



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Co Gaming Limited (voorheen Come On Europe Limited) en anderen

Zaak: OA/2013/021

Kenmerk: 8686 / 00.052.145

Openbaarmaking onder kenmerk: 8686 / 00.053.295

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brieven van 30 januari 2015¹ zijn bezwaarschriften ingediend tegen de besluiten van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) van 22 december 2014 tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan Co Gaming Limited (voorheen Come On Europe Limited) en het geven van een waarschuwing aan:
 - a. [bedrijf 1];
 - b. [persoon 1];
 - c. [persoon 2];
 - d. [persoon 3];
 - e. [persoon 4];
 - f. [bedrijf 2];
 - g. [bedrijf 3];
 - h. [bedrijf 4];
 - i. [bedrijf 5];
 - j. [persoon 5];
 - k. [persoon 6];
 - l. [persoon 7];
 - m. [bedrijf 6];
 - n. [bedrijf 7];
 - o. [bedrijf 8]; en
 - p. [persoon 8].

2. Bij brief van 5 maart 2015 is de ontvangst van de bezwaarschriften bevestigd en is een termijn gegeven voor aanvulling van de gronden van bezwaar.² Op verzoek van

¹ Stuk 8686/00.0045.604, pro forma bezwaar [bedrijf 4] c.s.; stuk 8686/00/045.603, pro forma bezwaar [bedrijf 1] c.s.; stuk 8686/00.045.408, pro forma bezwaar [bedrijf 3]; stuk 8686/00.045.405 Co Gaming Limited (voorheen Come On Europe Limited) c.s.

² Stuk 8686/00.045.615.



bezwaarmakers is deze termijn verlengd tot 19 maart 2015.³ Daarbij is door de Kansspelautoriteit aangegeven dat het gevraagde uitstel met zich mee zou kunnen brengen dat het bezwaar niet binnen de termijn van 12 weken zou kunnen worden behandeld. Bezwaarmakers hebben bij monde van hun gemachtigde laten weten daar begrip voor te hebben. De gronden van bezwaar zijn aangevuld op 19 maart 2015.⁴

2 Ontvankelijkheid

3. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de besluiten. De gronden van de bezwaren zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de bezwaren verwijst de raad naar het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie).

3 Hoorzitting

4. Bezwaarmakers zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 9 april 2015 de bezwaarschriften toe te lichten. Namens [bedrijf 4] c.s. is verschenen de heer [naam] gemachtigde. De overige bezwaarmakers hebben geen gebruik gemaakt van de hoorzitting.⁵

4 Advies

5. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de commissie een advies uitgebracht aan de raad. Dit advies dat bij deze beslissing op bezwaar is gevoegd, maakt hiervan integraal onderdeel uit. De commissie heeft geadviseerd om
 - het bezwaar nader te motiveren voor wat betreft de hoogte van de opgelegde boete;
 - het besluit van 22 december 2014 te effectueren voor wat betreft de in het besluit gegeven waarschuwing;
 - de bezwaren van de betrokkenen, bedoeld onder 1, onder b. tot en met p., niet ontvankelijk te verklaren;
 - de bezwaren overigens ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten.
6. De raad neemt het advies van de commissie onverkort over.

³ Stuk 8686/00.045.936.

⁴ Stuk 8686/00.048.357, de gronden van Co Gaming Limited c.s.; stuk 8686/00.048.358, de gronden van [bedrijf 1] c.s.; stuk 8686/00.048.359, de gronden van [bedrijf 3]; stuk 8686/00.048.360, de gronden van [bedrijf 4] c.s.

⁵ Stuk 8686/00.049.575.



7. Voor wat betreft de motivering van de boete merkt de raad het volgende op.
8. Op 1 juli 2014 heeft de raad het *Boeterichtsnoer aanbieden kansspelen online zonder vergunning* bekend gemaakt. In dit boeterichtsnoer is opgenomen dat de basisboete (het zgn. startbedrag) voor het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning ten minste € 100.000,- bedraagt. De basisboete is voorts afhankelijk van factoren als het aantal websites, het aantal spellen, prijzen en bonussen en dergelijke.⁶ Deze criteria zijn gekozen op basis van de aanzuigende werking die hiervan uit kan gaan en omdat spelers hiermee kunnen worden verleid tot onverstandig of onmatig speelgedrag.
9. Pas als op deze wijze de basisboete is vastgesteld, komen eventuele boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden aan de orde.
10. Voor de website comeon.com geldt dat er sprake is van
- meer dan 330 aangeboden spellen;
 - een maximale prijs van £ 100.000,- per dag per klant of hetzelfde in een andere valuta⁷;
 - ten aanzien van ComeOn Poker is sprake van een prijs van \$ 200.000,-;⁸
 - stortingen van € 10,- tot € 500,- met iDeal, oplopend tot € 10.000,- met andere betaalmethoden;
 - een klantenbindingsprogramma met bonussen, VIP-punten en speciale aanbiedingen;⁹
 - een bonus die kan oplopen tot 100%.¹⁰
11. Gelet hierop acht de raad een boete van € 180.000,- passend en geboden.
12. Anders dan Co Gaming Limited betoogt, acht de raad deze boete niet onevenredig hoog in vergelijking met andere boetes die zijn opgelegd aan aanbieders van kansspelen online. Deze boetes variëren tot het moment van deze beslissing op bezwaar van € 100.000,- tot € 200.000,-.
13. Co Gaming Limited verkeert voorts ten onrechte in de veronderstelling dat de hoogte van een boete evenredig moet zijn aan de duur van de overtreding. Dat is onjuist. Noch in het boeterichtsnoer noch bij de eerder opgelegde boetes is de duur van de overtreding als (doorslaggevende) factor bij de bepaling van de hoogte van

⁶ Boeterichtsnoer, onderdeel 5.

⁷ Algemene voorwaarden, artikel 13.14, zie onder meer stuk OA/2013/021/002/002.

⁸ Stuk OA/2013/021/002/018. \$ 200.000,- is ongeveer € 179.000,-.

⁹ Algemene voorwaarden, artikel 2, zie onder meer stuk OA/2013/021/002/002.

¹⁰ Onder meer stuk OA/2013/021/002/003 en OA/2013/021/002/018.



de boete aan de orde geweest. In het boeterichtsnoer wordt de duur van de overtreding genoemd als een boeteverhogende omstandigheid die toegepast *kan* worden en niet als onderdeel van de berekening van de basisboete. Zoals uit randnummer 108 van het besluit van 22 december 2014 blijkt, zijn in het onderhavige geval geen boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden meegewogen.

14. Met betrekking tot de gegeven waarschuwing merkt de raad op er geen specifieke wettelijke grondslag noodzakelijk is om personen en bedrijven die betrokken zijn bij de kansspelsector te wijzen op het belang van naleving van wet- en regelgeving. De raad merkt daarbij ten overvloede op dat de hier bedoelde algemene waarschuwing zonder dat daaraan de vaststelling van een overtreding vooraf is gegaan, niet hetzelfde is als een waarschuwing na vaststelling van een overtreding die is opgenomen als boeteverhogende omstandigheid in het bovenbedoelde boeterichtsnoer.
15. Tenslotte merkt de raad – in navolging van de commissie – op dat de bezwaren met betrekking tot de openbaarmaking van het besluit van 22 december 2014 buiten beschouwing kunnen blijven nu tegen het openbaarmakingsbesluit geen bezwaar is ingediend en dit openbaarmakingsbesluit definitief is.

5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren onder aanvulling van de motivering van de hoogte van de opgelegde boete;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;
- d. handhaaft het besluit, onder aanvulling van de motivering van de opgelegde boete zoals geadviseerd door de commissie;
- e. verklaart de bezwaren van Co Gaming Limited (voorheen Come On Europe Limited) ongegrond;
- f. effectueert het besluit van 22 december 2014 voor zover dat ziet op de gegeven waarschuwingen en verklaart de bezwaren van de overige bezwaarmakers niet ontvankelijk;
- g. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Datum

4 juni 2015

Ons kenmerk

8686 / 00.053.295

's-Gravenhage, 4 juni 2015

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake de bezwaarschriften van Co Gaming Limited (voorheen: Come On Europe Limited) en 17 anderen tegen het besluit van 22 december 2014, kenmerk 8686 / 00.041.619, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 180.000,- aan Co Gaming Limited en de vaststelling ten aanzien van de overige betrokkenen dat zij geen overtreding hebben begaan, en dat volstaan wordt met een waarschuwing.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De website comeon.com is onderzocht op 28 augustus 2013, 5 november 2013 en 28 november 2013. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in hoofdstuk 4 van het rapport en hoofdstuk 6 van het besluit van 22 december 2014.
3. De aanbieder van comeon.com is Come On Europe Limited, thans handelend onder de naam Co Gaming Limited, en is gevestigd op Malta.¹ Directeuren zijn [persoon 1], [persoon 2], [persoon 3] en [persoon 4]. Aandeelhouders zijn [bedrijf 1] en [bedrijf 2].² [Persoon 1] is ook domeinhouder van comeon.com.³
4. Bij brief van 2 september 2013 heeft de Kansspelautoriteit Come On Europe Limited erop gewezen dat op de website comeon.com in strijd met de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) kansspelen werden aangeboden en dat Come On Europe Limited haar website diende aan te passen om zich niet te prioriteren voor nader onderzoek.⁴
5. In een e-mail van 18 september 2013 antwoordde de heer [persoon 2] dat de Nederlandse taal verwijderd zou worden van de website. Dit zou gebeuren bij de volgende release midden oktober 2013.⁵
6. Bij brief van 26 september 2013 bevestigde de Kansspelautoriteit de ontvangst van genoemde e-mail en merkte daarbij op dat het bij aanpassing van de website ging om "your entire range of games of chance aimed at the Dutch market". Voorts werd gewezen op de einddatum van 2 november 2013.⁶
7. Op 5 november 2013 bleek dat een deel van de website comeon.com nog steeds in de Nederlandse taal beschikbaar was. Het ging daarbij om de spelregels en het gebruik van Nederlandse termen zoals 'inleg', 'winst', 'delen', 'verdubbelen', 'splitsen' en dergelijke.⁷

¹ Stuk OA/2013/021/002/002, algemene voorwaarden, artikel 1.

² Stuk OA/2013/021/022/009.

³ Stuk OA/2013/021/003/001.

⁴ Stuk OA/2013/021/004 en stuk OA/2013/021/005 (e-mail).

⁵ Stuk OA/2013/021/009 (e-mail met bijlage).

⁶ Stuk OA/2013/021/012.

⁷ Stuk OA/2013/021/014.

8. Bij brief van 14 november 2013 heeft de Kansspelautoriteit Come On Europe Limited gewezen op het voortdurende gebruik van de Nederlandse taal en is haar een extra termijn gegund voor aanpassingen, te weten tot 28 november 2013.⁸
9. Bij brief van 20 november 2013 berichtte Come On Europe Limited dat de website op 25 november 2013 zou zijn aangepast.⁹
10. Op 28 november 2013 is de website comeon.com nogmaals onderzocht en is vastgesteld dat op de website nog steeds gedeeltelijk in de Nederlandse taal werd aangeboden.¹⁰ Bij e-mail van 9 januari 2014 heeft de Kansspelautoriteit Come On Europe Limited laten weten dat zij nog steeds aan een of meer van de prioriteringscriteria voldeed en dat er daarom een nader onderzoek naar haar werd gestart.¹¹
11. Uit dit nader onderzoek bleek dat de volgende natuurlijke- en rechtspersonen bij Come On Europe Limited betrokken waren:
 - a. Come On Europe Limited (thans handelend onder de naam Co Gaming Limited), Block A, Suite 3, 177, Skyway Offices, Marina Straat, Pieta PTA 9042 Malta;
 - b. [bedrijf 1], aandeelhouder van Come On Europe Limited (thans: Co Gaming Limited) en gevestigd op hetzelfde adres als Come On Europe Limited;¹²
 - c. [persoon 1];
 - d. [persoon 2];
 - e. [persoon 3];
 - f. [persoon 4]; directeuren van Come On Europe Limited (thans Co Gaming Limited)¹³ waarbij de heer [persoon] tevens domeinhouder is;
 - g. [bedrijf 2], eveneens aandeelhouder van Come On Europe Limited (thans: Co Gaming Limited), gevestigd [adres];¹⁴
 - h. [bedrijf 3], leverancier van games die op de website comeon.com worden aangeboden, tevens houder van een *gaming license* van de overheid van Curaçao, gevestigd [adres];¹⁵
 - i. [bedrijf 4] statutair directeur en managing director van [bedrijf 3]
 - j. [bedrijf 5], aandeelhouder van [bedrijf 1];
 - k. [persoon 5], directeur van [bedrijf 4];
 - l. [persoon 6], *proxy holder* van [bedrijf 4];
 - m. [persoon 7], *proxy holder* van [bedrijf 4];
 - n. [bedrijf 6], aandeelhouder van [bedrijf 1];
 - o. [bedrijf 7], aandeelhouder van [bedrijf 1];
 - p. [bedrijf 8], aandeelhouder van [bedrijf 1];¹⁶ en
 - q. [persoon 8], *proxy holder* van [bedrijf 4]

⁸ Stuk OA/2013/021/015 en stuk OA/2013/021/016 (e-mail).

⁹ Stuk OA/2013/021/017.

¹⁰ Stuk OA/2013/021/021.

¹¹ Stuk OA/2013/021/025.

¹² Stuk OA/2013/021/022/009.

¹³ Stuk OA/2013/021/022/009.

¹⁴ Stuk OA/2013/021/022/009.

¹⁵ Stuk OA/2013/021/022, punt 4 onder c: *The poker games are provided by [bedrijf 1] under the gaming license of [xxx]. granted by the Government of Curaçao*; en punt 4 onder d: *The CTXM Casino, the Sheriff Gaming Casino and the Sportsbook are provided by [bedrijf 1] which operates under the gaming license of Antillephone Services N.V. granted by the Government of Curaçao*. Zie ook stuk OA/2013/021/022/004.

¹⁶ Stuk OA/2013/021/022/014.

12. Op 19 augustus 2014 is het rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht opgesteld en naar betrokkenen gezonden.
13. Ter gelegenheid van de hoorzitting op het rapport, die gehouden werd op 28 oktober 2014, zijn door betrokkenen stukken overgelegd met betrekking tot de mandaten en statuten.¹⁷ De commissie merkt op dat uit deze stukken blijkt van verbondenheid tussen diverse betrokkenen. De commissie verwijst onder meer (niet limitatief) op de volgende stukken: de overdracht van aandelen van [bedrijf 2] aan [bedrijf 1] en de tekeningsbevoegdheid van de heer [persoon 2] namens [bedrijf 1]¹⁸, de mandaatverlening namens alle betrokkenen, ondertekend door de heer [persoon 2]¹⁹, de ondertekening namens [bedrijf 7] door de heer [persoon 2]²⁰ en de vermelding van dezelfde betrokkenen als directeuren van Come On Europe Limited (thans Co Gaming Limited) en van [bedrijf 1]²¹.
14. Dit rapport en het bijbehorende dossier alsmede hetgeen door betrokkenen in de zienswijzen en ter hoorzitting van 28 oktober 2014 naar voren is gebracht, ligt ten grondslag aan het besluit van 22 december 2014.²² In dit besluit is een boete opgelegd aan Come On Europe Limited (thans: Co Gaming Limited). Ten aanzien van de overige betrokkenen is geen overtreding vastgesteld, maar wordt volstaan met een waarschuwing. Het besluit van 22 december 2014 is openbaar gemaakt op de bij de Kansspelautoriteit gebruikelijke wijze.²³
15. Bij brieven van 30 januari 2015 is namens alle 17 betrokkenen bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 december 2014.²⁴ Er is geen bezwaar gemaakt tegen het betreffende openbaarmakingsbesluit, eveneens van 22 december 2014.
16. In het bezwaarschrift van 30 januari 2015 wordt door bezwaarmakers vermeld dat Come On Europe Limited thans handelt onder de naam Co Gaming Limited. In het vervolg van dit advies wordt dan ook uitsluitend over Co Gaming Limited gesproken.
17. De ontvangst van deze bezwaarschriften is bij brief van 5 februari 2015 bevestigd.²⁵
18. Er is een termijn voor aanvulling van de gronden gegeven tot 5 maart 2015, welke termijn vervolgens op verzoek van bezwaarmakers is verlengd tot 19 maart 2015.²⁶ Daarbij is door de Kansspelautoriteit aangegeven dat dit uitstel op verzoek van bezwaarmakers kan leiden tot vertraging bij de afhandeling van het bezwaar. Gemachtigde van bezwaarmakers liet weten daar begrip voor te hebben.

¹⁷ Stuk 8686/00.039.430, e-mail van 21 oktober 2014.

¹⁸ Stuk 8686/00.039.430, bijlage 1.

¹⁹ Stuk 8686/00.039.430, bijlage 2.

²⁰ Stuk 8686/00.039.430, bijlage 4.

²¹ Stuk 8686/00.039.430, bijlage 4.

²² Stuk 8686/00.041.619.

²³ Stuk 8686/00.043.197.

²⁴ Stuk 8686/00.0045.604, pro forma bezwaar [bedrijf 4] c.s. tegen het sanctiebesluit van 22 december 2014; stuk 8686/00/045.603, pro forma bezwaar [bedrijf 1] c.s. tegen het sanctiebesluit van 22 december 2014; stuk 8686/00.045.408, pro forma bezwaar [bedrijf 3] tegen het sanctiebesluit van 22 december 2014; stuk 8686/00.045.405 Come On Europe Limited (thans Co Gaming Limited) c.s. tegen het sanctiebesluit van 22 december 2014.

²⁵ Stuk 8686/00.045.615.

²⁶ Stuk 8686/00.045.936.

19. Bij brieven van 19 maart 2015 zijn vier aanvullende bezwaarschriften ontvangen.²⁷
20. Bezwaarmakers zijn in de gelegenheid gesteld om hun bezwaarschrift mondeling toe te lichten op een hoorzitting op 9 april 2015. Alleen [bedrijf 4] c.s. hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.²⁸ Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.²⁹
21. Bij brief van 23 april 2015 is het verslag van de hoorzitting aan de gemachtigde van [bedrijf 4] c.s. gezonden.³⁰ Gevraagd is om reactie op het verslag uiterlijk 1 mei 2015. Er is geen reactie ontvangen.

2. Bezwaargronden

22. Zoals in randnummer 19 is vermeld, zijn er vier separate aanvullende bezwaarschriften ontvangen.
23. De commissie heeft vastgesteld dat een aantal bezwaren van de bezwaarmakers als bedoeld in randnummer 11, onder g. tot en met q., van gelijke strekking zijn. Deze zijn weergegeven onder A. Aanvullende opmerkingen van deze bezwaarmakers zijn weergegeven onder B tot en met D. Bezwaren van deze bezwaarmakers m.b.t. de openbaarmaking zijn weergegeven onder E. De bezwaren van Co Gaming Limited c.s. zijn weergegeven onder F. In het aanvullend bezwaarschrift van Co Gaming Limited c.s. wordt geen onderscheid gemaakt tussen de bezwaren van de rechtspersoon en de betrokken natuurlijke personen.
24. In deze bezwaarschriften van de betrokkenen als bedoeld in randnummer 11, onder g. tot en met q., is het volgende aangevoerd:
- A. Met betrekking tot het handhavingsbeleid Kansspelautoriteit:*
- Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit richt zich op de aanbieders van kansspelen. Bezwaarmakers als bedoeld in randnummer 11 onder g. tot en met q., zijn geen aanbieders van kansspelen.
 - Bezwaarmakers zijn niet aangeschreven conform het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit en niet in de gelegenheid gesteld hun activiteiten aan te passen aan de prioriteringscriteria.
 - Er is geen overtreding vastgesteld, maar wel een waarschuwing gegeven. Voor het geven van een waarschuwing bestaat geen juridische grondslag.
 - Door de waarschuwing op te nemen in het besluit van 22 december 2014 ontstaat de indruk dat er wel sprake is van een overtreding. De Kansspelautoriteit heeft bovendien geen deugdelijke motivering gegeven voor de waarschuwing.
- B. Met betrekking tot [bedrijf 4] c.s.*
- In het bijzonder met betrekking tot [bedrijf 4] wordt aangevoerd dat [bedrijf 4] trustdiensten verricht voor [bedrijf 3] en geen kansspelen aanbiedt. De positie van [bedrijf 4] is niet te vergelijken met die van het trustkantoor in de zaak 7red (zaak 8446), omdat [bedrijf 3] zelf ook geen kansspelen aanbiedt.

²⁷ Stuk 8686/00.048.357 (Co Gaming c.s.); stuk 8686/00.048.358 ([bedrijf 1] c.s.); stuk 8686/00.048.359 ([bedrijf 3]); stuk 8686/00.048.360 ([bedrijf 4] c.s.).

²⁸ Stuk 8686/00.049.575.

²⁹ Stuk 8686/00.050.492.

³⁰ Stuk 8686/00.050.506.

[Bedrijf 3] is ten onrechte geprioriteerd voor handhaving. Dit geldt ook voor de betrokken natuurlijke personen.

- f. In het bijzonder met betrekking tot de heer [persoon 6] wordt opgemerkt dat hij in de periode 28 augustus 2013 – 28 november 2013 niet voor [bedrijf 4] actief was. Het uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel dat in het dossier is gevoegd, dateert van 3 januari 2014 en valt daarmee na de pleegperiode.³¹
- g. [Bedrijf 4] is na ontvangst van het besluit van 22 december 2014 afgetreden als directeur van [bedrijf 3] maar dat betekent niet dat [bedrijf 4] enige overtreding erkent.

C. Met betrekking tot [bedrijf 3]

- h. In het bijzonder met betrekking tot [bedrijf 3] wordt aangevoerd dat [bedrijf 3], zich bezig houdt met het leveren van kansspelproducten aan kansspelaanbieders en dus business-to-business (B2B) actief is. Het bedrijf biedt geen kansspelwebsites aan waarop consumenten kunnen deelnemen aan kansspelen.

D. Met betrekking tot [bedrijf 1]

- i. In het bijzonder met betrekking tot [bedrijf 1] wordt aangevoerd dat [bedrijf 1] een holding maatschappij is en geen kansspelaanbieder.
- j. [Bedrijf 1] is niet formeel als bestuurder of anderszins feitelijk betrokken bij de operationele activiteiten van Come On Europe Limited.

E. Met betrekking tot de openbaarmaking van het besluit van 22 december 2014

- k. Bezwaarmakers als bedoeld in randnummer 11, onder g. tot en met q., zijn onevenredig getroffen door de openbaarmaking. Dat de openbaarmaking geanonimiseerd is, doet daaraan niet af nu de naam van Co Gaming Limited wel bekend is gemaakt. Op basis van openbare bronnen kan achterhaald worden wie de betrokkenen zijn.
- l. Er was ook geen belang bij openbaarmaking aangezien consumenten niet geïnformeerd of gewaarschuwd behoeften te worden. Bovendien is geen overtreding vastgesteld.

F. Met betrekking tot Co Gaming Limited c.s.

- m. In het bijzonder met betrekking tot Co Gaming Limited c.s. wordt aangevoerd dat het besluit van 22 december 2014 in strijd is met de wet en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Co Gaming Limited verwijst daarvoor naar hetgeen is aangevoerd in de zienswijze op het rapport.³²
- n. De prioritering van Co Gaming Limited is onrechtmatig omdat Co Gaming minder tijd heeft gekregen voor aanpassing van de website dan andere aanbieders. Dit is in strijd met – aldus Co Gaming Limited – *bestendig beleid* van de Kansspelautoriteit, en er was ook sprake van een nieuwe situatie.³³
- o. Co Gaming Limited verwijst naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam waarin wordt overwogen dat kansspelen op afstand zonder vergunning niet

³¹ Stuk 8686/00.048.360, randnummer 42.

³² Stuk 8686/00.040.471.

³³ Stuk 8686/00.048.357, randnummers 42 en volgende resp. randnummer 59.

- meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig worden gezien.³⁴
- p. De Wet op de kansspelen is niet van toepassing nu niet is vastgesteld dat via de website comeon.com in Nederland kansspelen werden aangeboden.³⁵
 - q. De Wet op de kansspelen is in strijd met het Europese recht. Co Gaming Limited verwijst daarvoor naar de uitspraak van de Raad van State van 23 maart 2011.³⁶
 - r. De vaststelling van de boete is onrechtmatig aangezien de boete niet (voldoende) is gemotiveerd en Co Gaming Limited niet eerder dan 2 september 2013 door de Kansspelautoriteit is aangeschreven.³⁷
 - s. De periode van overtreding is korter dan bij andere aanbieders van kansspelen online zonder vergunning die een boete hebben gekregen.³⁸ Bovendien heeft Co Gaming Limited direct gereageerd op de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit.³⁹
 - t. De Kansspelautoriteit heeft geen rekening gehouden met boeteverlagende omstandigheden waaronder de medewerking die Co Gaming Limited heeft verleend.⁴⁰

3. Toepasselijke regelgeving

25. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, 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 de Wok vergunning is verleend.
26. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg ten tijde van de aanvang van de overtreding € 780.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
27. Artikel 49 van het EU-Werkingsverdrag (hierna: EUWV) bepaalt dat beperkingen van vrijheid van vestiging voor onderdanen van een andere lidstaat verboden zijn.
28. Artikel 56 van het EUWV bepaalt dat beperkingen in het vrij verkeer 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.

³⁴ Verwijzing opgenomen in stuk 8686/00.048.357, ECLI:NL:RBAMS:2015:1452.

³⁵ Stuk 8686/00.048.357, randnummer 65.

³⁶ Stuk 8686/00.048.357, randnummers 67 en volgende.

³⁷ Stuk 8686/00.048.357, randnummers 71 en volgende.

³⁸ Stuk 8686/00.048.357, randnummer 83.

³⁹ Stuk 8686/00.048.357, randnummer 84.

⁴⁰ Stuk 8686/00.048.357, randnummer 90.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers

29. Het bezwaarschrift van Co Gaming Limited c.s. is tijdig ingediend en voldoet voor zover het betrekking heeft op de rechtspersoon Co Gaming Limited ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid. De overige bezwaarschriften zijn eveneens tijdig ingediend. Voor de ontvankelijkheid van de bij Co Gaming Limited betrokken natuurlijke personen en de bezwaren van de overige bij het besluit van 22 december 2014 betrokken natuurlijke en rechtspersonen wordt verwezen naar randnummers 15 en 49.

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

Prioriteringsbeleid algemeen

30. De commissie hecht eraan om, alvorens zij ingaat op de bezwaargronden, kort stil te gaan bij het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit nu daarover bij bezwaarmakers kennelijk onduidelijkheid bestaat. De commissie zal direct daarna ingaan op de bezwaargronden die zien op de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit.
31. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok mogen kansspelen alleen aangeboden worden als de aanbieder over een vergunning beschikt. De Kansspelautoriteit verstrekt geen vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen. Toch zijn er veel aanbieders die online kansspelen aanbieden zonder dat zij over een vergunning beschikken. Daarmee overtreden zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De Kansspelautoriteit heeft echter onvoldoende capaciteit om ten aanzien van al die aanbieders direct handhavend op te treden. Daarom heeft zij een prioriteringsbeleid opgesteld, dat inhoudt dat eerst wordt opgetreden tegen partijen die voldoen aan een of meer van de zogeheten prioriteringscriteria (aanbieden in de Nederlandse taal, gebruik van een .nl-extensie, reclame maken op radio of tv of in gedrukte media). Voordat de Kansspelautoriteit handhavend optreedt, stelt zij de betreffende aanbieder in de gelegenheid om zijn website(s) binnen een bepaalde termijn aan te passen, zodat hij niet meer direct in aanmerking komt voor nader onderzoek en handhaving. Aanbieders die tijdig hun website(s) aanpassen aan het prioriteringsbeleid komen niet meer als eerste in aanmerking voor nader onderzoek en handhaving door de Kansspelautoriteit. Als de aanbieder daarentegen niet reageert of zijn website(s) niet tijdig aanpast conform het prioriteringsbeleid, dan prioriteert de aanbieder zich voor nader onderzoek door de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit stelt dan vast of de Wok is overtreden en voorts of de aanbieder zich (mede) op Nederland richt. Dat laatste kan bijvoorbeeld blijken uit het gebruik van iDeal of het tonen van een Nederlandse vlag. Als de aanbieder zich eenmaal geprioriteerd heeft, is het niet van belang of hij zijn aanbod daarna alsnog aanpast aan het prioriteringsbeleid.

De aanschrijvingen Co Gaming Limited en de gegeven termijn

32. Het is de commissie bekend dat vrijwel direct na oprichting van de Kansspelautoriteit op 1 april 2012 veertig aanbieders van online kansspelen zijn aangeschreven vanwege overtreding van de Wok en het prioriteringsbeleid. Gelet op de nieuwe

situatie (te weten een handhavende autoriteit) hebben sommige van deze aanbieders destijds een ruimere tijd gekregen om hun aanbod aan te passen dan aanbieders die in latere tranches zijn aangeschreven. De situatie was voor die laatste groep aanbieders immers niet langer nieuw en zij waren inmiddels vertrouwd met handhaving van de Wok of hadden dat kunnen zijn. De commissie acht dat niet onredelijk. Aanbieders die in 2014 zijn aangeschreven, is – zo is de commissie bekend – zelfs nog maar een termijn van zes weken gesteld. Ook dit wordt niet onredelijk geacht. De commissie meent dat een aanbieder die een aanschrijving ontvangt immers direct aan de aanschrijving gevolg kan geven door (een gedeelte van) zijn website tijdelijk te sluiten of een andere technische maatregel kan nemen. Het verwijderen van de Nederlandse taal van een website kan niet gezien worden als een dusdanige omvangrijke opgave dat hiervoor een zeer ruime tijdspanne noodzakelijk is. Dat er sprake zou zijn van een *bestendig beleid* om termijnen voor aanpassing bij voortdurend te verlengen, onderschrijft de commissie niet.

33. De commissie merkt voorts op dat Co Gaming Limited na de eerste aanschrijving nog twee aanschrijvingen heeft gekregen en een verlenging van de termijn voor aanpassingen van de website. Een termijn van bijna 3 maanden voor aanpassing van de website acht de commissie voldoende.
34. Daarbij wijst de commissie erop dat Co Gaming Limited tweemaal aan de Kansspelautoriteit heeft laten weten dat alle gevraagde aanpassingen aan de website comeon.com waren doorgevoerd. Beide keren was dat onjuist. Co Gaming Limited lijkt dit laatste te wijten aan een technische onvolkomenheid. Dat is naar het oordeel van de commissie niet relevant. Co Gaming Limited had, gelet op het feit dat zij wist dat zij in beeld was bij de Kansspelautoriteit, een extra controle kunnen uitoefenen of de in eerste instantie niet geslaagde aanpassingen de tweede keer wel waren doorgevoerd. Co Gaming Limited heeft dat nagelaten. Dat staat Co Gaming Limited vrij, maar de gevolgen daarvan zijn voor haar eigen rekening.
35. Het gaat naar de commissie meent overigens niet aan om de verantwoordelijkheid van de controle op de volledigheid van de aanpassingen neer te leggen bij de Kansspelautoriteit, zoals Co Gaming Limited doet.⁴¹
36. De commissie merkt voorts op dat Co Gaming Limited ook niet heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben of om meer tijd heeft verzocht. Integendeel, Co Gaming Limited heeft de indruk gewekt dat de gegeven tijd voldoende was om de gevraagde aanpassingen door te voeren.
37. De commissie merkt op dat Co Gaming Limited ten onrechte stelt dat de Kansspelautoriteit te vroeg, te weten voor het verstrijken van de gegeven termijn, heeft gecontroleerd in hoeverre Co Gaming Limited de aanpassingen aan de website comeon.com had doorgevoerd.⁴² Co Gaming Limited had immers toegezegd dat de aanpassingen per 25 november 2013 zouden zijn doorgevoerd. Bovendien is Co

⁴¹ Stuk 8686/00.048.357, gronden van bezwaar, randnummer 77.

⁴² Stuk 8686/00.048.357, gronden van bezwaar, randnummer 46.

Gaming Limited in de aanschrijving van 14 november gelegenheid gegeven tot (en niet tot en met) 28 november 2013 (zie randnummer 8).⁴³

38. De commissie meent dat Go Gaming Limited, dat na drie aanschrijvingen via de website comeon.com nog steeds kansspelen online gedeeltelijk in de Nederlandse taal aanbood, door de Kansspelautoriteit terecht geprioriteerd is voor nader onderzoek.

39. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Aanschrijving van andere betrokkenen?

40. De bezwaarmakers ten aanzien van wie geen overtreding is vastgesteld,⁴⁴ voeren elk aan dat zij geen aanschrijving van de Kansspelautoriteit hebben ontvangen. Dat is op zich juist, maar ontbeert relevantie. De commissie merkt daarover het volgende op.

41. Co Gaming Limited heeft drie aanschrijvingen ontvangen, waaraan onvoldoende gevolg is gegeven. Daarna is nader onderzoek ingesteld. Uit het nader onderzoek is gebleken welke bedrijven en personen op enigerlei wijze bij Co Gaming Limited en het aanbod van kansspelen via de website comeon.com betrokken waren.

42. Effectieve handhaving van de Wok zou ernstig worden bemoeilijkt als elke afzonderlijke betrokkene een nieuwe termijn gegund zou moeten worden voor aanpassing van een website. Dat zou immers betekenen dat, telkenmale als lopende een onderzoek een nieuwe betrokkene naar voren komt, een nieuwe termijn zou moeten gaan lopen en dit ongelimiteerd kan doorgaan. De commissie meent dat dat geen redelijke uitleg van het prioriteringsbeleid is.

43. Voorts meent de commissie dat het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit geen excuus is om naleving van de wet- en regelgeving uit te stellen en betrokkenen bij het aanbod van kansspelen – op welke wijze die betrokkenheid dan ook is ingekleed – achterover kunnen leunen totdat zij ook een aanschrijving hebben ontvangen. De commissie verwijst ten overvloede naar hetgeen is opgemerkt onder randnummer 13.

Ten aanzien van de waarschuwingen

44. De bezwaarmakers ten aanzien van wie geen overtreding is vastgesteld merken op dat zij een waarschuwing hebben gekregen terwijl daarvoor geen juridische basis is en die niet verder is toegelicht.

45. Het is de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit eerder waarschuwingen heeft doen uitgaan, te weten in de zaak 7red.com, nummer 8446. Het is de commissie opgevallen dat het besluit om waarschuwingen te geven in die zaak is geëffectueerd door middel van een brief waarin de waarschuwing is verwoord.

46. De commissie is voorts bekend met de inhoud van de waarschuwingen die in genoemde zaak 8446 zijn verzonden. Deze tekst is algemeen gesteld en bevat de aanbeveling om de Nederlandse kansspelwetgeving te respecteren. Een dergelijke

⁴³ Indien en voor zover Co Gaming doelt op het gebruik van het woord *until* het volgende. De Dikke van Dale Engels/Nederlands geeft als vertaling voor *until*: *tot, totdat* en *voor*. Voor *tot en met* wordt bij tijdstippen *up to and including* geadviseerd.

⁴⁴ Met uitzondering van de bij Co Gaming Limited betrokken natuurlijke personen.

waarschuwing brengt de ontvanger niet in een andere positie dan hij verkeerde voor de ontvangst ervan, aangezien naleving van de wetgeving te allen tijde van een ieder mag worden verwacht.⁴⁵

47. De commissie adviseert de waarschuwingen die bedoeld worden in het besluit van 22 december 2014 zo spoedig mogelijk te effectueren op de wijze waarop de waarschuwingen in genoemde zaak 7red.com is geëffectueerd.

De ontvankelijkheid van de bezwaren in relatie tot de waarschuwingen

48. Indien en voor zover het besluit van 22 december 2014 wordt geëffectueerd door middel van een waarschuwing van gelijke strekking, geldt ook voor de betreffende bezwaarmakers in deze zaak dat de waarschuwing dusdanig algemeen is, dat hun positie niet anders wordt en adviseert de commissie hun bezwaar niet ontvankelijk te verklaren. Gelet hierop kunnen de bezwaren die zien op de mate van betrokkenheid van deze bezwaarmakers buiten bespreking blijven.

49. De commissie adviseert de bezwaren van bezwaarmakers ten aanzien van wie geen overtreding is vastgesteld niet-ontvankelijk te verklaren.

Ten overvloede: ontvankelijkheid van de bezwaren m.b.t. openbaarmaking van het besluit van 22 december 2014

50. De tijdig ingediende pro forma bezwaarschriften van 30 januari 2015 richten zich uitsluitend tegen het besluit van 22 december 2014, en niet tegen het separate openbaarmakingsbesluit, eveneens van 22 december 2014. Eerst op 19 maart 2015 hebben [bedrijf 1] c.s., [bedrijf 3] en [bedrijf 4] c.s. ook bezwaren gemaakt die betrekking hebben op of direct samenhangen met de openbaarmaking van het sanctiebesluit van 22 december 2014.⁴⁶ Deze bezwaren zijn ingediend na de termijn die de wet daarvoor geeft. De commissie acht deze bezwaren dan ook niet ontvankelijk, hetgeen overigens niet tot een aparte beslissing behoeft te leiden aangezien bezwaarmakers reeds niet ontvankelijk kunnen worden geacht (zie randnummers 46 en 47).

Ten overvloede: de betrokkenheid van de heer [persoon 6] bij [bedrijf 4]

51. Namens [bedrijf 4] is nog aangevoerd dat de heer [persoon 6] in de periode 28 augustus 2013 – 28 november 2013 niet betrokken was bij dit bedrijf. De commissie heeft de gemachtigde van [bedrijf 4]. in de gelegenheid gesteld om dit nader te onderbouwen. Hierop is geen reactie gevolgd. De commissie wijst er overigens op dat volgens het uittreksel uit het Curaçao Commercial Register van 11 maart 2014⁴⁷ het volgende blijkt: de startdatum van [bedrijf 4] is 26 oktober 2005 en de informatie is laatstelijk gewijzigd op 27 april 2012.⁴⁸ De commissie leidt hieruit af dat blijkens het register heer [persoon 6] in elk geval in de periode 28 augustus – 28 november 2013 betrokken was bij [bedrijf 4].

⁴⁵ Uitspraak van de Raad van State, 18 januari 2006, LJN AU9822, overweging 2.6.1: *Een waarschuwing als hier bedoeld, die geen wettelijke grondslag heeft, brengt geen wijziging in de rechtspositie van degene die wordt gewaarschuwd. Betrokkene wordt daarbij geen verplichting opgelegd, doch hij wordt slechts gewezen op een reeds bestaande verplichting, noch wordt hem enig recht onthouden.*

⁴⁶ Het aanvullend bezwaarschrift van Co Gaming Limited c.s. gaat hier slechts summier op in (randnummer 70).

⁴⁷ Bezwaarmakers vermelden mogelijk per abuis 3 januari 2014 (stuk 8686/049.974, pleitnota gemachtigde, 9 april 2015, randnummer 9).

⁴⁸ Stuk OA/2013/021/022/017.

Ten aanzien van de Wok in relatie tot Europees recht, de uitspraak van de Raad van State en de uitspraak van de rechtbank Amsterdam

52. Co Gaming Limited voert aan dat de Wok in strijd is met het Europese recht en verwijst daarvoor naar een uitspraak van de Raad van State van 23 maart 2011, aangeduid als de Betfair-uitspraak.⁴⁹
53. De commissie overweegt dat het op grond van artikel 1 van de Wok verboden is om zonder vergunning als bedoeld in artikel 33b van de Wok, kansspelen aan te bieden. Co Gaming Limited beschikt niet over een vergunning en heeft deze ook nooit aangevraagd.
54. De commissie overweegt voorts dat het Nederlandse kansspelbeleid er onder meer op is gericht om degenen die een kansspel willen spelen, te geleiden naar betrouwbare aanbieders met een vergunning en hen daar te houden (de zgn. kanalisatie).
55. Het is inderdaad juist dat consumenten, ook sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit in april 2012, online kansspelen spelen bij aanbieders die daarvoor geen vergunning hebben, maar dit maakt nog niet dat de Nederlandse kansspelwetgeving onverbindend is. Het betekent alleen dat sommige aanbieders (en consumenten) de wet overtreden, terwijl andere aanbieders (en consumenten) de wet respecteren. De kanspelsector is wat dat betreft geen uitzondering ten opzichte van andere sectoren.
56. De bovengenoemde wens tot kanalisatie is een belangrijke reden waarom de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het wetsvoorstel Kansspelen op afstand aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om ook het online aanbod te reguleren. Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat er alleen aanbieders van kansspelen worden toegelaten waarvan de betrouwbaarheid buiten twijfel staat en die daarop ook gecontroleerd kunnen worden.
57. Anders dan Co Gaming Limited meent, staat dit los van de vraag hoe kansspelen online op dit moment worden *ervaren*. Het gaat – anders dan Co Gaming Limited met verwijzing naar de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank⁵⁰ kennelijk betoogt – niet om het ervaren van (on)wenselijkheid of strafwaardigheid, maar om de vraag of aanbieders op de Nederlandse kansspelmarkt betrouwbaar kunnen worden geacht, zich houden aan de geldende voorschriften zoals de Wok en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), en in hun bedrijfsvoering de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid respecteren. Deze doelstellingen zijn: 1) bescherming van consumenten; 2) voorkomen van kansspelverslaving; en 3) voorkomen van fraude en criminaliteit. De aanbieders van kansspelen online moeten voorts onder toezicht staan van de Nederlandse Kansspelautoriteit.
58. Bij aanbieders die zich zonder vergunning op de Nederlandse markt bewegen en niet onder toezicht staan van de Kansspelautoriteit, is geen zicht op de betrouwbaarheid noch op het respecteren van de toepasselijke wetgeving en doelstellingen van het kansspelbeleid als hierboven omschreven. De verwijzing naar de (civielrechtelijke) uitspraak van de rechtbank Amsterdam (zie randnummer 24, onder F, onder o, en

⁴⁹ Gepubliceerd onder nummer ECLI:NL:RVS:2011:BP8768.

⁵⁰ Een verwijzing naar deze uitspraak is opgenomen in stuk 8686/00.048.357, ECLI:NL:RBAMS:2015:1452.

randnummer 57) behoeft naar het oordeel van de commissie om deze reden voor de Kansspelautoriteit dan ook geen aanleiding te zijn om de handhaving van de wet te staken nu de betreffende afwegingen van de rechtbank niet zien op het belang van effectief toezicht op aanbieders en handhaving van wet- en regelgeving. Dat de uitspraak mogelijk een indicatie kan vormen voor de (on)betrouwbaarheid van de in de Amsterdamse zaak betrokken aanbieder (Unibet), is een andere kwestie die te gelegener tijd door de Kansspelautoriteit zal kunnen worden beoordeeld.

59. De wens om alleen betrouwbare aanbieders toe te laten waarop een effectief toezicht kan worden uitgeoefend, vormt een rechtvaardiging voor nationale regelgeving, zoals ook de Raad van State in de uitspraak van 23 maart 2011 overwoog.
60. De commissie wijst er ten overvloede op dat de uitspraak van de Raad van State van 23 maart 2011 de vergunningverlening aan De Lotto en SGR betreft. Het gaat dan om een vergunning om sportprijsvragen als bedoeld in artikel 15 en 16 van de Wok resp. de vergunning voor het organiseren van de totalisator als bedoeld in artikel 23 en 24 van de Wok. In beide gevallen gaat het om kansspelen waarvoor volgens de Wok slechts één vergunning beschikbaar is en de opbrengst moet worden afgedragen t.b.v. de sportbeoefening.
61. De positie van Co Gaming Limited is niet met de positie van Betfair in deze zaak te vergelijken. Co Gaming Limited biedt ook sportweddenschappen aan, maar dat dit aanbod wordt gedaan op basis van een e-gaming licentie in *Curaçao*.⁵¹ Er is dan ook geen sprake van een vergunning voor het aanbieden van sportweddenschappen die is afgegeven in een andere EU-lidstaat, zoals in het geval van Betfair, waarmee Betfair meende ook toegang te moeten krijgen tot de Nederlandse markt.⁵²
62. In de onderhavige zaak concentreert het onderzoek zich op het aanbod van casinospelen van Co Gaming Limited. Voor casinospelen geldt geen zgn. 'gesloten vergunningstelsel' met verplichte afdracht. Ook in die zin is de positie van Co Gaming dus niet te vergelijken met die van Betfair.
63. De commissie wijst er overigens nog op dat Co Gaming Limited zichzelf aanprijst met onder meer de tekst *Licentie in de EU. Plaats een veilig weddenschap met gegarandeerde uitbetalingen die onafhankelijk worden toegezien door de hoogste EU-instellingen* en gebruik maakt van een afbeelding van de vlag van de EU. Co Gaming Limited suggereert hiermee een EU-vergunning en EU-toezicht, terwijl noch een dergelijke vergunning noch een dergelijke toezichthouder bestaat.⁵³ Een deel van het aanbod van Co Gaming Limited valt bovendien ook niet onder een door een andere lidstaat van de EU afgegeven vergunning. De commissie wijst Co Gaming Limited volledigheidshalve op het bepaalde in artikel 435b van het Wetboek van Strafrecht.⁵⁴ De commissie acht de hier beschreven aanprijzing dan ook niet aanbevelenswaardig en geen indicatie voor betrouwbaarheid als omschreven in randnummer 57.

⁵¹ Stuk OA/2013/021/002/018, de pagina 'Over ons', met Nederlandse vlag.

⁵² Uitspraak van de Raad van State van 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8768, overweging 2.4.

⁵³ Onder meer stuk OA/2013/021/002/001 en OA/2013/021/002/020.

⁵⁴ Dit artikel luidt: *Hij die, zonder daartoe gerechtigd te zijn, gebruik maakt van woorden, uitdrukkingen of kentekens, die aanduiden of de indruk kunnen wekken dat zijn optreden is bevorderd dan wel de steun of de erkenning geniet van rijkswegen, vanwege Aruba, Curaçao, Sint Maarten of een buitenlandse mogendheid dan wel vanwege een volkenrechtelijke organisatie, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie.*

64. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Ten aanzien van het op Nederland gerichte aanbod

65. De commissie merkt op dat Co Gaming Limited niet althans niet voldoende gebruik had gemaakt van de door de Kansspelautoriteit tot driemaal toe geboden mogelijkheid om te zakken op de lijst van nader te onderzoeken bedrijven, zoals omschreven in randnummer 31, en de website nog steeds gedeeltelijk aanbod in de Nederlandse taal. Daarmee had Co Gaming Limited zich geprioriteerd voor nader onderzoek, en dat is ook aan Co Gaming Limited gemeld (zie randnummer 10).

66. Uit dat nader onderzoek is gebleken dat op de website comeon.com iDeal werd aangeboden, een systeem dat betalingsverkeer tussen Nederlandse bankrekeningen faciliteert.⁵⁵ Voorts bood de website een snelle registratiemogelijkheid voor 'Nederland', werd de Nederlandse vlag getoond⁵⁶ en Nederlandse contactservice geboden.⁵⁷

67. De commissie wijst ook op de tekst: *Onze spelers komen uit heel Nederland. Dus of je nu uit Amsterdam, Groningen, Doetinchem, Maastricht, Breda of Den Haag komt, we houden het simpel en duidelijk.*⁵⁸ Daarnaast vermelden de algemene voorwaarden op de website comeon.com dat de spellen 'Scarface' en 'Frankenstein' slechts worden aangeboden aan spelers in een beperkt aantal landen, waaronder Nederland.⁵⁹ Ook was er sprake van *Nederlandse voordelen van de EU.*⁶⁰ Voorts staat vermeld: *Je hebt talrijke veilige en snelle betaalopties bij ComeOn. Kies het land waar je woont (indien buiten Nederland) om te zien welke betaalopties beschikbaar zijn aldaar.*⁶¹ Comeon Poker prijst zichzelf aan met de woorden: *We accepteren geen spelers vanuit Amerika maar jij kunt wel tegen ze spelen aan dezelfde tafel vanuit Nederland.*⁶²

68. De commissie wijst tenslotte op de verklaring van de heer [persoon 2] tijdens de hoorzitting op het rapport van 28 oktober 2014, dat hij op de hoogte was van het feit dat Co Gaming Limited kansspelen op de Nederlandse markt aanbood.⁶³

69. Gelet op vorengaande acht de commissie niet aannemelijk dat Co Gaming Limited niet actief was op de Nederlandse markt.

70. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

⁵⁵ Onder meer stuk OA/2013/021/014/016.

⁵⁶ Onder meer stuk OA/2013/2013/021/002/003, pagina 2.

⁵⁷ Stuk OA/2013/2013/021/002/017, ook met de Nederlandse vlag.

⁵⁸ Stuk OA/2013/2013/021/002/020.

⁵⁹ Stuk OA/2013/2013/021/002/002, artikel 7.3. Stuk OA/2013/021/014/002, in de Engelstalige versie d.d. 5 november 2013.

⁶⁰ Stuk OA/2013/2013/021/002/018.

⁶¹ Stuk OA/2013/021/002/016.

⁶² Stuk OA/2013/021/002/018.

⁶³ Stuk 8686/00.040.792.

Bezwaargrond m.b.t. de territorialiteit

71. Co Gaming Limited voert aan dat de Kansspelautoriteit niet kan stellen dat bij het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning altijd sprake is van een overtreding van de Wok. Naar het oordeel van Co Gaming Limited is de Kansspelautoriteit gebonden aan het territorialiteitsbeginsel.⁶⁴
72. De commissie merkt hierover het volgende op.
73. 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.
74. Het spreekt echter 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.
75. De gerichtheid op de Nederlandse markt moge in dit geval blijken uit hetgeen reeds is opgemerkt in de randnummers 66-68.
76. Naar het oordeel van de commissie is afdoende vast komen te staan dat Co Gaming Limited zich richtte op de Nederlandse markt en in Nederland gelegenheid werd gegeven tot deelneming aan kansspelen. Daarmee is zowel de relevantie van als de bevoegdheid tot optreden van de Kansspelautoriteit gegeven. Waarom Co Gaming Limited meent dat er sprake zou zijn van veronachtzaming van het territorialiteitsbeginsel door de Kansspelautoriteit, kan de commissie dan ook niet plaatsen.
77. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Ten aanzien van de opgelegde boete

78. De commissie merkt op dat Co Gaming Limited in de veronderstelling lijkt te zijn dat er een directe relatie is tussen de opgelegde boete en het prioriteringsbeleid. De commissie verwijst naar randnummer 72 van het bezwaarschrift waarin Co Gaming Limited aangeeft niet eerder dan 2 september 2013 te zijn aangeschreven door de Kansspelautoriteit, terwijl andere beboete bedrijven eerder zijn aangeschreven.
79. De commissie merkt op dat – indien en voor zover Co Gaming Limited dit inderdaad betoogt – dit betoog berust op een misverstand. Een boete wordt opgelegd voor overtreding van de wet. Er is geen verband tussen boete en prioriteringsbeleid, aangezien dit laatste uitsluitend bedoeld is om een volgorde aan te brengen in de handhaving.

⁶⁴ Stuk 8686/00.048.367, gronden van bezwaar, randnummer 63-68.

80. Co Gaming Limited voert met betrekking tot de boete nog aan dat zij een relatief hoge boete opgelegd heeft gekregen in relatie tot de duur van de overtreding. Co Gaming Limited verwijst daarvoor naar de boetes die aan andere aanbieders zonder vergunning zijn opgelegd.⁶⁵
81. De commissie is echter niet gebleken dat bij een van de hier genoemde zaken de duur van de overtreding een rol heeft gespeeld bij het bepalen van de hoogte van de boete.
82. De commissie verwijst ter toelichting hierop onder meer naar de motivering van de boete in de zaak 8446 (7red.com) waar is opgenomen: *De Raad heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal spellen dat werd aangeboden, de hoogte van de prijzen, het aantal en soort bonussen en het belonen van hoge stortingen met hoge bonussen en andere voordelen. De Raad verwijst volledigheidshalve naar onderdeel 5 van het Boeterichtsnoer aanbieden kansspelen online zonder vergunning van 1 juli 2014.*⁶⁶
83. Na beschouwing van het aanbod op de website comeon.com, het aantal en de hoogte van de te winnen prijzen, de bonussen en de stortingen die spelers kunnen doen, acht de commissie een boete van € 180.000,- zeer wel mogelijk.
84. De commissie mist in het besluit van 22 december 2014 echter een verwijzing naar dit boeterichtsnoer en een toelichting op de onderbouwing van de boete. De commissie adviseert om het besluit van 22 december 2014 op dit punt nader te motiveren.
85. Co Gaming Limited betoogt tenslotte dat de boete lager had moeten uitvallen in verband met haar prompte reactie op de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit en de verleende medewerking.
86. De commissie kan Co Gaming Limited hierin niet volgen. Een reactie op een aanschrijving is niet van belang voor de hoogte van de boete, maar voor de vraag of een aanbieder van kansspelen online zonder vergunning zich wel of niet prioriteert voor nader onderzoek. Dat door Co Gaming Limited (verregaande) medewerking aan het onderzoek is verleend, is de commissie ook niet gebleken. De commissie heeft eerder de indruk dat Co Gaming Limited met alle mogelijke middelen en argumenten bestrijdt dat er sprake is van enige overtreding of van enige verwijtbaarheid en bezwaren heeft tegen zowel de toepasselijke de wet- en regelgeving als tegen de handhaving daarvan. Het staat Co Gaming Limited uiteraard vrij om deze positie te kiezen, maar een reden tot boetematiging ziet de commissie daar niet in.
87. Evenmin ziet de commissie dat Co Gaming Limited al het mogelijk heeft gedaan om prioritering voor nader onderzoek te voorkomen.⁶⁷ Zoals gezegd geeft Co Gaming Limited tweemaal aan de Kansspelautoriteit laten weten dat de gevraagde aanpassingen op de website comeon.com waren doorgevoerd, en beide keren bleek

⁶⁵ Stuk 8686/00.048.357, aanvullend bezwaarschrift, randnummer 83.

⁶⁶ Besluit te raadplegen via de website van de Kansspelautoriteit. Het citaat komt uit randnummer 250 van dit besluit.

⁶⁷ Stuk 8686/00.048.357, aanvullend bezwaarschrift, randnummer 79.

dat toch niet juist. Bovendien heeft Co Gaming Limited nagelaten een check uit te voeren op de door haar beweerdelijk doorgevoerde aanpassingen van de website comeon.com (zie randnummer 34).

88. Dat er reden zou zijn voor boetematiging in verband met het verstrekken van informatie die de kennis van de Kansspelautoriteit over online aanbieders en daarbij betrokken personen heeft vergroot,⁶⁸ is de commissie evenmin gebleken. De stukken waarnaar Co Gaming Limited verwijst, betreffen betrokkenen die al in het rapport genoemd werden en dus bij de Kansspelautoriteit bekend waren. Het aangevoerde "gedetailleerde schriftelijke rapport" van de heer [persoon 2] bevat een overzicht van het verloop van de correspondentie met de Kansspelautoriteit en de aanpassingen van de website comeon.com, waaruit geen andere informatie blijkt dan reeds in het dossier aanwezig.
89. Ten overvloede merkt de commissie op dat Co Gaming Limited in september 2013 (na de eerste aanschrijving), in december 2013 en tijdens het WK Voetbal 2014 op Nederlandse consumenten gerichte reclame voor haar aanbod heeft gemaakt,⁶⁹ hetgeen in tegenspraak is met de door haar aangevoerde "prompte" reactie op de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit alsmede met het door haar aangevoerde argument dat zij niet actief was op de Nederlandse markt.
90. De commissie volgt bezwaarmakers derhalve niet in hun stelling dat zij relatief zwaar beboet zijn.
91. De commissie adviseert een nadere motivering van de opgelegde boete en adviseert voorts de bezwaren overigens ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

92. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie
- de bezwaren van Co Gaming Limited ongegrond te verklaren;
 - het besluit van 22 december 2014 zo spoedig mogelijk te effectueren voor zover het betreft de in dit besluit gegeven waarschuwingen;
 - de bezwaren van de overige bezwaarmakers niet ontvankelijk te verklaren – met inbegrip van maar niet separaat – de bezwaren die samenhangen met de openbaarmaking van het besluit van 22 december 2014;
 - het besluit van 22 december 2014, met aanvulling van de motivering van de hoogte van de boete zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.
93. Voor vergoeding van kosten ziet de commissie geen aanleiding.

⁶⁸ Stuk 8686/00.048.357, randnummer 90.

⁶⁹ Stuk OA/2013/021/030 resp. stuk OA/2013/021/031.

94. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 26 mei 2015, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. I.M. Zuurendonk en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije