9.6. Toerekening

109 De overtreding wordt toegerekend aan Come On Europe.

10. Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

- a. stelt vast dat Come On Europe Limited (thans Co-Gaming Limited) te Malta 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 van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. rekent de genoemde overtreding toe aan Come On Europe Limited (thans Co-Gaming Limited) dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving;
- c. legt aan Come On Europe Limited (thans Co-Gaming Limited) voor deze overtreding een boete op van € 180.000,-;
- d. merkt niet als overtreder aan: [bedrijf 1] en [persoon 1], [persoon 2], [persoon 3] en [persoon 4] en volstaat ten aanzien van hen op dit moment met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving;
- e. merkt niet als overtreder aan: [bedrijf 2], [bedrijf 3], [bedrijf 4], [bedrijf 5], [bedrijf 6], [bedrijf 7], [bedrijf 8], [persoon 5], [persoon 6], [persoon 7] en [persoon 8] en volstaat ten aanzien van hen op dit moment met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving.

's-Gravenhage, 22 december 2014

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Datum

22 december 2014

Ons kenmerk

8686 / 00.044.813

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.