



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de Kansspelen alsmede tot inkennisstelling van de toezichthouder in de Bondsrepubliek Duitsland

Zaak: 324

Kenmerk: 10072 / 00.070.444  
10136 / 00.070.445

Openbaar gemaakt onder kenmerk:10072 / 00.071.137 en 10136 / 00.071.138

## Besluit

---

### Samenvatting

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen is één van de prioriteiten in het werk van deze autoriteit.

De Kansspelautoriteit heeft meldingen ontvangen dat aan Nederlandse ingezetenen door middel van telefonische verkoop of telemarketing loten werden aangeboden voor Duitse loterijen die in Nederland geen vergunning hebben. Daarop is een onderzoek ingesteld.

De Kansspelautoriteit draagt de bevindingen uit dit onderzoek zoals neergelegd in het onderhavige besluit over aan de bevoegde Duitse toezichthouder met het verzoek dit onder de aandacht van de Duitse betrokkenen te brengen en al het mogelijke te doen om Duitse aanbieders van loterijen te bewegen tot het respecteren van de Nederlandse regelgeving.

Het betrokken telemarketingbedrijf wordt een last onder dwangsom opgelegd om herhaling van overtreding van artikel 1 van de Wet op de kansspelen te voorkomen.

In deze openbare versie staat C[xxxx] voor Callcenter, LE1, LE2 en LE3 staan voor de drie betrokken Lotterie-Einnehmer.



## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1 Inleiding .....	4
2 Loterij en betrokkenen.....	5
2.1 De loterij.....	5
2.2 De betrokkenen .....	7
2.2.1 LE1[xxxx] c.s. ....	7
2.2.2 LE2[xxxx] c.s. ....	11
2.2.3 C[xxxx] Telemarketing B.V. c.s.....	12
3 Rapport .....	14
4 Zienswijze.....	15
4.1 Procedureel .....	15
4.2 Inhoudelijk.....	16
5 Feitelijk kader.....	21
5.1 Organisatie van de loterij.....	21
5.2 De telemarketing .....	23
6 Juridische beoordeling .....	23
6.1 De wettelijke bepalingen.....	23
6.2 Verhouding GKL en Lotterie-Einnahmen in relatie tot artikel 1 van de Wok	24
6.3 Wervende activiteiten Lotterie-Einnehmer: de websites .....	26
6.4 Wervende activiteiten Lotterie-Einnehmer: telefonische verkoop .....	28
6.5 Telefonische verkoop in relatie tot artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok	28
7 Enkele overige opmerkingen betreffende de zienswijzen .....	29
8 Overwegingen met betrekking tot de afdoening .....	35
8.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit.....	35
8.2 De activiteiten van GKL en de Lotterie-Einnehmer .....	35
8.3 Overdracht aan de Duitse toezichthouder .....	36
8.4 Activiteiten C[xxxx].....	36

• OPENBAAR



**Kansspelautoriteit**

**Datum**

18 mei 2016

**Ons kenmerk**

10072 / 00.071.137

10136 / 00.071.138

8.5	Last onder dwangsom ter voorkoming van verdere overtreding.....	38
8.6	Algemene verantwoordelijkheid van bestuurders.....	38
9	Besluit .....	39



## 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. Al geruime tijd worden in Nederland actief deelnemers geworven en loten aangeboden voor o.a. Duitse loterijen. Deze loterijen hebben in Nederland geen vergunning.
3. Dat betekent dat deze loterijen niet voldoen aan verplichtingen die voor vergunde loterijen gelden, zoals de afdracht van de opbrengst aan een doel van algemeen nut en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze loterijen zonder vergunning een negatief effect op andere aanbieders, die wel aan deze verplichtingen moeten voldoen. Voorts kan er geen toezicht worden uitgeoefend op de betrouwbaarheid van het spel en de bescherming van spelers, waaronder bescherming van hun persoonsgegevens. Bovendien is op geen enkele wijze gewaarborgd dat de publieke doelen van het Nederlandse kansspelbeleid worden gerespecteerd.
4. In september 2010 heeft het toenmalige Projectbureau Kansspelen de Duitse loterij NKL op de hoogte gesteld van het aanbod van haar loten op de Nederlandse markt en NKL verzocht om ter zake maatregelen te nemen.<sup>1</sup> Bij brief van 20 september 2010 heeft NKL toegezegd de verkopers van de NKL-loten, de zgn. *Lotterie-Einnehmer*, te zullen informeren en hen op te dragen de Nederlandse wetgeving te respecteren.
5. In de periode november 2013 – juni 2015 zijn bij de Kansspelautoriteit echter meldingen ontvangen van Nederlandse consumenten die telefonisch benaderd waren voor deelname aan Duitse loterijen. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek ingesteld.
6. Het onderzoek betreft drie *Lotterie-Einnehmer*: LE2[xxxx], LE1[xxxx] en LE3[xxxx]. LE1[xxxx] en LE3[xxxx] behoren tot dezelfde onderneming. Tijdens het onderzoek bleken dit overigens niet de enige *Lotterie-Einnehmer* te zijn die op de Nederlandse markt actief zijn.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Stuk 324/002.

<sup>2</sup> Een medewerker van de Kansspelautoriteit ontving op zijn privéadres geadresseerd reclamedrukwerk van een andere *Lotterie-Einnahme*.



7. De *Lotterie-Einnehmer* hadden een Nederlands callcenter in de arm genomen om actief nieuwe deelnemers te werven en voormalige deelnemers terug te winnen. Bovendien liet men campagnes uitvoeren om deelnemers meer loten te laten afnemen.
8. De organisatie van de Duitse Gemeinsame Klassenlotterie der Länder, de verkooporganisatie en hoe deze beschouwd moeten worden in relatie tot de Nederlandse wetgeving zal hieronder uiteen worden gezet.

## 2 Loterij en betrokkenen

### 2.1 De loterij

9. Op 1 juli 2012 is de Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL) opgericht door de Duitse *länder*. GKL zetelt in Zowel Hamburg als München.<sup>3</sup>
10. De GKL kan omschreven worden als de Duitse staatsloterij.<sup>4</sup> De opbrengst van de loterij vloeit naar genoemde *länder*.
11. GKL organiseert en is verantwoordelijk voor de – voorheen zelfstandige – klassenloterijen NKL en SKL.<sup>5</sup> NKL staat voor Nordwestdeutsche Klassenlotterie en SKL voor Süddeutsche Klassenlotterie.
12. Een klasse wordt op de website van NKL als volgt omschreven:
 

*Unsere Lotterie teilt sich in 6 Klassen, die jeweils einen Monat lang gespielt werden. Das bedeutet also:*

**1 Klasse = 1 Monat -> 6 Klassen = 6 Monate = 1 Lotterie**

*Lotteriestart ist jeweils der 1. April und der 1. Oktober eines jeden Jahres.*

*Die Anzahl der Gewinne und die Gewinnsummen steigen von Klasse zu Klasse.*

*Zur Teilnahme an der Lotterie wird lediglich ein Los der NKL-Lotterie benötigt.*<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Zie stuk 324/004: *Seit dem 1. Juli 2012 sind die beiden Klassenlotterien NKL und SKL als gemeinsame Anstalt öffentlichen Rechts organisiert. Die GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder ist damit die einzige Anbieterin von Klassenlotterien in Deutschland und übernimmt im Zuge dessen sämtliche Rechte, Pflichten und Verbindlichkeiten der NKL und SKL.* Zie ook <http://www.gkl.org/gkl/GKL/index.html>.

<sup>4</sup> *Die Lotterierprodukte der Marke SKL sind Angebote der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) - gegründet per Staatsvertrag in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts - mit einem Sitz in der Freien und Hansestadt Hamburg und einem Sitz in München. Die GKL ist die Staatslotterie der 16 deutschen Bundesländer. Diese 16 Bundesländer sind die Trägerländer der GKL und garantieren die ordnungsgemäße Durchführung der Lotterien, die Losauflage sowie die Anzahl und Höhe der Gewinne.*

Bron: [https://www.skl.de/fwd?to=2\\_lot\\_ueb.jsp](https://www.skl.de/fwd?to=2_lot_ueb.jsp).

<sup>5</sup> Stuk 324/005/15 (NKL) en stuk 324/006/02 (SKL).

<sup>6</sup> Stuk 324/005/08. Zie ook

[http://www.nkl.de/nkl\\_static\\_content/html/klassenlotterie/sogehts/link\\_liste/lotterieverlauf.html](http://www.nkl.de/nkl_static_content/html/klassenlotterie/sogehts/link_liste/lotterieverlauf.html).



13. Op de website van SKL staat een vergelijkbare beschrijving:  
*Die SKL-Lotterie startet zweimal im Jahr, am 1. Juni und am 1. Dezember. Jede Lotterie dauert immer 6 Monate und ist in jeweils sechs Spielabschnitte zu einem Monat, den so genannten Klassen, unterteilt.*<sup>7</sup>
14. Door de Nederlandse Kansspelautoriteit is geen vergunning verleend aan de GKL, SKL en/of NKL om een Duitse loterij in Nederland aan te bieden.
15. In de periode november 2013 – juni 2015 ontving de Kansspelautoriteit meldingen van Nederlandse consumenten dat zij telefonisch benaderd waren om deel te gaan nemen aan Duitse loterijen.<sup>8</sup> Consumenten noemden daarbij GKL, NKL en/of SKL. Volgens de meldingen werd voor deze deelname maandelijks een bedrag tussen de € 77,95 en € 82,95 in rekening gebracht.
16. Op 17 januari 2015 ontving de Kansspelautoriteit een melding van een persoon die zich voorstelde als medewerker bij de klantendienst van LE1[xxxx] direct GmbH.<sup>9</sup> In een aanvullende melding is sprake van het actief werven van Nederlandse deelnemers aan de NKL en SKL via een Nederlands callcenter, C[xxxx] Telemarketing B.V. De medewerker meldde dat behalve het verkoopkantoor LE1[xxxx] ook verkoopkantoor LE2[xxxx] van dit callcenter gebruik maakt om Nederlandse deelnemers aan de Duitse loterijen NKL en SKL te werven.<sup>10</sup>
17. Deze meldingen waren aanleiding voor het instellen van een onderzoek naar de verkoop van loten voor de NKL en SKL aan Nederlandse consumenten.
18. In het kader van dit onderzoek is onder meer onderzocht welke meldingen op internet werden aangetroffen over het werven van Nederlandse consumenten voor de NKL en SKL.<sup>11</sup> Meldingen werden aangetroffen op het consumentenforum van het consumentenprogramma TROS Radar. Op het forum zijn vier verschillende onderwerpen aangaande NKL en SKL aangetroffen: 1) NKL Duitse Staatsloterij, met startdatum 18 september 2006; 2) SKL Duitse Staatsloterij, met startdatum 26 mei 2004; 3) 'Duitse Staatsloterij', NKL, SKL, Boessche, LE1[xxxx], LE3[xxxx], met startdatum 19 november 2013; en 4) SKL loterij in Duitsland, met startdatum 13 februari 2004.

<sup>7</sup> Stuk 324/006/11. Zie ook [https://www.skl.de/fwd?to=2\\_lot\\_ueb.jsp](https://www.skl.de/fwd?to=2_lot_ueb.jsp).

<sup>8</sup> Stuk 324/001.

<sup>9</sup> GmbH: Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

<sup>10</sup> Stuk 324/008 en stuk 324/011.

<sup>11</sup> Stuk 314/019.



19. Zoals in bovenstaande reeds aangegeven is op 14 september 2010 al een verzoek gedaan aan de NKL om het aanbieden van loten in Nederland te staken.<sup>12</sup> NKL liet bij brief van 20 september 2010 weten niet in Nederland actief te zijn en dat de zelfstandige *staatliche Lotterie-Einnehmer* zowel de Duitse regelgeving als de regelgeving van andere landen moeten respecteren. NKL zegde toe de *staatliche Lotterie-Einnehmer* te informeren.<sup>13</sup>

## 2.2 De betrokkenen

*Staatsloterijverkoopkantoren (staatliche Lotterie-Einnehmer)*

20. De loten waarmee aan de NKL en SKL kan worden deelgenomen, worden verkocht via de staatsloterijverkoopkantoren, de zgn. *staatliche Lotterie-Einnehmer*. Een lot wordt ook wel aangeduid als een *persoonlijk lot-certificaat*.<sup>14</sup>

21. Uit het onderzoek bleek betrokkenheid van de volgende verkoopkantoren:

- NKL LE2[xxxx] en SKL LE2[xxxx]; en
  - LE3[xxxx] (NKL) en LE1[xxxx] (SKL).
- LE3[xxxx] is een handelsnaam van LE1[xxxx].

### 2.2.1 LE1[xxxx] c.s.

*LE1[xxxx] direct GmbH*

22. Op 17 en 19 februari 2015 is de website [www.gloeckle-direct.de](http://www.gloeckle-direct.de) onderzocht.<sup>15</sup>

Hieruit bleek onder meer:

- a. LE1[xxxx] direct GmbH is gevestigd in Stuttgart.
- b. Het bedrijf houdt zich onder meer bezig met direct marketing/telefoonmarketing.
- c. Op de website is opgenomen informatie over GM Consult met de website [www.gm-consult.de](http://www.gm-consult.de).<sup>16</sup>
- d. Als partners van het bedrijf worden onder andere genoemd: LE1[xxxx] Lotterie en LE3[xxxx] Staatliche Lotterie Einnahme.<sup>17</sup>

23. Op de website van LE1[xxxx] direct GmbH was een verwijzing opgenomen naar de website [www.gm-consult.de](http://www.gm-consult.de). Onder *Impressum* (colofon) stond aldaar vermeld: GM Consult IT GmbH, gevestigd te Stuttgart.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Stuk 324/002.

<sup>13</sup> Stuk 324/003.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld stuk 324/001/10 en 16. Zie ook stuk 324/006/10 (SKL) en stuk 324/005(NKL), onder *Spielbedingungen* en stuk 324/001/25, brief SKL LE2[xxxx]: Staatsloterijverkoopkantoor.

<sup>15</sup> Stuk 324/015.

<sup>16</sup> Stuk 324/015/05.

<sup>17</sup> Stuk 324/015/07.

<sup>18</sup> Stuk 324/015/09.



24. De GM Serviceclub is een product van GM Consult It.<sup>19</sup> Uit de Whois Database blijkt de dat Gloekle direct GmbH de registrant is van de website Gmserviceclub.com.

25. GM Consult wordt op internet (zie randnummer 18) ook door consumenten genoemd.<sup>20</sup> Ook GM Serviceclub wordt genoemd.<sup>21</sup>

*LE1[xxxx], gmservice club en Staatliche Lotterie einnahme LE1[xxxx] OHG*

26. Op de website gmserviceclub.com is de lezen: *✓ vele voordelen. Hartelijk welkom.*

De website toont op de homepage Nederlandstalige verwijzingen naar

a. SKL: *Klik hier om naar de SKL site te gaan. SKL Het Grote Geluk;* en

b. NKL: *Klik hier om naar de NKL site te gaan. NKL Wij maken miljonairs.*<sup>22</sup>

27. Tevens wordt vermeld de *Gratis Service-Hotline: 00800 - 45 632 553.*

28. De link SKL leidde naar de website gloeckle-gms.com, een Nederlandstalige website met onder meer de volgende teksten:

a. *SKL Het grote geluk.*

b. *LE1[xxxx] Lotterie (met logo).*

c. *Hartelijk welkom bij Glöcke! Bij de SKL en LE1[xxxx] kunt u rijk worden zonder er moeite voor te doen!.*

d. *En LE1[xxxx] – een van de meest traditierijkste loterij-agentschappen in Europa – bezit een officiële vergunning om de SKL loten aan zijn klanten te versturen en de prijzen uit te keren.*

e. *Service Hotline (gratis nummer met **Nederlandstalige** klantenservice) en het e-mailadres klantenservice@gloeckle.de.*<sup>23</sup>

29. Op de website is een informatiebrochure opgenomen. Hierin wordt onder meer vermeld:

a. *Van Staatswege gegarandeerd.*

b. *De prijzen en de kansen om deze prijzen te winnen zijn officieel gegarandeerd.*

c. *LE1[xxxx] Lotterie Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG, AG Stuttgart HRA 13737 www.gloeckle.nl.*<sup>24</sup>

d. *Alle prijzen zijn in Duitsland vrij van inkomstenbelasting.*<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Stuk 324/015/14. Zie ook stuk 324/038.

<sup>20</sup> Stuk 342/019, melding in onderwerp 1, 13 oktober 2008: [...] het wordt afgeschreven via GM Consult. Zie ook melding 29 januari 2010: De rekeningnummers die je dus telefonisch voor de zekerheid MOET blokkeren: Nederlands banknummer GM Consult 6597.77.037 [ing]. En eveneens 29 januari 2010: Bij de omschrijving staat wel alle keren GM Consult.

<sup>21</sup> Stuk 324/019, melding in onderwerp 1, 27 oktober 2010: [...] onder de naam van GM SERVICE CLUB. Zie ook melding in onderwerp 4, 19 april 2012: Op de brief die je krijgt staat GM Serviceclub.

<sup>22</sup> Stuk 324/015/10.

<sup>23</sup> Stuk 324/015/11.

<sup>24</sup> Stuk 324/036. OHG: Offene Handelsgesellschaft.





30. Het *Impressum* op de website gloeckle-gms.com vermeldde: *Het loterij-agentschap LE1[xxxx] is een officieel loterij-agentschap met vergunning van de Süddeutschen Klassenlotterie en verkoopt in naam van de SKL loten.*<sup>26</sup>
31. Op 18 augustus 2015 is de website www.gmserviceclub.com nogmaals onderzocht.<sup>27</sup> De website was grotendeels gelijk aan de website zoals aangetroffen in het onderzoek van 17 juni 2015.<sup>28</sup> De website was gesteld in de Nederlandse taal en er werd onder meer nog steeds een Nederlandstalige klantenservice aangeboden.<sup>29</sup> Ook werd het webadres www.gloeckle.nl vermeld.<sup>30</sup>

*Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx]*

32. De link NKL leidde naar de website LE3[xxxx]-gms.com, een Nederlandstalige website met onder meer de volgende teksten:
- NKL Wij maken miljonairs en LE3[xxxx] Staatliche Lotterie-Einnahme.*
  - Hartelijk welkom bij LE3[xxxx]!*
  - Bij de NKL en LE3[xxxx] kunt u rijk worden zonder er moeite voor te doen!*
  - De NKL is een van de meest kansrijke loterijen ter wereld – en **alle prijzen zijn van staatswege gegarandeerd.***
  - Service Hoteline (gratis nummer met **Nederlandstalige** klantenservice) en het e-mailadres klantenservice@nkl-LE3[xxxx].de.
  - Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx] OHG, met een adres in Hamburg.<sup>31</sup>
33. Op de website is een informatiebrochure opgenomen. Hierin wordt onder meer vermeld:
- De prijzen en de kansen om deze prijzen te winnen zijn officieel gegarandeerd.*
  - Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx] OHG, AG Hamburg HRA 77 479 klantenservice@nkl-LE3[xxxx].de.
  - En wie of wat is LE3[xxxx]? Het traditierijke loterij-agentschap LE3[xxxx] bezit een officiële vergunning, verstuurt de NKL-loten, keert prijzen uit - en beantwoordt gratis al uw vragen over het spel.*<sup>32</sup>
  - Alle prijzen zijn in Duitsland vrij van inkomstenbelasting.*
34. Het *Impressum* vermeldt: *Het loterij-agentschap LE3[xxxx] is een officieel loterij-agentschap met vergunning van de Nordwestdeutschen Klassenlotterie en verkoopt in naam van de NKL loten.*<sup>33</sup>

<sup>25</sup> Stuk 324/015/12.

<sup>26</sup> Stuk 324/015/16.

<sup>27</sup> Stuk 324/041.

<sup>28</sup> Stuk 324/015.

<sup>29</sup> Stuk 324/041/03 (SKL; LE1[xxxx]) en 08 (NKL; LE3[xxxx]).

<sup>30</sup> Stuk 324/041/04.

<sup>31</sup> Stuk 324/015/17. Zie ook stuk 324/037.

<sup>32</sup> Stuk 324/015/18.



35. De naam LE3[xxxx] wordt op internet (zie randnummer 18) door consumenten genoemd.<sup>34</sup>
36. Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] heeft callcenter C[xxxx] in de arm genomen om SKL-loten te verkopen aan Nederlandse consumenten.<sup>35</sup> Het gaat daarbij om nieuwe klanten (new sales)<sup>36</sup> als de verkoop van extra loten aan bestaande klanten<sup>37</sup> en zgn. winback.<sup>38</sup> LE1[xxxx] is bij de sluiting van deze overeenkomsten vertegenwoordigd door A. LE1[xxxx]. De overeenkomsten zijn gesteld in de Engelse taal.
37. Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx] heeft callcenter C[xxxx] in de arm genomen om NKL-loten te verkopen aan Nederlandse consumenten.<sup>39</sup> Het gaat daarbij om nieuwe klanten (new sales)<sup>40</sup> als de verkoop van extra loten aan bestaande klanten (*upselling*)<sup>41</sup> en zgn. winback.<sup>42</sup> LE3[xxxx] is bij de sluiting van deze overeenkomsten eveneens vertegenwoordigd door A. LE1[xxxx]. De overeenkomsten zijn gesteld in de Engelse taal.
38. Een contract voor de NKL campagne NKL 130 tussen Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx] en C[xxxx] Telemarketing B.V. is bij brief van 13 februari 2013 aan C[xxxx] toegezonden. De brief is in de Nederlandse taal gesteld en het briefhoofd vermeldt: LE1[xxxx] direct GmbH te Stuttgart.<sup>43</sup>
39. Elke overeenkomst heeft in de naam het nummer van de *campaign*. Bijvoorbeeld: *Agreement TM 135th SKL Upselling Campaign*, gedateerd 19 maart 2014.
40. Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx] heeft een instructie aan C[xxxx] Telemarketing verstrekt over de uit te voeren activiteiten (Auftragsdatenverarbeitung und Datenumgang). Deze is gesteld in de Duitse taal en voorzien van een Nederlandse vertaling (met de titel Uitbesteding van gegevensverwerking en datahandling).<sup>44</sup>

---

<sup>33</sup> Stuk 324/015/20.

<sup>34</sup> Stuk 314/019, melding in onderwerp 1, 22 februari 2010 (door consument geplaatste mail van Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx]); 1 april 2010: Door LE3[xxxx] werd ik netjes gebeld; 22 april 2010: Ze vertelde dat zij niet voor LE2[xxxx] maar voor LE3[xxxx] (ook in Hamburg) werkte [...] met dat verschil dat ik van LE3[xxxx] een envelop ontving met keurig Nederlandstalige documenten [...].

<sup>35</sup> Stuk 324/024.

<sup>36</sup> Stuk 324/024/01 en 019 en 020 en 021 en 029.

<sup>37</sup> Stuk 324/024/02 en 14A en 030.

<sup>38</sup> Stuk 324/024/03 en 015.

<sup>39</sup> Stuk 324/024 en 016.

<sup>40</sup> Stuk 324/024/05 en 08 en 018 en 023.

<sup>41</sup> Stuk 324/024/06 en 09 en 013 en 017 en 027 en 028. Voor upselling: zie stuk 324/027/01, pagina 3.

<sup>42</sup> Stuk 324/024/07.

<sup>43</sup> Stuk 324/024/022.

<sup>44</sup> Stuk 324/024/014. Gedateerd op 25 januari 2012.



## 2.2.2 LE2[xxxx] c.s.

41. Op 23 april 2015 is de website [www.LE2\[xxxx\].de](http://www.LE2[xxxx].de) onderzocht.<sup>45</sup> Op de homepage stond *200 Jahre LE2[xxxx]* met twee links: SKL LE2[xxxx]' en 'NKL Wir machen Millionaire NKL LE2[xxxx]'. De link SKL leidde naar de website [www.skl.de/le/LE2\[xxxx\]](http://www.skl.de/le/LE2[xxxx]).<sup>46</sup> De link NKL gaf een foutmelding.<sup>47</sup> De website [skl.de/le/LE2\[xxxx\]](http://skl.de/le/LE2[xxxx]) was gesteld in de Duitse taal.

42. De naam LE2[xxxx] wordt op internet (zie randnummer 18) door consumenten genoemd.<sup>48</sup>

### LE2[xxxx] KG

43. Op 9 juli 2015 is de website [www.lotterie-kiosk.de](http://www.lotterie-kiosk.de) onderzocht. Deze website vermeldde onder meer:

*LE2[xxxx] Lotterie-Kiosk*

*Mit wenigen Klicks zum Millionair.*

De website is gesteld in de Duitse taal, prijst het loterijaanbod aan en biedt gelegenheid tot het bestellen van loten en geeft informatie over de klantenservice.

44. Onder *Impressum* stond onder meer vermeld: *LE2[xxxx] KG Staatliche Lotterie-Einnahme* met een vestigingsadres in Hamburg en het inschrijvingsnummer HRA 2238.<sup>49</sup>

45. LE2[xxxx] KG staat ook vermeld in het briefhoofd bij de (Nederlandstalige) brieven die naar deelnemers aan de loterij werden gestuurd.<sup>50</sup>

### LE2[xxxx] Direct GmbH

46. LE2[xxxx] Direct GmbH is ingeschreven in het register van de Kamer van Koophandel te Hamburg onder nummer 92453. Als bedrijfsomschrijving staat onder meer genoemd: *Der Verkauf und die Vermittlung von Lotterie-Losen im Auftrag und für die Rechnung von staatlich genehmigten Unternehmen.*

<sup>45</sup> Stuk 324/017.

<sup>46</sup> Stuk 324/017/03.

<sup>47</sup> Stuk 324/017/04.

<sup>48</sup> Stuk 324/019/01, melding in onderwerp 1 van 11 maart 2008: Ik heb afgelopen vrijdag gebeld naar de NKL (LE2[xxxx]) [...]; melding 19 oktober 2008: Op mijn brief zie ik LE2[xxxx] staan [...]; 1 april 2010: LE2[xxxx] herkende mijn klantnummer niet [...]; 4 maart 2012: Wij zijn opgelicht door Lotterie-Einnahme Boesch; 15 oktober 2012: Ik ben er vorige week achtergekomen dat deze loterij (NKL LE2[xxxx]) als sinds 05-2008 een onrechtmatig bedrag van mijn rekening incasseert; 3 oktober 2013: [...] nu las ik ergens dat er 2 verschillende nkl zijn, eentje via boesen, de ander peter nkl.

<sup>49</sup> Stuk 324/034. KG: Kommandit Gesellschaft. Gelijkend op de Nederlandse Commanditaire Vennootschap.

<sup>50</sup> Stuk 324/324/001, brief van 2 maart 2015, 26 maart 2015, 13 april 2015, 9 april 2015, 15 april 2015, 18 juni 2015, 30 april 2015, 3 juni 2015.



47. LE2[xxxx] Direct GmbH heeft callcenter PH Telemarketing te Hoogvliet in de arm genomen om voor LE2[xxxx] (NKL/SKL) loten te verkopen aan Nederlandse consumenten.
48. Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van een 'reeds getekende hoofdelijke overeenkomst' met verschillende addenda. De addenda zijn gesteld in de Nederlandse taal.<sup>51</sup>
49. Elk addendum vermeldt het nummer en de periode van de campagne. Bijvoorbeeld: *Het betreft een addendum voor de aankomende SKL 136 campagne waarvoor de acquisitie zal starten op 8 september 2014 en zal eindigen op 28 november 2014.*<sup>52</sup>
50. Elk addendum bevat kwaliteitsafspraken en vermeldt dat de tekst van de voicelog door LE2[xxxx] wordt aangeleverd.
51. Tussen LE2[xxxx] (NKL-SKL) en L[xxxx] Group B.V. is een telemarketingovereenkomst gesloten<sup>53</sup>. Het in het onderzoek aangetroffen exemplaar is gesteld in de Nederlandse taal en is niet gedateerd. In de overeenkomst is onder meer opgenomen dat L[xxxx] Group verkoopactiviteiten verricht voor LE2[xxxx] en dat LE2[xxxx] zorgdraagt voor het te gebruiken adressenbestand (onderdeel 3.1 van de overeenkomst).
52. In artikel 9 van de overeenkomst is opgenomen dat de overeenkomst per direct kan worden beëindigd wanneer LE2[xxxx] door de Nederlandse overheid gesommeerd wordt haar activiteiten op de Nederlandse markt te staken.
53. Er is ook een Duitstalige overeenkomst aangetroffen.<sup>54</sup> Deze is gedateerd 19 (?) januari 2015. Hierbij is een Duitstalig addendum (*Nachtrag*) gevoegd.<sup>55</sup>

### 2.2.3 C[xxxx] Telemarketing B.V. c.s.

54. Op 2 juni 2015 is een bedrijfsbezoek gebracht aan callcenter C[xxxx].<sup>56</sup> Het bedrijfsbezoek is enkele dagen van te voren aangekondigd.<sup>57</sup> Als doel van het onderzoek is daarbij opgegeven: [...] of bij C[xxxx] sprake is van strijdigheid met hetgeen is bepaald in de Wet op de kansspelen.

<sup>51</sup> Stuk 324/024/04 en 024 en 025. Soms is er sprake van XXX (Call Centre) (XXX: Directeur [xxxx] Group, zie ook stuk 324/024/22); soms van XXX (C[xxxx] Telemarketing XXX) en soms van XXX (C[xxxx] Telemarketing).

<sup>52</sup> Stuk 324/024/04 (004-01).

<sup>53</sup> Stuk 324/024/10.

<sup>54</sup> Stuk 324/024/26.

<sup>55</sup> Stuk 324/024/26/08

<sup>56</sup> Stuk 324/024.

<sup>57</sup> Stuk 324/023.



55. C[xxxx] Telemarketing B.V. is een callcenter te Hoogvliet. Enig aandeelhouder en bestuurder is L[xxxx] Group B.V.. Bestuurder en enig aandeelhouder van L[xxxx] Group B.V. is de heer L[xxxx].<sup>58</sup>
56. C[xxxx] Telemarketing B.V. heeft tijdens het bedrijfsbezoek op 2 juni 2015 documenten overgelegd waaruit de verkoopactiviteiten in opdracht van LE2[xxxx] en LE1[xxxx] blijken.<sup>59</sup> Daaronder de overeenkomsten en addenda als hierboven genoemd.
57. Op 2 juni 2015 verklaarde de heer L[xxxx] – zakelijk weergegeven - onder meer:
- Namens LE2[xxxx] en LE1[xxxx] worden ingezetenen van Nederland, België en Duitsland benaderd om deel te nemen aan een Duitse loterij (NKL of SKL).
  - De personen die worden gebeld zijn eerder klant geweest bij LE2[xxxx] of LE1[xxxx]. Er wordt gebruik gemaakt van een winback-bestand.
  - LE2[xxxx] en LE1[xxxx] leveren dit bestand aan.
  - De opdracht om met Nederlandse ingezetenen te bellen komt direct van LE2[xxxx] en LE1[xxxx].
  - Het contact met LE2[xxxx] en LE1[xxxx] is geregeld via het bedrijf EDM. EDM levert een callscript en zorgt dat de door LE2[xxxx] en LE1[xxxx] aangeleverde data in het goede format worden gezet zodat deze verwerkt kunnen worden in het systeem van C[xxxx].
  - C[xxxx] belde sinds de oprichting – dat was toen ongeveer drie-en-een-half jaar geleden – eerst naar Duitse ingezetenen en een half jaar later ook naar Nederlandse ingezetenen.
  - De heer L[xxxx] was er niet van op de hoogte dat de werving van Nederlandse deelnemers voor de Duitse loterij niet zou zijn toegestaan.
58. Op 24 juni 2015 is een tweede bedrijfsbezoek gebracht en is de heer L[xxxx] in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen.<sup>60</sup>
59. De heer L[xxxx] verklaarde – zakelijk weergegeven – onder meer:
- De heer L[xxxx] bevestigde dat eerst Duitse en later Nederlandse ingezetenen werden benaderd.
  - Tot het eerste bedrijfsbezoek op 2 juni 2015 was de verhouding tussen de landen 60% Nederlands en de rest Belgisch en Duits. Na 2 juni 2015 is C[xxxx] direct gestopt met bellen naar Nederlandse ingezetenen.
  - Er werden ongeveer 700 tot 800 Nederlandse deelnemers per maand geworven voor LE2[xxxx] en LE1[xxxx] samen.
  - LE2[xxxx] en LE1[xxxx] leveren het klantenbestand aan dat gebeld moet worden. Van LE1[xxxx] komen de data rechtstreeks, maar soms via EDM.

<sup>58</sup> Stuk 324/022.

<sup>59</sup> Stuk 324/024 en 025.

<sup>60</sup> Stuk 324/27. Aanwezig was ook de advocaat van de heer Directeur [xxxx].



- e. C[xxxx] krijgt elk kwartaal een nieuwe opdracht van LE2[xxxx] en LE1[xxxx]. Deze opdrachten kunnen per kwartaal verschillen.
- f. C[xxxx] heeft EDM benaderd met de vraag of EDM opdrachten kon regelen. Zo is hij in contact gekomen met LE2[xxxx].
- g. Hij is al vijftien jaar actief in de telemarketing en bij alle bedrijven waar hij voor gewerkt heeft, worden loten verkocht voor buitenlandse loterijen. Hij heeft zich nooit gerealiseerd dat dat niet mocht.

#### EDM

- 60. Uit het uittreksel van de Kamer van Koophandel blijkt dat EDM B.V. verschillende handelsnamen hanteert.<sup>61</sup> Een van deze namen is EDM Media. Een van de bestuurders van EDM B.V. is EDM Media Group B.V., gevestigd op de Hendrik Figeeweg te Haarlem. Dit adres staat als *service adress* vermeld in het *annual return* van het Companies House voor EDMMedia Limited.
- 61. Tijdens een bedrijfsbezoek aan EDM heeft EDM toegelicht dat EDMMedia Limited een softwarepakket, Leadflow, heeft ontwikkeld dat werd gebruikt door LE2[xxxx] en LE1[xxxx] voor onder meer de Nederlandse markt.
- 62. EDMMedia Limited heeft overeenkomsten gesloten met Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG,<sup>62</sup> Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx],<sup>63</sup> en Staatliche Lotterie-Einnahme LE2[xxxx].<sup>64</sup> De overeenkomsten zijn gesteld in de Engelse taal. Zij vermelden dat de betrokken Lotterie-Einnahme een directe relatie heeft met de callcenters. In de overeenkomsten is het gebruik van *the online sales-flow system Leadflow* geregeld.

### 3 Rapport

- 63. In het rapport van 3 december 2015 wordt geconstateerd dat 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 der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

<sup>61</sup> Stuk 324/031.

<sup>62</sup> Stuk 324/032: 2 april 2013 (SKL upselling en SKL winback), 15 april 2013 (SKL new acquisition).

<sup>63</sup> Stuk 324/032: 20 augustus 2013 (NKL upselling en NKL winback).

<sup>64</sup> Stuk 324/032: 25 september 2013 (SKL) en 20 juni 2013 (NKL).



64. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 3 december 2015 toegezonden aan:
- Gemeinsame Klassenlotterie der Länder;
  - Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG;
  - LE3[xxxx] OHG;
  - LE1[xxxx] direct GmbH;
  - LE2[xxxx] KG;
  - LE2[xxxx] direct GmbH;
  - C[xxxx] Telemarketing B.V.;
  - L[xxxx] Group B.V.;
  - De heer L[xxxx].
65. In het rapport worden de volgende (rechts)personen aangemerkt als mogelijke overtreder:
- Gemeinsame Klassenlotterie der Länder: artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok;
  - Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG: artikel 1, eerste lid, onder a en b, van de Wok;
  - LE3[xxxx] OHG: artikel 1, eerste lid, onder a en b, van de Wok;
  - LE1[xxxx] direct GmbH: artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok;
  - LE2[xxxx] KG: artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok;
  - LE2[xxxx] direct GmbH: artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok;
  - C[xxxx] Telemarketing B.V.: artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok;
  - L[xxxx] Group B.V. te Rhon: artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok;
  - De heer L[xxxx]: artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.

## 4 Zienswijze

### 4.1 Procedureel

66. Bij brief van 29 januari 2016 zijn bovengenoemde geadresseerden van het rapport uitgenodigd om tijdens hoorzittingen op 25 februari 2016 ten kantore van de Kansspelautoriteit een zienswijze op het rapport te geven.
67. Gelet op het feit dat er sprake van was dat de Lotterie-Einnahmen mogelijk in concurrentieverhouding tot elkaar staan, zijn er op 25 februari 2016 twee hoorzittingen gehouden. De eerste hoorzitting betrof GKL, LE2[xxxx] c.s. en C[xxxx] c.s. De tweede hoorzitting betrof GKL, LE1[xxxx] c.s./LE3[xxxx] en C[xxxx] c.s.



68. Voorafgaand aan de hoorzittingen zijn schriftelijke zienswijzen ontvangen van
- LE1[xxxx] direct GmbH, Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG en LE3[xxxx] OHG;<sup>65</sup>
  - LE2[xxxx] direct GmbH en LE2[xxxx] KG;<sup>66</sup>
  - C[xxxx] Telemarketing B.V., de L[xxxx] Group B.V. en de heer L[xxxx];<sup>67</sup>
  - Gemeinsame Klassenlotterie der Länder.<sup>68</sup>
69. Ter eerste hoorzitting op 25 februari 2016 zijn verschenen: GKL en twee gemachtigden, de gemachtigde van LE2[xxxx] c.s. en de heer L[xxxx] met zijn gemachtigde.<sup>69</sup> Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>70</sup>
70. Ter tweede hoorzitting op 25 februari 2016 zijn verschenen: GKL en twee gemachtigden, de gemachtigde van LE1[xxxx] c.s./LE3[xxxx] en de heer L[xxxx] met zijn gemachtigde.<sup>71</sup> Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>72</sup>
71. Op verzoek van C[xxxx] c.s. is tijdens de hoorzittingen gelegenheid geboden tot een vertrouwelijk deel. Hiervan is apart verslag gelegd.<sup>73</sup>
72. De verslagen zijn aan betrokkenen toegezonden. Op de verslagen zijn reacties ontvangen van GKL,<sup>74</sup> C[xxxx] c.s.,<sup>75</sup> LE2[xxxx] c.s.<sup>76</sup> en LE1[xxxx] c.s./LE3[xxxx].<sup>77</sup>
73. Opgemerkt zij dat in de verslagen per abuis 23 in plaats van 25 februari 2016 wordt vermeld.

## 4.2 Inhoudelijk

### *Zienswijze LE2[xxxx] KG en LE2[xxxx] direct GmbH*

74. In de zienswijze op het rapport en tijdens de hoorzitting op 25 februari 2016 is namens LE2[xxxx] KG en LE2[xxxx] direct GmbH (kort samengevat) onder meer het volgende aangevoerd:

<sup>65</sup> Stuk 10136 / 00.065.233.

<sup>66</sup> Stuk 10072 / 00.065.232.

<sup>67</sup> Stuk 10072 / 00.065.228 en 10136 / 00.065.230.

<sup>68</sup> Stuk 10072 / 00.065.562 en 10136 / 00.065.563.

<sup>69</sup> Stuk 10072 / 00.065.659.

<sup>70</sup> Stuk 10072 / 00.067.057.

<sup>71</sup> Stuk 10136 / 00.065.658.

<sup>72</sup> Stuk 10136 / 00.067.065.

<sup>73</sup> Stuk 10072 / 00.067.061 en 10136 / 00.06762.

<sup>74</sup> Stuk 10072 / 00.067.349 en 10136 / 00.067.350.

<sup>75</sup> Stuk 10072 / 00.067.499 en 10136 / 00.067.498.

<sup>76</sup> Stuk 10072 / 00.067.500.

<sup>77</sup> Stuk 10136 / 00.067.497.





- a. LE2[xxxx] KG beschikt over een 'wederverkopersvergunning'<sup>78</sup>, maar onderneemt geen verkoopactiviteiten en is daar ook niet bij betrokken. Er is geen concernrelatie met LE2[xxxx] Direct. LE2[xxxx] KG heeft geen contacten onderhouden met het callcenter.
- b. Het Nederlandse vergunningstelsel is in strijd met het Europese recht en bovendien inconsistent. LE2[xxxx] is ten onrechte uitgesloten van vergunningverlening in Nederland.
- c. De Kansspelautoriteit heeft jegens LE2[xxxx] direct een rapport opgemaakt en niet eerst gewaarschuwd. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat de Kansspelautoriteit het beleid voert dat aanbieders altijd eerst gewaarschuwd worden.
- d. De Kansspelautoriteit heeft geen beleid t.a.v. loterijen en dus kon LE2[xxxx] ook niet weten dat de Kansspelautoriteit bezwaar had tegen de activiteiten van LE2[xxxx]. Er was ook geen precedent voor handen.
- e. De voorschriften in Duitsland t.a.v. consumentenbescherming bij het aanbieden van loterijen zijn veel strikter dan in Nederland. LE2[xxxx] houdt zich aan deze voorschriften. Uit dat oogpunt is er voor de Kansspelautoriteit dus geen reden om tegen LE2[xxxx] op te treden.
- f. Door bedrijfsvertrouwelijke informatie – aantallen sales en overeenkomsten – in het dossier te voegen, is deze informatie met alle partijen – inclusief concurrenten – gedeeld. LE2[xxxx] maakt daar bezwaar tegen.
- g. LE2[xxxx] maakt bezwaar tegen openbaarmaking van een eventueel sanctiebesluit.

*Zienswijze LE1[xxxx] direct GmbH, Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG en LE3[xxxx] OHG*

75. In de zienswijze op het rapport en tijdens de hoorzitting op 25 februari 2016 is namens LE1[xxxx] direct GmbH, Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx] OHG en LE3[xxxx] OHG (kort samengevat) onder meer het volgende aangevoerd:

- a. LE3[xxxx] en LE1[xxxx] OHG beschikken over een 'wederverkopersvergunning'.<sup>79</sup>
- b. Veel Duitse ingezetenen spreken Nederlands en daarom heeft LE1[xxxx] c.s. Nederlandstalige informatieve websites. Het is niet mogelijk om via de websites deel te nemen aan kansspelen.
- c. C[xxxx] Telemarketing heeft alle voor telemarketing geldende regelgeving nageleefd. C[xxxx] heeft nooit opdracht gekregen om Duitse klanten voor de Duitse loterij te werven.
- d. Het Nederlandse vergunningstelsel is in strijd met het Europese recht en bovendien inconsistent. LE1[xxxx] c.s. worden ten onrechte uitgesloten van vergunningverlening in Nederland.

<sup>78</sup> GKL verzorgt de organisatie en de trekking maar verkoopt zelf geen loten.

<sup>79</sup> GKL verzorgt de organisatie en de trekking maar verkoopt zelf geen loten.



- e. De Kansspelautoriteit heeft jegens LE1[xxxx] c.s. direct een rapport opgemaakt en niet eerst gewaarschuwd. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat de Kansspelautoriteit het beleid voert dat aanbieders altijd eerst gewaarschuwd worden.
- f. De Kansspelautoriteit heeft geen beleid t.a.v. loterijen en dus konden LE1[xxxx] c.s. ook niet weten dat de Kansspelautoriteit bezwaar had tegen de activiteiten van LE1[xxxx] c.s. Er was ook geen precedent voor handen.
- g. LE1[xxxx] Direct kan niet worden aangemerkt als overtreder nu niet voldaan is aan de criteria voor medeplegen.
- h. LE1[xxxx] c.s. zijn niet op Nederlands grondgebied actief met verkoopactiviteiten.
- i. De voorschriften in Duitsland t.a.v. consumentenbescherming bij het aanbieden van loterijen zijn veel strikter dan in Nederland. LE1[xxxx] c.s. houdt zich aan deze voorschriften. Uit dat oogpunt is er voor de Kansspelautoriteit dus geen reden om tegen LE1[xxxx] c.s. op te treden.
- j. Door bedrijfsvertrouwelijke informatie in het dossier te voegen, is deze informatie met alle partijen – inclusief concurrenten – gedeeld. LE1[xxxx] c.s. maken daar bezwaar tegen.
- k. LE1[xxxx] c.s. maken bezwaar tegen openbaarmaking van een eventueel sanctiebesluit.

*Zienswijze C[xxxx] Telemarketing c.s.*

76. In de zienswijze op het rapport en ter hoorzitting van 25 februari 2016 is namens C[xxxx] Telemarketing B.V., de L[xxxx] Group B.V. en de heer L[xxxx] (kort samengevat) het volgende aangevoerd:

- a. Het Nederlandse vergunningstelsel is in strijd met het Europese recht en bovendien inconsistent. Tijdens het bedrijfsbezoek aan C[xxxx] is door de aanwezige toezichthouders gezegd dat het aanvragen van een vergunning ook geen enkele zin heeft.
- b. C[xxxx] c.s. zijn niet bekend met de brief die in 2010 door de Kansspelautoriteit naar de Duitse NKL-loterij is gestuurd.
- c. Tijdens het bedrijfsbezoek is door de aanwezige toezichthouders gezegd dat het onderzoek alleen betrekking had op C[xxxx], en niet op de heer L[xxxx] persoonlijk. Op basis van deze mededeling heeft de heer L[xxxx] meegewerkt aan het onderzoek en vragen beantwoord. De cautie is niet aan hem persoonlijk verleend.
- d. Tijdens het bedrijfsbezoek is gezegd dat er vooralsnog geen sprake was van handhaving, maar uit de stukken blijkt dat er toen al contact was geweest met het openbaar ministerie.



- e. De Kansspelautoriteit voert een prioriteringsbeleid waaruit blijkt dat er altijd eerst gewaarschuwd wordt en vermeende overtreders in de gelegenheid worden gesteld hun activiteiten te staken. In dit geval is geen waarschuwing gegeven. Er was ook geen precedent voor handen.
- f. Beleidswijzigingen moeten door een bestuursorgaan eerst kenbaar worden gemaakt. In Nederland worden al jaren loten voor Duitse loterijen verkocht, daarom wist de heer L[xxxx] niet dat dit niet mocht. De verkoop van loten voor Duitse loterijen werd gedoogd. De Kansspelautoriteit heeft niet bekend gemaakt dat er actief gehandhaafd zou worden.
- g. De reikwijdte van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is onduidelijk.<sup>80</sup> Volgens de wetsgeschiedenis (wet van 22 juli 1814 en de Loterijwet uit 1905) valt onder deze bepaling alleen het plaatsen van advertenties c.q. directe werving met reclame. Het telefonisch benaderen van Nederlandse ingezetenen valt niet onder deze bepaling en dat is ook nooit de bedoeling van de wetgever geweest.
- h. Er is bij de telemarketing voldaan aan alle bepalingen van consumentenbescherming.
- i. C[xxxx] heeft de werving voor de Duitse loterijen na het bezoek van de Kansspelautoriteit gestaakt. De financiële positie van C[xxxx] is door het verlies van de Duitse opdrachtgevers verslechterd.
- j. C[xxxx], de L[xxxx] Group en de heer L[xxxx] worden aangesproken voor één en dezelfde overtreding. Het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van ne bis in idem, worden hierdoor geschonden.
- k. Het is niet duidelijk waarom de heer L[xxxx] als enige bestuurder persoonlijk als overtreder is aangemerkt. Bij alle andere in deze zaak betrokken bedrijven zijn de bestuurders niet als overtreder aangemerkt. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
- l. Door bedrijfsvertrouwelijke informatie in het dossier te voegen, is deze informatie met alle partijen gedeeld. C[xxxx] c.s. acht dit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.
- m. C[xxxx] c.s. wordt door een eventuele boete onevenredig getroffen. C[xxxx] verkeerde in de veronderstelling dat zij rechtmatig handelde en wist niet dat de opdrachtgevers een vergunning nodig hadden. C[xxxx] had in elk geval in de gelegenheid moeten worden gesteld om haar werkzaamheden aan te passen. Dit is bestendig beleid van de Kansspelautoriteit.
- n. C[xxxx] c.s. heeft bezwaar tegen openbaarmaking van een eventueel sanctiebesluit.

<sup>80</sup> De zienswijze vermeldt abusievelijk artikel 1 aanhef en onder b Wok.

*Zienswijze GKL*

77. In de zienswijze op het rapport en ter hoorzitting van 25 februari 2016 is namens Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL) (kort samengevat) het volgende aangevoerd:
- a. GKL is de organisator van de NKL en SKL. GKL verricht de trekkingen. GKL is niet de feitelijke verkoper van de loterijproducten.
  - b. De verkoop van loten wordt verricht door staatsloterijverkoopkantoren die door GKL zijn aangesteld als *Lotterie Einnehmer*.
  - c. De verkoopkantoren zijn zelfstandig en zelf volledig verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. LE2[xxxx], LE1[xxxx] en LE3[xxxx] zijn al decennia in het bezit van een licentie voor de producten van NKL en SKL.
  - d. In de overeenkomsten met de verkoopkantoren is opgenomen dat de deze verkoopkantoren enkel het recht krijgen om NKL- en SKL-producten te verkopen in Duitsland. GKL heeft nooit opdracht gegeven voor verkoop in het buitenland.
  - e. In de overeenkomsten is voorts opgenomen dat bij verkoop in andere landen, de verkoopkantoren gedegen en volledige informatie moeten inwinnen over de juridische situatie in die landen.
  - f. Volgens de overeenkomsten kan GKL maatregelen treffen tegen verkoopkantoren die hun verplichtingen niet nakomen.
  - g. GKL was niet op de hoogte van de activiteiten van de verkoopkantoren tot de ontvangst van het rapport.
  - h. In september 2010 heeft NKL (één van de twee rechtsvoorgangers van GKL) een brief ontvangen van het toenmalige Projectbureau Kansspelen over een mogelijke overtreding van de Wok. NKL heeft naar aanleiding van deze brief alle staatsloterijverkoopkantoren gewezen op de verplichting zich te conformeren aan de buitenlandse regelgeving voor zover deze kantoren zich op buitenlandse markten richtten.
  - i. GKL heeft naar aanleiding van het rapport in december 2015 opnieuw de verkoopkantoren gewezen op genoemde verplichting.
  - j. GKL betreurt dat zij niet eerder door de Kansspelautoriteit op de hoogte was gesteld van de mogelijke overtredingen. Dan was GKL in de gelegenheid geweest om maatregelen te treffen.
  - k. Het zou daarom niet proportioneel zijn om GKL een sanctie op te leggen.
78. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) zal op de geëigende plaats in onderhavige besluit ingaan op de zienswijzen.



## 5 Feitelijk kader

### 5.1 Organisatie van de loterij

#### *GKL, NKL en SKL*

79. GKL is de organisator van de NKL en SKL. De beide – voorheen zelfstandige – loterijen vinden plaats 'onder het dak' van GKL.<sup>81</sup> Het verloop van de loterij, duur en trekkingen worden door GKL bepaald.

#### *Verkoop van de loten en innen van de inleg*

80. GKL werkt met een *Vertriebsorganisation*.<sup>82</sup> Deze organisatie verkoopt loten in naam en voor rekening van de GKL. De organisatie omvat rond de 90 *staatlich zugelassene Lotterie-Einnahmen sowie 1630 Verkaufstellen* (verkooppunten). De Lotterie-Einnahmen bieden de spelers een *bequemen Rundum-Sorglos-Service*: zij regelen de *Losreservierung*, de *Einzug der Spieleinsätze* en dergelijke.

#### *Trekkingsdata en bekendmaking te winnen prijzen*

81. NKL en SKL publiceren een *Gewinnplan* voor elke loterij.<sup>83</sup> Hierin zijn per maand de te winnen prijzen opgenomen, zowel prijzen in geld als prijzen in natura (auto's, vakantie-reizen). Er is ook informatie opgenomen over de jackpot en de aanvullende spellen.

#### *Spelreglement*

82. Bij het *Gewinnplan* zijn *Spielbedingungen* gevoegd.<sup>84</sup> Hierin wordt toegelicht hoe een speler deel kan nemen (paragraaf 6: *Losbezahlung und Spelvertrag*) en wat de kosten zijn (paragraaf 4: *Spieleinsatz*). De *Spielbedingungen* zijn opgesteld door GKL.

83. De deelnemer aan de loterij sluit een overeenkomst met GKL.<sup>85</sup> De speler koopt daartoe een lot bij een Lotterie-Einnahme. Het lot staat geregistreerd in de databank van GKL. In de *Spielbedingungen* SKL is nog opgenomen dat de afgifte van loten verloopt via GKL.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Stuk 324/004/01: *NKL und SKL werden auch künftig als Spielangebote unter dem Dach der GKL weitergeführt*. Zie ook stuk 324/004/13: *Die Lotterierprodukte der Marke NKL/SKL sind Angebote der GKL [...]*.

<sup>82</sup> Stuk 324/004/10. 'Vertriebsorganisation' kan vertaald worden met 'verkoop- of distributieorganisatie'.

<sup>83</sup> Een loterij bestaat uit zes Klassen of maanden, zie bijvoorbeeld stuk 324/005/11, het Gewinnplan voor de 134<sup>ste</sup> NKL-loterij en stuk 324/006/18, het Gewinnplan voor de 137<sup>ste</sup> SKL-loterij.

<sup>84</sup> Stuk 324/005/11, pagina 2 voor de NKL en stuk 324/006/15, pagina 2 voor SKL.

<sup>85</sup> Stuk 324/005/11, *Spielbedingungen* NKL, paragraaf 6, en stuk 324/006/15, pagina 2, voor SKL (paragraaf 1, onder 7).

<sup>86</sup> Stuk 324/006/15, pagina 2, voor SKL (paragraaf 1, onder 6).

*Nederlandstalige editie Spielbedingungen SKL*

84. Op de website gloeckle-gms.com is een Nederlandstalige versie van de *Spielbedingungen* opgenomen (de Officiële Loterijbepalingen).<sup>87</sup> Over de deelname is hier opgenomen: *Het loterijcontract wordt gesloten tussen GKL en de loterijdeelnemer. Het contract komt tot stand als de volledige koopsom betaald is, het lot in de databank van GKL als winstgerechtigd geregistreerd is en de meerderjarigheid van degene die deelname wenst, is vastgesteld.*<sup>88</sup>

*Nederlandstalige editie Spielbedingungen NKL*

85. Op de website LE3[xxxx]-gms.com is een Nederlandstalige versie van de *Spielbedingungen* opgenomen (de Officiële Loterijbepalingen). Over de deelname is hier opgenomen: *Het spelcontract tussen de GKL en de speldeelnemer geldt volgens de navolgende punten als gesloten zodra de lotprijs is betaald en de koop van het lot geregistreerd is [...].*

*Trekkingen van NKL*

86. De trekkingen van de NKL vinden plaats in de trekkingszaal van NKL c.q. *im Hause der GKL am Sitz Hamburg*, waar de trekkingsmachine staat.<sup>89</sup>

*Trekkingen van SKL*

87. De trekkingen van de SKL vinden plaats de trekkingszaal van SKL: *Diese Ziehungen finden im SKL-Ziehungssaal öffentlich und unter amtlicher Aufsicht statt.* Op de Nederlandstalige website als bedoeld in randnummer 28 staat vermeld: *De SKL trekkingen vinden in het openbaar en onder notarieel toezicht plaats in de trekkingszaal van SKL.*<sup>90</sup>

88. De trekkingsuitslag wordt definitief vastgesteld door de directie van GKL.<sup>91</sup>

*Uitbetaling van de prijzen*

89. Uitbetaling van de prijzen tot € 1.000.000 van NKL geschiedt door de Lotterie-Einnahme waar het lot is geregistreerd. Hogere geldprijzen en prijzen in natura worden uitgekeerd door GKL.<sup>92</sup>

90. Uitbetaling van prijzen tot € 50.000 van SKL geschiedt door de Lotterie-Einnahme die de speler van zijn gewonnen prijs op de hoogte heeft gesteld. Hogere prijzen,

<sup>87</sup> Stuk 324/015/12.

<sup>88</sup> Stuk 324/015/13, paragraaf 1, onder 7.

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld stuk 324/015/17 en stuk 324/005/12, paragraaf 8, onder 2.

<sup>90</sup> Zie bijvoorbeeld stuk 324/006/19 en 324/015/11.

<sup>91</sup> Zie stuk 324/006/16 en stuk 324/15/13, paragraaf 4.

<sup>92</sup> Zie stuk 324/005/11, en stuk 324/015/18, paragraaf 11.



tijdelijke uitkeringen (zoals een maandelijks bedrag gedurende een aantal jaren) en prijzen in natura worden uitgekeerd door GKL.<sup>93</sup>

## 5.2 De telemarketing

91. Callcenter C[xxxx] wierf via telefonische verkoop nieuwe spelers voor de NKL en SKL. Daarnaast werden er *win back* campagnes en *upselling* campagnes uitgevoerd.
92. Hiertoe zijn overeenkomsten gesloten tussen LE2[xxxx] resp. LE1[xxxx] en C[xxxx]. C[xxxx] erkent de telefonische verkoop, maar was zich er niet van bewust dat dit niet was toegestaan omdat voor de Duitse loterijen in Nederland geen vergunning is afgegeven.
93. De overeenkomsten t.b.v. de telefonische verkoop zijn gesloten door *Staatliche Lotterie-Einnahme LE1[xxxx]* voor onder meer de 134<sup>ste</sup> SKL (gedateerd 21 augustus 2013), *Staatliche Lotterie-Einnahme LE3[xxxx]* voor de 131<sup>ste</sup> NKL (gedateerd 20 augustus 2013) en *LE2[xxxx]* voor onder meer de 136<sup>ste</sup> SKL in de tweede helft van 2014.
94. De Nederlandstalige algemene telemarketing overeenkomst tussen LE2[xxxx] (NKL-SKL) en L[xxxx] Group Call centre is niet gedateerd. Onder LE2[xxxx] wordt hier verstaan: LE2[xxxx] direct GmbH.<sup>94</sup> Daarnaast is er een Duitstalige overeenkomst, geldig van af de 134<sup>ste</sup> NKL, tussen C[xxxx] Telemarketing B.V. en LE2[xxxx] direct GmbH.<sup>95</sup>

## 6 Juridische beoordeling

### 6.1 De wettelijke bepalingen

95. 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 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 – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2014 € 810.000,-.

<sup>93</sup> Zie stuk 324/006/16 en 324/015/13, paragraaf 5 resp. paragraaf 4, onder 5.

<sup>94</sup> Stuk 324/024/10.

<sup>95</sup> Stuk 324/024/26.



96. 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.
97. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is het verboden de deelneming aan een gelegenheid als bedoeld in het eerste lid, die wordt gegeven zonder vergunning, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben.

## 6.2 Verhouding GKL en Lotterie-Einnahmen in relatie tot artikel 1 van de Wok

98. De raad heeft de rol van GKL en de *Lotterie-Einnehmer* op basis van de in het dossier aanwezige informatie, van de schriftelijke zienswijzen en van hetgeen ter hoorzittingen van 25 februari 2016 naar voren is gebracht, beoordeeld.
99. De raad komt tot de conclusie dat de NKL en SKL worden aangeboden door GKL. GKL is dan ook degene die gelegenheid biedt tot het meedingen naar prijzen of premies waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt enige kansbepaling [...].
100. GKL is verantwoordelijk voor c.q. bevoegd tot het bepalen van de trekkingsdata en de prijzen, het spelreglement, het trekkingsbestand, de trekkingen waarbij de winnaars worden aangewezen, en de uitbetaling van grotere prijzen, tijdelijke uitkeringen en prijzen in natura. Een speler die deelneemt aan NKL of SKL sluit daartoe een overeenkomst met GKL.
101. GKL maakt voor de verkoop van loten gebruik van *Lotterie-Einnehmer*. Daarvan zijn er meerdere, waaronder LE2[xxxx], LE1[xxxx] en LE3[xxxx] die alle loten verkopen voor dezelfde loterij. Deze verkoop is in naam en voor rekening van GKL. Zij innen de inleg en betalen de lagere prijzen uit. Uit het onderzoek blijkt ook dat zij actief deelnemers werven, ook in Nederland. Dit wordt ook erkend, maar levert volgens de *Lotterie-Einnehmer* geen overtreding op omdat de Wok in strijd zou zijn met het Europese recht.
102. GKL kan maatregelen nemen als *Lotterie-Einnehmer* zich niet houden aan de met GKL afgesloten overeenkomst.





103. De enkele gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies in combinatie met een willekeurige aanwijzing van winnaars, is voldoende om binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok te vallen. Gelet op het hierboven overwogen vallen de activiteiten van GKL binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. De raad heeft bovendien meermalen uiteengezet dat het 'gelegenheid geven' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok niet vereist dat er ook daadwerkelijk deelnemers aan de geboden gelegenheid zijn.<sup>96</sup>
104. Activiteiten als de feitelijke verkoop van loten en de inning van de inleg zijn op zichzelf genomen geen *conditio sine qua non* om te kunnen spreken van een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Deze gelegenheid, in casu de loterij, wordt aangeboden en spelers kunnen er aan deelnemen. Maar ook zonder deelnemers is er nog steeds sprake van het geven van gelegenheid. Het verrichten van bepaalde activiteiten, zoals in casu de feitelijke verkoop van loten en inning van de inleg, bevordert de deelname aan het betreffende kansspel. De activiteiten van de *Lotterie-Einnehmer* vallen, gelet op het hierboven overwogene, binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
105. Aangezien de activiteiten van de *Lotterie-Einnehmer* gekwalificeerd kunnen worden als 'bevorderen' in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, kunnen zij ook niet in aanmerking komen voor een vergunning op grond van de Wok. De vergunning ziet immers op de activiteiten zoals omschreven in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Of de activiteiten van de *Lotterie-Einnehmer* zijn toegestaan, is afhankelijk van de vergunning van degene voor wie de *Lotterie-Einnehmer* optreden, in casu GKL. GKL beschikt niet over een vergunning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok en heeft ook nooit een dergelijke vergunning aangevraagd.
106. Terzijde zij opgemerkt dat GKL overigens ook niet voor een Nederlandse loterijvergunning in aanmerking zou kunnen komen omdat de opbrengst van de GKL moet worden afgedragen aan de aangesloten *Länder* en daarmee logischerwijze niet kan worden afgedragen aan een doel van algemeen belang als bedoeld in artikel 3 van de Wok.

#### *Tussenconclusie*

107. Het is niet in overeenstemming met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok om in Nederland aan Nederlandse ingezetenen gelegenheid te geven tot – kort gezegd – deelname aan de Duitse loterij SKL en NKL. Voor deze loterijen is immers geen vergunning afgegeven.

<sup>96</sup> Besluit in zaak 76, Winterwijkse Huizenloterij, randnummers 70 en 71. Evenzo: besluit in zaak OA/2013/036, Villa Mountain View, randnummer 68.



108. Naar het oordeel van de raad vallen de activiteiten van GKL binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
109. Naar het oordeel van de raad vallen de hierboven besproken activiteiten van de *Lotterie-Einnehmer* binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.

### 6.3 Wervende activiteiten Lotterie-Einnehmer: de websites

110. Onder 'wervende activiteiten' schaarde de raad de activiteiten die erop gericht zijn bekendheid te geven aan NKL en SKL en (potentiële) deelnemers over te halen (weer) mee te gaan spelen of met meer loten mee te spelen. De raad zal eerst stilstaan bij de Nederlandstalige websites betreffende SKL en NKL.

#### *Nederlandstalige website gloeckle-gms.com*

111. De website gloeckle-gms.com maakt reclame voor deelname aan de SKL en nodigt spelers uit loten te kopen voor deze loterij. Er worden hoge prijzen in het vooruitzicht gesteld en er wordt wervende informatie over de SKL aangeboden (*Hoe kan ik mij verzekeren van deelname? Hoeveel geld kunt u met één slag winnen? Hoe hoog zijn mijn trefferkansen? Wat gebeurt er als ik gewonnen heb?*).<sup>97</sup> Er wordt met nadruk gewezen op een Nederlandstalige klantenservice: *Service-Hotline (gratis nummer met **Nederlandstalige** klantenservice)*.<sup>98</sup>
112. Er wordt bovendien verwezen naar de website [www.gloeckle.nl](http://www.gloeckle.nl).
113. De raad acht het onwaarschijnlijk dat deze website alleen in de Nederlandse taal is gesteld omdat er – zoals namens LE1[xxxx] is betoogd – in Duitsland veel Nederlandssprekenden wonen en dat er daarom een Nederlandstalige informatieve website is, die zich niet richt op het Nederlandse publiek.
114. Het is niet relevant of – zoals namens LE1[xxxx] is betoogd – op de website zelf loten konden worden gekocht. De website laat geen misverstand bestaan over de vraag hoe een lot verkregen kan worden: de geïnteresseerde kan bellen, faxen of een ingevulde gelukscheque opsturen. Dat er geen sprake is van e-commerce, zoals namens LE1[xxxx] aangevoerd – is niet van belang voor de vraag of er sprake is van activiteiten die vallen binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
115. De raad merkt daarbij op dat in alle onderzoeken van de Kansspelautoriteit naar kansspelen die op internet worden aangeboden of waarvoor in het Nederlands reclame wordt gemaakt, door betrokkenen wordt aangevoerd dat de Nederlandse

<sup>97</sup> Stuk 324/015/12.

<sup>98</sup> Stuk 324/015/11. Het vetgedrukte is overgenomen van de website.



taal uitsluitend wordt gebezigd ten behoeve van Nederlandssprekenden in het buitenland. Indien en voor zover dat juist zou zijn, ligt het naar het oordeel van de raad, voor de hand dat een eenvoudige maatregel als een IP-countryblokkade wordt toegepast.

116. De raad wijst er ten overvloede op dat er, naast de Nederlandstalige website, sprake was van actieve werving van Nederlandse ingezetenen in opdracht van *Lotterie-Einnehmer*, waaronder LE1[xxxx], door middel van telefonische verkoop.

*De Nederlandstalige website LE3[xxxx]-gms.com*

117. De website LE3[xxxx]-gms.com maakt reclame voor deelname aan de NKL en nodigt spelers uit loten te kopen voor deze loterij. Er worden hoge prijzen in het vooruitzicht gesteld en er wordt wervende informatie over de NKL aangeboden (*Hoe kan ik mij verzekeren van deelname? Hoeveel geld kunt u met één slag winnen? Hoe hoog zijn mijn kansen op een treffer? Wat gebeurt er als ik gewonnen heb?*).<sup>99</sup> Er wordt met nadruk gewezen op een Nederlandstalige klantenservice: *Service-Hotline (gratis nummer met **Nederlandstalige** klantenservice)*.<sup>100</sup>
118. De raad acht het ook hier onwaarschijnlijk dat deze website alleen in de Nederlandse taal is gesteld omdat er – zoals namens LE3[xxxx] is betoogd – in Duitsland veel Nederlandssprekenden wonen en dat er daarom een Nederlandstalige informatieve website is, die zich niet richt op het Nederlandse publiek.
119. Het is daarbij – zoals namens LE3[xxxx] is betoogd – niet relevant of op de website zelf loten konden worden gekocht. De website laat geen misverstand bestaan over de vraag hoe een lot verkregen kan worden: de geïnteresseerde kan bellen, faxen of een e-mail sturen naar de klantenservice. Dat er geen sprake is van e-commerce - zoals namens LE3[xxxx] aangevoerd - is niet van belang voor de vraag of er sprake is van bevorderen in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
120. De raad wijst er ten overvloede op dat er, naast de Nederlandstalige website, sprake was van actieve werving van Nederlandse ingezetenen in opdracht van de *Lotterie-Einnehmer*, waaronder LE3[xxxx], door middel van telefonische verkoop.

<sup>99</sup> Stuk 324/015/18.

<sup>100</sup> Stuk 324/015/17. Het vetgedrukte is overgenomen van de website.

*Tussenconclusie*

121. De raad stelt vast dat met de websites door de *Staatlichte Lotterie-Einnahme* LE1[xxxx] OHG en *Staatliche Lotterie-Einnahme* LE3[xxxx] OHG is gehandeld ter bevordering van de deelneming aan loterijen, te weten de SKL en NKL waarvoor aan GKL geen vergunning was afgegeven.

#### 6.4 Wervende activiteiten Lotterie-Einnehmer: telefonische verkoop

122. Onder 'wervende activiteiten' schaarde de raad ook telefonische verkoop van loten voor SKL en NKL aan potentiële deelnemers om hen over te halen (weer) mee te gaan spelen of met meer loten mee te gaan spelen (upselling).
123. De raad stelt vast dat genoegzaam is gebleken dat de telefonische verkoop plaatsvond door callcenter C[xxxx] en in opdracht van of namens de Lotterie-Einnahmen *Staatliche Lotterie-Einnahme* LE1[xxxx], *Staatliche Lotterie-Einnahme* LE3[xxxx], en *LE2[xxxx] direct GmbH*.

#### 6.5 Telefonische verkoop in relatie tot artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok

124. 'Bevorderen' is een ruim begrip. Algemeen geldt dat *in elk geval* het maken van reclame valt binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Het is naar het oordeel van de Kansspelautoriteit echter niet juist te veronderstellen dat *uitsluitend* het maken van reclame onder 'bevorderen' zou vallen. Evenmin kan worden gesteld dat telemarketing nimmer onder 'bevorderen' kan worden begrepen omdat telefonische verkoop noch in 1814 noch in 1905 uitdrukkelijk door de wetgever onder 'bevorderen' is geplaatst.
125. 'Bevorderen' is uitgebreid aan de orde geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. De memorie van toelichting gaat op 'bevorderen' in en vermeldt: *Naar algemeen taalgebruik wordt onder «bevorderen» verstaan het ontplooiën van activiteiten die het organiseren van illegale kansspelen helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen.*<sup>101</sup>
126. Telefonische verkoop valt naar het onderdeel van de raad binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, ook nu dit niet met zoveel woorden wordt beschreven. Het kan immers redelijkerwijs niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest dat voor elke (technische) ontwikkeling of nieuwe verkoopmethode de wet zou moeten worden uitgebreid of nader toegelicht. Het

<sup>101</sup> Tweede Kamer, 2013-2014, 33 996, nr. 3, pag. 74.



begrip 'bevorderen' is een algemeen gangbaar Nederlands begrip voor de activiteiten zoals in de memorie van toelichting geschetst. Onder een dergelijke begrip kunnen dan ook de activiteiten worden geschaard die pas zijn opgekomen na de totstandkoming van de wetsbepaling.

127. Ten overvloede stelt de raad vast dat de bij de telefonische verkoop uitlatingen werden gedaan als:
- *Onze computer heeft uw straat geselecteerd voor 5 1/10 loten! Met een winkans van 98%!*
  - *Vanaf 1 juni gaan we dus weer beginnen met de loterij en gaan we 6 maanden lang (180 dagen) dus; elke dag maar liefst 1 miljoen euro verloten. De ene dag verloten we 1 miljoen Euro, de volgende dag verloten we 1000 keer 1000 Euro.*
  - *Iedere maand klimt het aantal prijzen omhoog. Daarbij komt dat er een beperkte oplage van 3 miljoen loten beschikbaar is. Daarom is de winkans zo enorm hoog!*
  - *De prijzen die wij verloten worden gegarandeerd uitgekeerd!!*
  - *Dus, welke geluksgetallen kan ik voor U noteren?<sup>102</sup>*
128. De raad kan dergelijke uitlatingen bezwaarlijk anders beschouwen dan als reclameteksten.
129. Overigens is de raad van enige 'selectie van straten' niets gebleken.<sup>103</sup>

## 7 Enkele overige opmerkingen betreffende de zienswijzen

*De Lotterie-Einnehmer en het callcenter hadden eerst gewaarschuwd moeten worden*

130. Zowel de *Lotterie-Einnehmer* als het callcenter menen dat de Kansspelautoriteit geen onderzoek had mogen instellen dan wel rapport had mogen opmaken omdat de Kansspelautoriteit heeft gehandeld in strijd met het bestendige beleid dat een bedrijf eerst wordt gewaarschuwd voordat er daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Het gewaarschuwde bedrijf heeft dan nog gelegenheid om de overtreding te staken.

131. Voorts wordt betoogd dat de Duitse loterijen in Nederland altijd gedoogd zijn. De Kansspelautoriteit heeft niet bekend gemaakt dat dit gedoogbeleid beëindigd zou worden.

---

<sup>102</sup> Stuk 324/024/12.

<sup>103</sup> Stuk 324/026, pag. 3.



132. Tenslotte wordt betoogd dat er geen enkel precedent was waaruit de *Lotterie-Einnehmer* of het callcenter hadden kunnen afleiden dat de Kansspelautoriteit zou optreden tegen loterijen zonder vergunning.

*Geen generiek waarschuwingsbeleid*

133. De raad merkt allereerst op dat er geen sprake van is dat een bedrijf dat in overtreding is altijd eerst een waarschuwing ontvangt en in staat wordt gesteld de overtreding te beëindigen.

134. Van professionele marktpartijen mag verwacht worden dat zij zich inspanssen om zich te verdiepen in de wet- en regelgeving die voor hen van toepassing is, en dat zij deze naleven.

135. De raad wijst er op dat *Lotterie-Einnehmer* ook volgens de overeenkomst die zij met GKL hebben, verplicht zijn zich te verdiepen in de regelgeving van het land waarin zij actief willen worden. De *Lotterie-Einnehmer* hebben dat óf niet gedaan óf waren wel degelijk op de hoogte van de Nederlandse wetgeving, maar hebben daar verder geen gevolgen aan verbonden.

136. De raad voegt aan bovenstaande nog toe dat een aantal uiteenlopende publicaties van de Kansspelautoriteit door de *Lotterie-Einnahmen* en het callcenter kennelijk worden beschouwd als bestendig handhavings- of waarschuwingsbeleid, ook als die publicaties daar niet over gaan. Zo wordt verwezen beleidsregels voor het berekenen van boetebedragen, een jaarverslag, een jaarplan en de leidraad Reclame voor kansspelen.

137. De raad merkt op dat er geen sprake van is dat in deze documenten een bestendig handhavingsbeleid wordt uitgedragen dat inhoudt dat een overtreder altijd eerst gewaarschuwd wordt. Een dergelijk algemeen 'altijd-eerst-waarschuwen-en-dan-pas-handhaven-beleid' bestaat niet.

138. Een prioriteringsbeleid dat ziet op een bepaald deel van de kansspelmarkt, te weten het aanbieden van kansspelen online, is geen vrijbrief voor willekeurig welke aanbieder om achterover te leunen in afwachting van de postbode.

139. Dit prioriteringsbeleid betreffende kansspelen online is, anders dan betrokkenen kennelijk veronderstellen, niet gericht op waarschuwing ter beëindiging van overtredingen, hoewel dat ontegenzeggelijk de voorkeur heeft, maar bedoeld om – gelet op het grote aantal overtreders op dit gebied en de beperkte capaciteit van de Kansspelautoriteit – een volgorde aan te brengen in de handhaving. Bedrijven kunnen zich als het ware *de-prioriteren*, waardoor zij, ook al zijn zij nog steeds in overtreding, niet meer als eerste in aanmerking komen voor handhaving.



140. Uit dit prioriteringsbeleid volgt niet dat elke kansspelaanbieder die op welke wijze en met welk kansspel dan ook in strijd handelt met de Wok, recht heeft op een waarschuwing of met overtreding van de wet door kan gaan totdat er een waarschuwing van de toezichthouder wordt ontvangen. Een prioriteringsbeleid betekent ook niet dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving bij de toezichthouder kan worden neergelegd en kansspelaanbieders zijn ontslagen van hun eigen verantwoordelijkheid voor die naleving.

*Geen gedoogbeleid t.a.v. (Duitse) loterijen*

141. De raad wijst nogmaals op de brief uit september 2010 waarin NKL (thans onderdeel van GKL) werd geïnformeerd over de verkoop van loten in strijd met de Nederlandse wetgeving. NKL zegde toe de *Lotterie-Einnehmer* hierover te informeren. Van enig gedoogbeleid is geen sprake. Waar geen sprake is van een gedoogbeleid, kan dat beleid ook niet gewijzigd worden en kan er logischerwijze ook niet gecommuniceerd worden – zo dat in dit geval al noodzakelijk was, zie randnummer 145 – dat er sprake is van een beleidswijziging.<sup>104</sup>

142. De raad verwijst ten overvloede naar een tweetal rechterlijke uitspraken waarin de activiteiten van Duitse kansspelaanbieders en/of Duitse kansspelen zoals de NKL en SKL in Nederland aan de orde kwamen.<sup>105</sup>

*Eerdere maatregelen tegen loterijen zonder vergunning*

143. De raad merkt tenslotte nog op dat er eerder tegen loterijen is opgetreden. Deze zaken zijn openbaar gemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.

144. Weliswaar is betoogd dat het hier om 'een ander soort' loterijen ging, maar ingevolge de Wok is er maar één soort loterij, te weten de loterijen waarvoor onder artikel 3 een vergunning kan worden aangevraagd.

*De Lotterie-Einnehmer voldoen aan de Duitse regelgeving*

145. De raad acht niet relevant dat – zoals betoogd – in Duitsland de voorschriften t.a.v. consumentenbescherming bij het aanbieden van loterijen strikter zijn dan in Nederland en dat de *Lotterie-Einnehmer* zich aan deze voorschriften houden.

146. Ten eerste staan de voorschriften ten aanzien van consumentenbescherming in deze zaak niet ter discussie en zijn dergelijke voorschriften niet relevant in het kader van de Wok. Ten tweede wordt deze bewering door de *Lotterie-Einnehmer* niet nader toegelicht of onderbouwd. En ten derde is het naar het oordeel van de raad heel wel mogelijk dat de *Lotterie-Einnehmer* zich aan Duitse regels houden,

<sup>104</sup> Zie ECLI:NL:OGEAC:2016:4, 1 april 2016, overweging 3.4.8.

<sup>105</sup> NJ 1999, 679, Hof Den Haag, 19 november 1998, Nationale Postcodeloterij vs Schindler; ECLI:NL:RBUTR:2003:AK4749, rechtbank Utrecht, 18 september 2003, Nederlandse Staatsloterij vs Stargames GmbH.



maar dat in casu relevant is de Nederlandse wet- en regelgeving, waarvan de naleving door de Nederlandse toezichthouder gecontroleerd moet kunnen worden.

147. Terzijde wijst de raad er op dat bij de telefonische verkoop de consument gevraagd werd om een machtiging tot periodieke automatische incasso, hetgeen niet is toegestaan.<sup>106</sup>

*Bedrijfsvertrouwelijke informatie in de dossiers*

148. Door betrokkenen is aangevoerd dat in het dossier bedrijfsvertrouwelijk informatie is opgenomen en deze informatie aldus met de andere partijen is gedeeld.

149. De raad merkt op dat voor elke in deze zaak betrokkene een dossier<sup>107</sup> is samengesteld waaruit als vertrouwelijk aangemerkte informatie is verwijderd. Aangezien betrokkenen dit kennelijk niet was opgevallen, is een overzicht van de verschillende inventarislijsten na de hoorzitting op 25 februari 2016 aan betrokkenen toegezonden.

*Medewerking van C[xxxx] c.s. aan het bedrijfsbezoek*

150. C[xxxx] c.s. voeren aan
- dat de toezichthouders die aanwezig waren bij het bedrijfsbezoek op 2 juni 2015 zouden hebben gezegd dat het onderzoek alleen betrekking had op het callcenter en niet op de heer L[xxxx] persoonlijk. Daarom kan de heer L[xxxx] niet als overtreder worden aangemerkt.
  - Aan L[xxxx] Group B.V. is geen cautie gegeven. Er is alleen een cautie gegeven aan de heer L[xxxx] en C[xxxx] en niet aan de L[xxxx] Group B.V.
  - Voorts wordt aangevoerd dat er al voor het bedrijfsbezoek door de Kansspelautoriteit contact was opgenomen met het openbaar ministerie omdat er al sprake was van handhaving.

151. De raad merkt hierover het volgende op.

*Geen toezeggingen aan de heer L[xxxx]*

152. Uit de stukken die betrekking hebben op het bedrijfsbezoek van 2 juni 2015, blijkt dat er sprake is van 'een onderzoek naar' C[xxxx] Telemarketing B.V.,<sup>108</sup> resp. 'onderzoek naar de handelspraktijk' van C[xxxx] Telemarketing B.V.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Zie <https://www.consuwijzer.nl/geld-verzekeringen/betalen/hoe-geef-ik-toestemming-automatische-incasso>: Vanaf 1 augustus 2014 gelden er nieuwe regels voor automatische incasso. Vanaf die datum moet u altijd schriftelijk toestemming geven voor een automatische incasso. Zie ook: <https://ddma.nl/ddma-nieuws/acm-beboet-lecturama-voor-telefonische-incassomachtiging/>.

<sup>107</sup> Inclusief rapport.

<sup>108</sup> Stuk 324/023.

<sup>109</sup> Stuk 324/024.





153. De cautie is gegeven aan de heer L[xxxx], hetgeen als volgt is geformuleerd: De heer L[xxxx] [...] *in kennis gesteld van het feit dat hij niet tot antwoorden was verplicht op vragen waarvan de antwoorden hem en de vennootschap zouden kunnen belasten.*<sup>110</sup>
154. Tijdens het bedrijfsbezoek zijn enkele vragen gesteld aan de heer L[xxxx] over de activiteiten m.b.t. de Duitse loterijen. Voorts zijn contracten met de Lotteriej-Einnahmen(waaronder de campagneovereenkomsten), overzichten en voicelogs gekopieerd.
155. Op 24 juni 2015 is een tweede bezoek gebracht aan C[xxxx] waarbij een verklaring van de heer L[xxxx] is opgenomen. Daarbij is door de toezichthouder medegedeeld [...] *dat hij niet tot antwoorden verplicht was op vragen waarvan de antwoorden hem of C[xxxx] Telemarketing B.V. zouden kunnen belasten.*
156. De raad is van oordeel dat het niet onlogisch noch ongebruikelijk is dat bij de aanvang van een onderzoek niet duidelijk is of er sprake is van een overtreding en zo ja, van welke overtreding, en welke betrokkenen bij die mogelijke overtredingen naar voren komen. Een onderzoek is immers bedoeld om hierover duidelijkheid te verkrijgen. Daarmee kan bij een bedrijfsbezoek – dat in de regel in het begin van een onderzoek plaatsvindt – nooit gezegd worden wie eventueel als overtreder zullen worden aangemerkt, voor welke overtreding en op basis van welk materiaal.
157. Daarbij is bij de beide bedrijfsbezoeken medegedeeld dat de heer L[xxxx] niet verplicht was om antwoord te geven op vragen die hem of zijn bedrijf zouden kunnen belasten.
158. Dat er op voorhand toezeggingen zijn gedaan dat alleen C[xxxx] Telemarketing B.V. eventueel als overtreder zou (kunnen) worden aangemerkt, is de raad niet gebleken.
159. Dat de toezichthouders tijdens het bedrijfsbezoek op 2 juni 2015 zouden hebben meegedeeld dat zij dit bezoek aflegden in het kader van toezicht en niet in het kader van handhaving, is heel goed mogelijk. Het is ook juist. Onderzoeken naar de naleving van wet- en regelgeving worden immers ingesteld op grond van titel 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), getiteld *Toezicht op de naleving*. In het kader van de *bestuurlijke handhaving* kunnen eventuele sancties worden opgelegd, zie titel VIb van de Wok, maar een beslissing tot dergelijke bestuurlijke handhaving wordt pas genomen na afronding van het onderzoek, het opstellen van een rapport en het vernemen van de zienswijzen. Dat het onderzoek

<sup>110</sup> Stuk 324/024, onder punt 7. Zie ook punt 9.



werd uitgevoerd op basis van genoemde titel 5.2. staat ook in de 'omschrijving van het doel van het onderzoek' die in het dossier is gevoegd.<sup>111</sup>

160. Overigens merkt de raad op dat het verlenen van medewerking aan toezichthouders bij het uitoefenen van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 5:16 en 5:17 van de Awb op grond van artikel 5:20 verplicht is en niet ter vrije afweging van een betrokkene staat of dat alleen medewerking hoeft plaatsvinden onder door een betrokkene gestelde voorwaarden.

*L[xxxx] Group B.V. en de cautie*

161. L[xxxx] Group B.V. is niet gehoord tijdens de beide bedrijfsbezoeken. Er behoefde aan de L[xxxx] Group B.V. op grond van artikel 5:10 van de Awb, naar het oordeel van de raad geen cautie te worden gegeven.
162. De L[xxxx] Group B.V. kwam naar voren als betrokken bij de telefonische verkoop omdat enkele overeenkomsten met de *Lotterie-Einnehmer* op naam van L[xxxx] Group B.V. stonden. Op grond van deze overeenkomsten is de L[xxxx] Group B.V. als mogelijke overtreder aangemerkt.

*Contacten met het openbaar ministerie*

163. Betreffende de contacten met het openbaar ministerie merkt de raad op dat voor de gevallen waarin zowel de raad als het openbaar ministerie bevoegd zijn tot optreden (titels VIb en VIc van de Wok) een protocol in het leven is geroepen.
164. Op grond van dit protocol heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit in september 2015 contact opgenomen met het functioneel parket van het openbaar ministerie en de onderhavige zaak voorgelegd met het voorstel de zaak bestuursrechtelijk en niet strafrechtelijk af te doen.<sup>112</sup> Het openbaar ministerie heeft daarmee ingestemd.<sup>113</sup>
165. Het betoog van C[xxxx] c.s. dat er al voor de bedrijfsbezoeken 2 juni 2015 en 24 juni 2015 contact zou zijn geweest met het openbaar ministerie omdat er al sprake zou zijn van 'handhaving', kan de raad niet thuisbrengen.

<sup>111</sup> Stuk 324/024/032.

<sup>112</sup> 324/046: 14 september 2015 en 8 oktober 2015.

<sup>113</sup> 324/047: 16 oktober 2015.



## 8 Overwegingen met betrekking tot de afdoening

### 8.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

166. 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.
167. 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. De raad kan echter – indien de concrete omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven – ook kiezen voor een andere afdoeningswijze.

### 8.2 De activiteiten van GKL en de Lotterie-Einnehmer

168. De raad constateert t.a.v. de activiteiten het volgende:
- de activiteiten van GKL vallen binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok: het gelegenheid geven 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. Gelet op de omstandigheden van deze concrete zaak, zou alleen GKL – indien en voorover GKL dat zou willen – een vergunning voor het aanbieden van een kansspel kunnen aanvragen;
  - de activiteiten van de *Lotterie-Einnehmer* vinden plaats als afgeleide van en in relatie tot de activiteiten van GKL en vallen derhalve binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok: het bevorderen van de deelneming aan een onder a genoemde gelegenheid.
169. De raad wijst van de hand dat er sprake is of zou zijn geweest van een gedoogbeleid t.a.v. buitenlandse loterijen en/of dat aanbieders van kansspelen of degenen die de deelname aan kansspelen bevorderen, recht hebben op een waarschuwing alvorens over wordt gegaan tot het instellen van een onderzoek, al dan niet gevolgd door handhavend optreden.
170. De raad wijst eveneens van de hand het betoog dat de betrokken *Lotterie-Einnehmer* uitsluitend Nederlandstalige websites verzorgen omdat er in Duitsland veel Nederlands wordt gesproken. Zeker in combinatie met de actieve telefonische werving van Nederlandse ingezetenen voor (hernieuwde) deelname aan een Duitse loterij, acht de raad het betoog ten aanzien van de Nederlandstalige websites ongeloofwaardig.



171. De raad spreekt bezorgdheid uit over het gebrekkige verantwoordelijkheidsbesef van de betrokken *Lotterie-Einnehmer* voor zowel de naleving van de Nederlandse wetgeving, als naleving van de instructies van de eigen opdrachtgever, GKL.
172. De raad betreurt dat NKL, thans GKL, in september 2010 op de hoogte gesteld van de activiteiten van de *Lotterie-Einnehmer*, kennelijk geen verdere maatregelen heeft genomen om de *Lotterie-Einnehmer* te bewegen tot het respecteren van de Nederlandse wet- en regelgeving, anders dan door het verspreiden van informatie over de brief van september 2010.

### 8.3 Overdracht aan de Duitse toezichthouder

173. De raad meent dat de activiteiten van zowel de GKL als de *Lotterie-Einnehmer* op de Nederlandse markt, zoals deze uit dit onderzoek blijken, onder de aandacht van de betrokken Duitse toezichthouder moeten worden gebracht.
174. De raad acht dit mede wenselijk omdat de in deze zaak betrokken *Lotterie-Einnehmer* niet de enige *Lotterie-Einnehmer* zijn die zich actief op de Nederlandse markt bewegen en Nederlandse ingezetenen benaderen om mee te spelen in de SKL of de NKL.
175. Naar verwachting van de raad is de Duitse toezichthouder beter geëquipeerd om bij alle betrokkenen, ook de *Lotterie-Einnehmer* die niet in deze zaak betrokken zijn, op gedragsverandering en aanpassing van de activiteiten aan te sturen.
176. Gelet hierop zal de raad de bevoegde toezichthouder, de *Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg*, vragen de onderhavige zaak aan de orde te stellen bij GKL en GKL te vragen binnen haar relatie met de *Lotterie-Einnehmer* al het noodzakelijke te doen ter naleving van de Nederlandse wet- en regelgeving.

### 8.4 Activiteiten C[xxxx]

177. De raad stelt vast dat C[xxxx] Telemarketing B.V. deelnemers heeft geworven voor NKL en SKL. C[xxxx] Telemarketing deed dit in opdracht van LE2[xxxx], LE1[xxxx]/LE3[xxxx]. De telefonische werving wordt ook niet betwist.
178. C[xxxx] c.s. betogen dat zij niet wisten dat de verkoop van loten voor de Duitse loterijen niet was toegestaan. Onwetendheid kan naar het oordeel van de raad echter niet leiden tot afwezigheid van verantwoordelijkheid of toerekenbaarheid.



179. Van een bedrijf dat kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Dit geldt niet alleen voor de wet- en regelgeving ten aanzien van telemarketing, bescherming van persoonsgegevens en consumentenrecht, maar evenzeer ten aanzien van wet- en regelgeving betreffende kansspelen. Informatie is bovendien eenvoudig te achterhalen, bijvoorbeeld via de website van de Kansspelautoriteit.
180. Of er bij de heer L[xxxx] sprake was van een (voorwaardelijk) opzet op de wederrechtelijkheid van de gedragingen van C[xxxx] Telemarketing B.V. en/of de L[xxxx] Group B.V., doet niet ter zake.<sup>114</sup>
181. Telefonische verkoop valt naar het oordeel van de raad binnen de scope van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. In bovenstaande is al door de raad toegelicht dat deze bepaling niet beperkt is tot uitsluitend het maken van reclame voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend. De actieve werving van deelnemers aan een loterij door middel van telefonische verkoop loten, kan bezwaarlijk als anders worden beschouwd dan als het bevorderen van de deelneming aan een onder a genoemde gelegenheid.
182. Ter hoorzittingen van 25 februari 2016 is betoogd dat de heer L[xxxx] als enige van de bestuurders ook persoonlijk in het rapport als overtreder is aangemerkt. De raad is van oordeel dat het niet juist is te veronderstellen dat een bestuurder alleen als mogelijke overtreder kan worden aangemerkt als bestuurders van alle in een zaak betrokken ondernemingen gelijkelijk als mogelijke overtreder worden aangemerkt. Desalniettemin wenst de raad acht te slaan op alle omstandigheden van het geval waaronder de omstandigheid dat de bestuurders van de *Lotterie-Einnehmer*, zijnde de opdrachtgevers van C[xxxx], de L[xxxx] Group en de heer L[xxxx], niet als mogelijke overtreders zijn aangemerkt.
183. De raad wijst erop dat dit niet afdoet aan de verantwoordelijkheid voor de telefonische verkoop en het feit dat de heer L[xxxx] nauw bij de dagelijkse gang van zaken betrokken was en het aan zijn initiatief te danken was dat de telefonische verkoop bij zijn callcenter werd ondergebracht.
184. De raad slaat voorts acht op de beëindiging van de telemarketing en de verslechterde financiële situatie van C[xxxx] B.V.

<sup>114</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:2016:54, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 7 maart 2016, overweging 8.3.



## 8.5 Last onder dwangsom ter voorkoming van verdere overtreding

185. De raad meent dat in dit geval kan worden volstaan met het opleggen van een last onder dwangsom, teneinde zeker te stellen van de telemarketing voor niet vergunde kansspelen ook gestaakt blijft.<sup>115</sup>
186. Gelet op artikel 5:32 van de Awb legt de raad aan C[xxxx] Telemarketing B.V. een last onder dwangsom op die strekt tot het voorkomen van verdere overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Het belang dat dit artikel beoogt te beschermen verzet zich daar niet tegen.
187. C[xxxx] Telemarketing B.V. kan voorkomen dat er dwangsommen worden verbeurd door ervoor te zorgen dat er geen telemarketing of andere verkoopactiviteiten meer plaatsvinden voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.

## 8.6 Algemene verantwoordelijkheid van bestuurders

188. De raad merkt in het algemeen op dat alle bestuurders van de in deze zaak betrokken ondernemingen zich hadden behoren te verdiepen in de Nederlandse wet- en regelgeving en/of zich afdoende te (laten) informeren over de mogelijke implicaties van het aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt zonder vergunning.
189. De raad acht zich niet gehouden bestuurders die aanvoeren 'niet op de hoogte te zijn geweest' te disculperen. De raad gaat er daarbij vanuit bestuurders het tot hun verantwoordelijkheid rekenen al het mogelijke te doen om hun bedrijf binnen de grenzen van de (Nederlandse kansspel)wet te laten handelen, en overtredingen te voorkomen.

---

<sup>115</sup> Last ter voorkoming van herhaling van een overtreding als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, onder b, van de Awb.



## 9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. zal de activiteiten van zowel de GKL als de *Lotterie-Einnehmer* op de Nederlandse markt, zoals deze uit dit onderzoek blijken, onder de aandacht brengen van de betrokken Duitse toezichthouder;
- b. stelt vast dat door C[xxxx] Telemarketing B.V. artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok is overtreden;
- c. gelast C[xxxx] Telemarketing B.V. verdere overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok te voorkomen door de telemarketing voor kansspelen in Nederland waarvoor door de Nederlandse Kansspelautoriteit geen vergunning is verleend, te staken en gestaakt te houden;
- d. bepaalt dat voor iedere overtreding C[xxxx] B.V. een dwangsom verbeurd van € 200,- per sale t.a.v. elk onvergund kansspel als hierboven onder c. bedoeld, te rekenen vanaf de dag na bekendmaking van dit besluit;
- e. bepaalt de maximale dwangsom op € 100.000,-;
- f. zal geen verdere overtredingen vaststellen.

's-Gravenhage, 18 mei 2016

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver  
voorzitter

### Bezwaar

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Communicatie, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.*

### Betaling boete

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