



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Trustfulgames.com en de beide bestuurders tegen het besluit van 26 januari 2017, kenmerk 10507 / 01.001.720, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van EUR 170.000,- aan Trustfulgames.com Limited en een boete van EUR 50.000,- aan elk van de bestuurders

Zaak: OA/113
Kenmerk: 10507 / 01.014.117
Openbaarmaking onder kenmerk: 10507 / 01.018.057

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brief van 8 maart 2017 is namens Trustfulgames.com Limited (hierna: Trustfulgames.com) en de beide bestuurders, een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) van 26 januari 2017 tot het opleggen van drie bestuurlijke boetes.¹
2. Het bezwaarschrift bevatte geen gronden. Bij brief van 13 maart 2017 heeft de Kansspelautoriteit de ontvangst van de bezwaarschriften bevestigd en tot 15 april 2017 uitstel verleend voor het indienen van de bezwaargronden.² Bij brief van 14 april 2017 zijn de gronden van het bezwaar aangevuld.³

2 Ontvankelijkheid

3. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de besluiten. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat de bezwaarschriften ontvankelijk zijn.

¹ Stuk 10507 / 01.007.171.

² Stuk 10507 / 01.004.527.

³ Stuk 10507 / 01.007.171.



3 Hoorzitting

4. Trustfulgames.com en de beide bestuurders zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting in mei 2017 het bezwaar toe te lichten. Op verzoek van bezwaarmakers is hoorzitting⁴ verplaatst naar 20 juni 2017.⁵
5. Ter hoorzitting van 20 juni 2017 zijn daartoe verschenen de heer [persoon 1] en de gemachtigde van bezwaarmakers.
6. Naar aanleiding van het besprokene ter hoorzitting zijn door bezwaarmakers nadere documenten ingezonden.⁶ Het betreft
 - a. informatie over het Know your Customer beleid;
 - b. een Excel-document met gegevens van Nederlandse spelers;
 - c. financiële gegevens van Trustfulgames.com met de financiële rapportage 2015.
7. Op 21 juli 2017 is ontvangen een *Abrided report om Trustfulgames.com Limited players* van 21 juli 2017.⁷
8. Bij brief van 7 augustus 2017 is gelegenheid gegeven om voor 1 september 2017 nadere financiële stukken aan te leveren.⁸
9. Op 4 september 2017 is ontvangen de financiële rapportage 2016.⁹
10. Deze documenten zijn betrokken bij het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: de commissie).

4 Advies

11. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de commissie een advies uitgebracht aan de raad van bestuur. Dit advies, dat bij deze beslissing op bezwaar is gevoegd, maakt hiervan integraal onderdeel uit. De commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten.

⁴ Stuk 10507 / 01.006.171.

⁵ Stuk 10507 / 01.006.383.

⁶ Stuk 10507 / 01.011.764.

⁷ Stuk 10507 / 01.013.687.

⁸ Stuk 10507 / 01.014.065.

⁹ Stuk 10507 / 01.016.268.



5 Extra opmerking inzake het bestreden besluit

12. De raad van bestuur merkt op dat Trustfulgames.com betoogt dat zij geen connectie heeft met Unibet. De aandelen Betkick worden voor 50% gehouden door Stan James Abingdon Ltd dat geen onderdeel is van de Unibet Group. De Unibet Group heeft alleen de online activiteiten van Stan James overgenomen, maar is daardoor geen aandeelhouder geworden van Stan James Abingdon Ltd, waarvan de naam is gewijzigd in Megabet UK Ltd.
13. De raad van bestuur neemt kennis van deze opmerkingen van Trustfulgames.com, maar stelt vast dat deze geen gevolgen hebben voor de vaststelling van de overtreding en de opgelegde boetes.

6 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- 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. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft het besluit, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de commissie;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

Den Haag, 5 oktober 2017

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 het bezwaarschrift van Trustfulgames.com Limited en haar bestuurders, de heer [persoon 1] en mevrouw [persoon 2] tegen het besluit van 26 januari 2017, kenmerk 10507 / 01.001.720, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 170.000,- aan Trustfulgames.com Limited en een boete van € 50.000,- aan elk van de bestuurders.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De website tiplix.com is onderzocht op 19 februari 2016, 11 maart 2016, 3 en 4 mei 2016, 18 en 23 mei 2016 en 19 juli 2016. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in hoofdstuk 1 van het rapport en de hoofdstukken 2 en 5, van het besluit van 26 januari 2017.
3. De aanbieder van tiplix.com Trustfulgames.com, is gevestigd op Malta. De bestuurders zijn de heer [persoon 2] (directeur) en mevrouw [persoon 2] (directeur/secretaris). Aandeelhouder is Makronomic Holding Limited. De aandelen van Makronomic Holding Limited zijn in handen van de heer [persoon 1]. Mevrouw [persoon 2] is directeur/secretaris van Makronomic Holding Limited.
4. Bij brief van 17 maart 2016 heeft de Kansspelautoriteit Trustfulgames.com Limited erop gewezen dat op de website tiplix.com in strijd met de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) kansspelen werden aangeboden en dat Trustfulgames.com Limited de website diende aan te passen om zich niet te prioriteren voor nader onderzoek. De brief is op 21 maart 2016 ook per e-mail verzonden naar het e-mailadres support@tiplix.com. Op gelijke datum is ook een ontvangstbevestiging per e-mail ontvangen.
5. Op 12 april 2016 is een reactie ontvangen van Trustfulgames.com Limited. In deze reactie werd medegedeeld dat er een IP-blokkade was geplaatst waardoor tiplix.com niet langer toegankelijk was voor Nederlandse spelers. Voorts was een pop-up geplaatst om Nederlandse spelers te informeren dat spelen bij tiplix.com niet was toegestaan. Het land Nederland was verwijderd uit het dropdownmenu op de pagina waar spelers een account konden aanmaken.
6. Tijdens onderzoek op 3 en 4 mei 2016 bleek dat tiplix.com nog steeds beschikbaar was in de Nederlandse taal. De genoemde pop-up werd niet aangetroffen. De adressen van de verschillende pagina's begonnen met www.tiplix.com/nl-nl. Het land Nederland was uit het dropdownmenu verwijderd.
7. Uit onderzoek op 18 en 23 mei 2016 is de website tiplix.com opnieuw onderzocht en bleek dat de website nog steeds in de Nederlandse taal beschikbaar was. Ook de adressen van de verschillende pagina's begonnen nog met www.tiplix.com/nl-nl.

8. Op 18 mei 2016 is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit een spelersaccount aangemaakt. Daarbij werd het adres van de Kansspelautoriteit in Den Haag opgegeven. Omdat het land Nederland uit het dropdownmenu was verwijderd, werd gekozen voor het land België. Dit vormde geen probleem voor het aanmaken van een account waarop het Nederlands adres werd aangegeven, met als landkeuze België.
9. Na het aanmaken van het account werd een Nederlandstaling welkomstbericht ontvangen.
10. Op 23 mei 2016 werd op tiplix.com een Engelstalige pop-up aangetroffen met de tekst: *Due tot legal reasons persons from the Netherlands are not allowed to open a TIPLIX betting account.* Deze pop-up kon worden weggeklikt, waarna de website beschikbaar was. De toezichthouder heeft ingelogd met op eerder aangemaakte account en storting gedaan van € 10,00.
11. Op 19 juli 2016 is tiplix.com wederom onderzocht. De genoemde pop-up werd niet aangetroffen.
12. Daarop is een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht opgesteld.
13. Op 6 oktober 2016 zijn de dossierstukken naar Trustfulgames.com Limited gezonden.
14. Op 10 november 2016 is het rapport naar betrokkenen gezonden.
15. Bij brief van 2 december 2016 zijn betrokkenen uitgenodigd om ter hoorzitting van 10 januari 2017 een zienswijze op het rapport te geven.¹ Geen van de betrokkenen heeft op de uitnodiging gereageerd.
16. Op 26 januari 2017 is het besluit op het rapport genomen. Tevens is het besluit genomen tot openbaarmaking van dat besluit. Het besluit is aan betrokkenen toegezonden bij brief van 26 januari 2017.²
17. Op 14 februari 2017 is het besluit openbaar gemaakt, met uitzondering van de namen van privépersonen. Ook het besluit tot openbaarmaking is openbaar gemaakt.
18. Bij brief van 8 maart 2017 is bezwaar gemaakt tegen het besluit van 26 januari 2017.³ Tevens is verzocht om een termijn voor het indienen van de gronden van bezwaar. Er is bezwaar gemaakt tegen het besluit tot oplegging van de drie genoemde boetes. Er is geen bezwaar gemaakt tegen de openbaarmaking van dit besluit.
19. Bij brief van 13 maart 2017 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Er is een termijn gegeven voor de indiening van de gronden van bezwaar tot 15 april 2017. Tevens zijn betrokkenen uitgenodigd een toelichting op het bezwaar te geven op een hoorzitting op 10, 11 of 12 mei 2017.⁴

¹ Stukken 10507 / 00.084.082, 00.084.821 en 00.084.290.

² Stukken 10507 / 01.001.739, 01.001.740, 01.001.741 en 01.001.742.

³ Stuk 10507 / 01.004.360.

⁴ Stuk 10507 / 01.004.527.

20. Betrokkenen hebben laten weten dat zij die dagen verhinderd waren en verhinderdata doorgegeven.⁵ Daarop is de hoorzitting gepland op 20 juni 2017.⁶

21. De gronden van bezwaar zijn ingediend bij brief van 14 april 2017.⁷

2. Bezwaargronden

22. De bezwaargronden houden – samengevat – het volgende in:

- A. *Er is geen sprake van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok*
- a. De website tiplix.com was nooit op Nederland gericht. De website was in de Nederlandse taal beschikbaar voor Nederlandstaligen in Duitsland en Oostenrijk. De website is gericht op de Duitse en Oostenrijkse markt en beschikbaar in de talen op die markt (Duits) en de taal van de buurlanden (Nederlands, Italiaans), alsmede de talen van immigranten (Engels, Turks). De toevoeging van de Nederlandse taal was geen actieve keuze maar een extra optie in het softwarepakket dat voor tiplix.com is gebruikt. Dat geldt ook voor het land Nederland in het 'landen dropdownmenu' bij registratie.
 - b. Trustfulgames.com was niet van plan om handel te drijven met consumenten in Nederland, in die zin dat zij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten.
 - c. Voorts wordt aangevoerd dat Tiplix.com een vergunning heeft op Malta en onder streng toezicht van de Maltese toezichthouder staat.
 - d. Na de aanschrijving van de Kansspelautoriteit is er voor gezorgd dat bestaande en nieuwe spelers met een Nederlands adres niet langer konden deelnemen door Nederland uit het registratiemenu te halen en de bestaande Nederlandse accounts te verwijderen. Het aantal Nederlandse accounts was beperkt.
 - e. Er is geen sprake van gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen. Trustfulgames.com verwijst ter onderbouwing daarvan naar de zgn. Ladbrokes-uitspraak van de Hoge Raad van 18 februari 2005 (ECLI:NL:HR:2005:AR4841).
 - f. Trustfulgames.com heeft een overzicht opgesteld van elementen waaruit de gerichtheid op Nederland volgens de Kansspelautoriteit zou blijken. Dit overzicht is opgesteld op basis van eerdere sanctiebesluiten. Voor de website tiplix.com is alleen de Nederlandse taal overeenkomstig dit overzicht. De overige elementen ontbreken.
 - g. Trustfulgames.com heeft op 23 maart 2017, direct na de aanschrijving van de Kansspelautoriteit, de nodige actie ondernomen om te voorkomen dat spelers uit Nederland nog konden deelnemen. Accounts van spelers die zich hadden ingeschreven met als land Nederland, zijn gesloten. Het land Nederland wordt uit het dropdownmenu gehaald. Dat spelers zich hebben geregistreerd met als land Nederland, betekent overigens niet dat vanuit Nederland werd deelgenomen.

⁵ Stuk 10507 / 01.006.171.

⁶ Stuk 10507 / 01.006.383.

⁷ Stuk 10507 / 01.007.171.

- h. De enkele bereikbaarheid van de website tiplix.com is niet voldoende voor 'gelegenheid geven'. Blokkering van de website is geen noodzakelijke voorwaarde om te voorkomen dat nog langer sprake is van 'gelegenheid geven'. Een onderscheid moet gemaakt worden tussen blokkering van de website en blokkering van de deelname.
- i. Een speler is bij registratie verplicht correcte gegevens in te voeren. Het verstrekken van misleidende of onjuiste informatie is niet toegestaan en kan een reden zijn om het account te sluiten.

B. Onrechtmatige vaststelling van de boetehoogte:

- j. De periode van overtreding volgens het besluit is 19 februari 2016 – 19 juli 2016. Dit wijkt af van de periode in het rapport.
- k. De hoogte van de boete is niet gemotiveerd.
- l. Er is geen rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval.
- m. Trustfulgames.com heeft direct maatregelen getroffen nadat de aanschrijving van de Kansspelautoriteit was ontvangen.
- n. Trustfulgames.com heeft slechts één termijn van zes weken gekregen om aanpassingen te doen, terwijl andere aanbieders meer tijd hebben gekregen.
- o. Als de Kansspelautoriteit meende dat meer aanpassingen noodzakelijk waren, dan had zij dat aan Trustfulgames.com moeten laten weten.
- p. Trustfulgames.com heeft veelvuldig contact gehad met de Kansspelautoriteit en is altijd volledig transparant geweest. Trustfulgames.com heeft niet, of in elk geval in sterk verminderde mate, verwijtbaar gehandeld.

C. De individuele bestuurders zijn niet aansprakelijk

- q. Er is geen sprake van een overtreding van de Wok en dus is er ook geen overtreding die aan de bestuurders kan worden toegerekend.
- r. De bestuurders hebben gedaan wat van een goed bestuurder mag worden verwacht.
- s. Er is niet gemotiveerd waarom de bestuurders zijn beboet.
- t. Er is geen toelichting op de vaststelling van het boetebedrag gegeven.

D. Het besluit is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

- u. Het besluit is in strijd met het motiveringsbeginsel.
- v. Het besluit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.
- w. Het besluit is in strijd met het verbod van willekeur door geen langere termijn te geven voor het doen van aanpassingen op de website of feedback te geven op de genomen maatregelen.

3. Toepasselijke regelgeving

23. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

24. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) 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 van bestuur 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 € 820.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers

25. Het bezwaarschrift van Trustfulgames.com Limited en de beide bestuurders is tijdig ingediend en voldoet aan alle vereisten voor ontvankelijkheid. De overige bezwaarschriften zijn eveneens tijdig ingediend.

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

Geen connectie met Unibet

26. Trustfulgames.com betoogt dat zij geen connectie heeft met Unibet. De aandelen Betkick worden voor 50% gehouden door Stan James Abingdon Ltd dat geen onderdeel is van de Unibet Group. De Unibet Group heeft alleen de online activiteiten van Stan James overgenomen, maar is daardoor geen aandeelhouder geworden van Stan James Abingdon Ltd, waarvan de naam is gewijzigd in Megabet UK Ltd.

27. De commissie merkt op dat de vraag of er wel of geen relatie is met Unibet niet relevant is voor de beweerdelijke overtreding, de overtreders of de hoogte van de boete.

28. De commissie zal de raad van bestuur adviseren de opmerkingen over de connectie met Unibet op te nemen in de beslissing op bezwaar.

Gelegenheid en gerichtheid op Nederland

29. Trustfulgames.com betoogt dat er geen sprake is van gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen in Nederland en verwijst daartoe naar het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad van 18 februari 2002 (ECLI:NL:HR:2005:AR4841).

30. Het is de commissie bekend dat in een groot aantal sanctiezaken betreffende het aanbieden van kansspelen online, door de aanbieders een beroep op dit arrest is gedaan. De commissie verwijst naar de uitspraken van de rechtbank Den Haag (in beroep) en de Raad van State (in hoger beroep)⁸ en laat dit verder buiten bespreking.

31. Het betoog dat tiplix.com zich niet richtte op de Nederlandse markt, maar alleen de Nederlandse taal aanbood ten behoeve van Nederlandstalige spelers in Duitsland en/of het Duits/Nederlandse grensgebied, acht de commissie niet relevant.

⁸ SGR 14/7589, SGR 14/3781 en SGR 14/2839, SGR 15/5134 en ECLI:NL:RVS:2017:484.

32. Dat geldt ook voor het betoog dat zowel de Nederlandse taal als de optie 'Nederland' in het dropdownmenu bij registratie slechts een standaard onderdeel waren van de gebruikte software. De commissie kan dit bovendien niet rijmen met onderdeel I, onder 14, van de algemene voorwaarden⁹ waar is opgenomen: *De website van Tiplix wordt in diverse talen aangeboden. Tiplix heeft de betreffende vertalingen met de grootst mogelijke zorgvuldigheid begeleid, opdat de inhoud correct wordt weergegeven.*
33. Naar het oordeel van de commissie mag van professionele marktpartijen verwacht worden dat zij zich verdiepen in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en deze naleven. In casu had van Trustfulgames.com verwacht mogen worden dat zij de door haar gebruikte software had aangepast of laten aanpassen, of andere maatregelen had genomen om te voorkomen dat in strijd zou worden gehandeld met de Nederlandse wetgeving.
34. Dit geldt temeer nu professionele marktpartijen weten dat in verschillende landen verschillende regelgeving van toepassing is en er geen sprake is van grensoverschrijdende vergunningverlening. Ook Trustfulgames.com heeft vergunningen in meerdere landen, te weten Malta en Curaçao.
35. Indien en voor zover Trustfulgames.com Limited geen overeenkomsten met Nederlanders vanuit Nederland had willen sluiten, hadden daarbij passende maatregelen genomen moeten worden. Uit het betoog dat Trustfulgames.com blijkt niet dat spelers vanuit Nederland werden geweerd en uit de door Trustfulgames.com verstrekte overzichten blijkt dat er op 23 maart 2016 circa 120 Nederlandse accounts aanwezig waren.
36. De commissie kan niet anders dan hieruit opmaken dat deze spelers zonder meer werden geaccepteerd op het moment van aanmaken van hun account. Ook na 23 maart 2016 was het geenszins onmogelijk om vanuit Nederland een account aan te maken, zoals blijkt uit het account dat op 18 mei 2016 door een toezichthouder is aangemaakt. Van enige controle op het land van registratie was geen sprake noch was sprake van een IP-countryblokkade.
37. De commissie is van oordeel dat niet is gebleken van een actieve opstelling van de zijde van Trustfulgames.com bij het voorkomen van het sluiten van overeenkomsten met Nederlandse spelers. De gang van zaken wijst eerder op een *laissez-faire* dan op een actieve intentie en actieve keuzes bij het sluiten of niet sluiten van overeenkomsten. Een *laissez-faire* houding kan Trustfulgames.com echter niet disculperen.
38. Of er sprake was van een beperkt aantal Nederlandse accounts, zoals Trustfulgames.com betoogt, mist relevantie. Artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok betreft het gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen zonder vergunning. Niet vereist is dat er daadwerkelijk van de geboden gelegenheid gebruik moet zijn gemaakt, noch dat er in een bepaalde mate van die gelegenheid gebruik moet worden gemaakt.
39. Tenslotte voert Trustfulgames.com aan dat in andere zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning, sprake was van meer elementen die wijzen op gerichtheid op Nederland dan aanwezig waren op de website tiplix.com.

⁹ Stuk OA/113/001/004.

40. De commissie merkt allereerst op dat in dit overzicht door Trustfulgames.com niet is opgenomen dat op de website tiplix.com de Nederlandse vlag werd getoond. Voorts bleek uit de door Trustfulgames.com zelf verstrekte informatie dat zij Nederlandse spelers accepteerde.
41. Daarnaast is het aantal elementen niet van doorslaggevend belang. De commissie merkt op dat in de zaken waarin Trustfulgames.com verwijst, sprake is van prioritering op grond van in elk geval het gebruik van de Nederlandse taal. Daar werd nader onderzoek ingesteld en tijdens dat onderzoek bleek ook uit andere elementen dat sprake was van gerichtheid op de Nederlandse markt. Anders dan Trustfulgames.com lijkt te betogen, is het niet zo dat deze andere elementen deel uitmaken van de prioritering.
42. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.
43. De commissie merkt volledigheidshalve op dat in de reactie van Trustfulgames.com van 7 april 2016 op de aanschrijving van de Kansspelautoriteit niets wordt medegedeeld over het blokkeren van accounts van Nederlandse spelers.¹⁰

De vergunning op Malta

44. Trustfulgames.com betoogt dat zij in het bezit is van een Maltese vergunning en onder toezicht staat van de overheid aldaar.
45. De commissie merkt op dat de casinospelen die op de website tiplix.com worden aangeboden, niet worden aangeboden onder deze Maltese vergunning, maar onder de vergunning die verleend is door eGaming Curaçao.
46. Dat Trustfulgames.com beschikt over een vergunning van eGaming Curaçao voor het aanbieden van casinospelen is naar het oordeel van de commissie niet relevant. Het gaat in casu om de activiteiten van dit bedrijf op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd, niet eGaming Curaçao of een andere buitenlandse toezichthouder.
47. Ten overvloede zij opgemerkt dat op geen enkele wijze is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningen verleend door eGaming Curaçao ook maar enige rol spelen. Dit geldt overigens ook voor de vergunning die verleend is op Malta.
48. Dat er sprake zou zijn van strenge controle door de Maltese autoriteiten op dat gedeelte van het kansspelaanbod dat niet onder een Maltese vergunning wordt aangeboden, acht de commissie ongeloofwaardig, nog daargelaten de vraag hoe dat toezicht dan zou moeten plaatsvinden. Er is immers geen vergunning, met bijbehorende voorschriften, op de naleving waarvan kan worden toegezien.
49. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

¹⁰ Stuk OA/113/013.

De aanschrijving van Trustfulgames.com en de gegeven termijn

50. 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 en daarna 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 of het installeren van een IP-countryblokkade 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.
51. Met ingang van 1 januari 2017 is het verzenden van aanschrijvingen volledig gestaakt.¹¹ In een nieuwsbericht van 1 december 2016 maakte de Kansspelautoriteit bekend: *De Kansspelautoriteit stelt dat inmiddels afdoende bekend is bij de kansspelsector, dat het aanbieden van (online) kansspelen zonder vergunning, illegaal is. Een aanschrijving is daardoor overbodig geworden.*
52. De commissie merkt op dat Trustfulgames.com in de aanschrijving van 17 maart 2016¹² een termijn van zes weken heeft gekregen om de noodzakelijke aanpassingen te doen. Dat uit deze aanschrijving niet zou blijken wat de Kansspelautoriteit verwachtte van Trustfulgames.com, kan de commissie niet volgen. In de aanschrijving wordt een toelichting gegeven op het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit en is opgenomen: *deze overtreding te beëindigen door geen gelegenheid meer te geven om deel te nemen aan kansspelen via uw website(s) in Nederland [...].*
53. De commissie begrijpt het betoog van Trustfulgames.com aldus dat Trustfulgames.com meent dat met het sluiten van de accounts van Nederlandse spelers en het verwijderen van het land 'Nederland' uit het 'landen dropdownmenu' bij registratie aan de aanschrijving was voldaan.
54. Trustfulgames.com liet de Kansspelautoriteit op 7 april 2017 ook weten dat op dat er een IP-countryblokkade was geplaatst en het land 'Nederland' uit het 'landen dropdownmenu' was verwijderd. Ook was er een pop-up geplaatst om Nederlandse spelers te informeren dat spelen bij tiplix.com niet was toegestaan.
55. Na de reactie van Trustfulgames.com op 7 april 2016 heeft de Kansspelautoriteit de website tiplix.com opnieuw gecontroleerd.

¹¹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/december-0/wijziging-aanpak/>.

¹² Stuk OA/113/110.

56. Daarbij is op 3 en 4 mei 2016 (3 weken na de ontvangst van de reactie van Trustfulgames.com) onder meer gebleken dat noch de pop-up noch een IP-countryblokkade werd aangetroffen. Op 18 mei 2016 kon vanaf een computer met een Nederlands IP-adres een account worden aangemaakt. Op 23 mei 2016 kon de geplaatste pop-up worden weggeklikt, waarna de website toegankelijk was en op deze datum kon ook worden ingelogd op het eerder aangemaakte account en geld worden gestort.

57. Het gaat naar de commissie meent niet aan om de verantwoordelijkheid voor de controle op de volledigheid van de aanpassingen neer te leggen bij de Kansspelautoriteit, zoals Trustfulgames.com doet.¹³

58. Trustfulgames.com voert aan dat er geen extra termijn is gegeven om aan de aanschrijving van 17 maart 2016 te voldoen. Dat is juist. De commissie merkt hierover op dat Trustfulgames.com op geen enkel moment heeft laten weten meer tijd nodig te hebben. De commissie verwijst overigens naar de uitspraak van de Raad van State van 22 februari 2017, overweging 4.1: *Gezien de inhoud van deze e-mails mocht de ksa ervan uitgaan dat [appellante] haar websites kon en zou aanpassen zonder dat een nadere termijn daarvoor nodig was. Reeds hierom bestond geen aanleiding voor de ksa de termijn uit eigen beweging te verlengen nadat uit onderzoek na de laatste genoemde mail was gebleken dat de aangekondigde aanpassingen niet waren uitgevoerd door de N.V.*

59. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

De IP-countryblokkade

60. Anders dan Trustfulgames lijkt te betogen, is het verwijderen van 'Nederland' uit dit 'landen dropdownmenu' bij registratie niet hetzelfde als een IP-countryblokkade. Zoals gebleken is, kon ongehinderd vanuit Nederland een account worden aangemaakt, waarbij de gegevens die de aanmaker van het account aanleverde niet aan toegang tot de website of aan registratie in de weg stonden. Een Nederlands adres kon zonder problemen worden gecombineerd met de landkeuze 'België'. Ook een storting op het aldus aangemaakte account was geen probleem.

61. Een IP-countryblokkade is echter niet afhankelijk van een (willekeurige en/of niet vooraf gecontroleerde) landkeuze, maar gaat uit van het adres van de computer. Heeft de computer een Nederlands IP-adres, dan zal er geen toegang worden geboden tot een website waarop een IP-countryblokkade is geïnstalleerd.

De blokkering van de website en blokkering van de deelname

62. Trustfulgames.com betoogt dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen blokkering van de website en blokkering van de deelname. Trustfulgames.com onderbouwt dit, zo begrijpt de commissie, door te verwijzen naar een passage in de algemene voorwaarden waarin is opgenomen dat een consument verplicht is bij registratie de juiste gegevens te verstrekken omdat anders zijn account kan worden gesloten en eventuele winsten of tegoeden worden ingehouden.

¹³ Stuk 10507 / 01.007.171, gronden van bezwaar, randnummer 72.

63. Op grond van onderdeel III, onder 5, van de algemene voorwaarden behoudt Tiplix zich *het recht voor om naar eigen goeddunken alle weddenschappen/winsten ongeldig te verklaren en het gehele tegoed op het betreffende account, inclusief bonusbetalingen of andere promotietegoeden, de overeenkomst op te zeggen en/of de dienstverlening te beëindigen dan wel een account te deactiveren, als Tiplix gegronde reden heeft om aan te nemen (d) u bij uw registratie onjuiste of misleidende informatie hebt verstrekt.*
64. Deze algemene voorwaarden – de enige die Trustfulgames.com op de website tiplix.com heeft gepubliceerd – betreffen echter de sportweddenschappen, niet de casinospelen.¹⁴
65. De commissie heeft kennis genomen van de aanvullende toelichting die door Trustfulgames.com is gegeven met betrekking tot de controle op de juistheid van gegevens die door consumenten zijn opgegeven bij het aanmaken van een account.¹⁵ In deze toelichting gaat Trustfulgames.com in op het zgn. 'Know your Customer' of KYC beleid. In dit beleid wordt ook verwezen naar de algemene voorwaarden, waarvan de werking echter beperkt is tot de sportweddenschappen. In de toelichting wordt nogmaals bevestigd dat pas bij een eerste uitbetalingsverzoek een volledige check wordt gedaan op identificatie en adresverificatie plaatsvindt.
66. Uit de door Trustfulgames.com gegeven toelichting blijkt dat de controle op en de verificatie van de gegevens van de consument plaatsvindt op het moment dat deze zijn spelwinst of tegoed opvraagt.
67. De commissie is bekend met artikel 36 van de Maltese Subsidiary Legislation 438.04 inzake remote gaming: *A licensee shall not make a payment in excess of two thousand and three hundred and twenty-nine euro and thirty-seven cents (€ 2.329.37) out of a player's account to a player until the player's identity, age and place of residence have been verified.*¹⁶
68. De commissie gaat ervan uit dat Trustfulgames.com doelt op deze Maltese regelgeving. Trustfulgames.com verwijst ernaar in een e-mail van 26 juni 2017¹⁷ en in de voettekst van de webpagina's wordt alleen de Maltese vergunning genoemd, ook op de pagina's waarop casinospelen worden aangeboden.¹⁸ Op de pagina imprint/contact wordt eveneens alleen de Maltese vergunning genoemd.¹⁹ De door het op Malta gevestigde Trustfulgames.com gegeven toelichting past weliswaar binnen hiervoor geciteerde regelgeving, maar de casinospelen op de website tiplix.com worden niet onder de Maltese vergunning aangeboden.

¹⁴ Stuk OA/113/001/004, pagina 1: Voorwaarden voor weddenschappen.

¹⁵ Stuk 10507 / 01.011.764, aanvullende stukken toegezonden op 26 juni 2017.

¹⁶ http://www.mga.org.mt/wp-content/uploads/Remote-Gaming-Regulations-438.04_English-version.pdf.

¹⁷ Stuk 10507 / 01.011.764 e-mail van 26 juni 2017: *Voorts wordt bij een eerste uitbetalingsverzoek een volledige due diligence check gedaan op identificatie en adresverificatie van de bewuste speler. Dit gaat verder dan de Maltese regelgeving die voorschrijft dat een volledige due diligence check plaatsvindt bij uitbetaling van € 2.000,- of meer.*

¹⁸ Stuk OA/113/001/005.

¹⁹ Stuk OA/113/001/007, 008, 009 en 010. Zie ook de e-mail van 26 juni 2017, stuk 10507 / 01.011.764: *Voorts wordt bij een eerste uitbetalingsverzoek een volledige due diligence check gedaan op identificatie en adresverificatie van de bewuste speler. Dit gaat verder dan de Maltese regelgeving die voorschrijft dat een volledige due diligence check plaatsvindt bij uitbetaling van € 2.000,- of meer.*

¹⁹ Stuk OA/113/001/005.

69. Wat hier ook van zij, de commissie is van oordeel dat de mogelijke sluiting van een account en/of de mogelijke inhouding van winsten of tegoeden *achteraf* niet beschouwd kan worden als een blokkering *vooraf*. Bovendien is de mogelijke inhouding van winsten of tegoeden niet aan de orde zolang consumenten hun account gebruiken om stortingen te doen, deelnemen aan de aangeboden kansspelen en niets winnen, of bij winst geen uitbetaling vragen.
70. De commissie merkt voorts op dat een uitzondering op de mogelijke controle van de verificatie van de gegevens van consumenten achterwege lijkt te blijven bij het gebruik van een prepaidticket.²⁰
71. Daargelaten dat de algemene voorwaarden kennelijk bedoeld zijn voor de sportweddenschappen, de commissie laat de veronderstelling dat Nederlandse consumenten zich vooraf verdiepen in de zeer uitgebreide algemene voorwaarden op tiplix.com en de daaraan gekoppelde veronderstelling van Trustfulgames.com dat deze consumenten zich hierdoor laten afschrikken, in het midden.
72. De commissie merkt tenslotte op dat in onderdeel II, onder 5, van de algemene voorwaarden op de website tiplix.com is opgenomen: *Met de opening van een account is het gebruik van het complete aanbod van TIPLIX voor u beschikbaar.*
73. De commissie gaat ervan uit dat dit betekent dat met de opening van een account gebruik kan worden gemaakt van alle aangeboden kansspelen aangezien in de voettekst van alle webpagina's de sportweddenschappen, paardenraces en casinospelen tezamen worden genoemd. De juistheid van door een consument bij registratie verstrekte gegevens staat noch aan de beschikbaarheid van het aanbod, noch aan deelname in de weg. En voor de uitbetaling van tegoeden en spelwinsten bij casinospelen is geen informatie opgenomen in de algemene voorwaarden.
74. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

De opgelegde boete in relatie tot het prioriteringsbeleid

75. De commissie merkt op dat Trustfulgames.com in de veronderstelling lijkt te zijn dat er een directe relatie is tussen de beëindiging van een overtreding resp. de opgelegde boete enerzijds en het prioriteringsbeleid resp. het (wel of niet) opvolgen van een aanschrijving anderzijds. De commissie verwijst naar randnummer 78 van het bezwaarschrift waarin Trustfulgames.com aanvoert dat niet valt in te zien waarom een dergelijke reactie [bedoeld wordt de beëindiging van alle gerichtheid op Nederland zoals door Trustfulgames.com uitgevoerd] *dient te leiden tot een dergelijke boete.*
76. De commissie merkt op dat – indien en voor zover Trustfulgames.com 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.

²⁰ Stuk OA/113/001/004, algemene voorwaarden onderdeel II, onder 12, onder g.

77. Anders dan Trustfulgames.com betoogt, is er ook geen sprake van een volledige beëindiging van de overtreding. Het was immers nog steeds mogelijk om de website tiplix.com vanuit Nederland te benaderen, deze was nog steeds in de Nederlandse taal gesteld, er kon een account worden aangemaakt en een storting gedaan.

78. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

De motivering van de opgelegde boete

79. Trustfulgames.com voert aan dat niet duidelijk is waar het boetebedrag precies op is gebaseerd, anders dan de vermelding van de duur van de overtreding.²¹

80. De commissie merkt over de motivering van de boete het volgende op.

81. In randnummer 106 van het bestreden besluit is de motivering van de boete opgenomen. Hier wordt verwezen naar onderdeel 5 van het Boeterichtsnoer aanbieden kansspelen online zonder vergunning van 1 juli 2014 zoals gewijzigd op 1 augustus 2015. Bij het bepalen van de hoogte van de boete wordt uitgegaan van een startbedrag van € 150.000,-. Dit bedrag wordt verhoogd aan de hand van diverse factoren die zien op het aanbod en die dat aanbod aantrekkelijk maken voor consumenten. In het geval van Trustfulgames.com worden genoemd 1) het aantal spellen en 2) hetgeen het voor consumenten aantrekkelijk maakt op bij tiplix.com te gokken zoals de internationale, grootschalige uitstraling van Tiplix die via de website wordt gepromoot. De website vermeldt immers:

TIPLIX.com is dé website voor alle voetbal, tennis, basket bal, ijshockey en volleybal fans. Of het nu om de Duitse Bundesliga, Spaanse Primera Division, de Engelse Premier League, Italiaanse serie A, of het FIFA kampioenschap 2014 gaat.

TIPLIX.com biedt u geweldige quoteringen voor zowel live als klassieke sportweddenschappen. Met onze realtime resultaten en live score blijven sportfans altijd op de hoogte. Ons online casino met Roulette, Texas Holdem, Black Jack, Poker, Spelautomaten en vele andere spellen biedt spanning op ieder moment van de dag. Net zoals het spelen op paardenraces, live vanuit honderden internationale renbanen.

82. Anders dan Trustfulgames.com stelt²², is de duur van de overtreding niet betrokken bij de bepaling van de hoogte van de boete.

83. De commissie acht een uitgebreidere motivering van de boete in de rede liggen als daar aanleiding voor is en informatie daarover ook beschikbaar is. Anders dan andere aanbieders van kansspelen online wordt op tiplix.com bijvoorbeeld geen jackpot genoemd. Wel worden er bedragen van prijzen genoemd, maar deze zien op de sportweddenschappen, terwijl het besluit in het bijzonder ziet op de casinospelen. Zo is in de algemene voorwaarden. In onderdeel II, onder 12, onder g, een maximum winst per klant per week van € 50.000,- opgenomen.

84. In de algemene voorwaarden is eveneens sprake van bonussen en promotietegoeden (onderdeel III, onder 5), zij het dat de hoogte hiervan niet worden omschreven.

²¹ Idem, randnummer 79.

²² Stuk 10507 / 01.007.171, bezwaarschrift, randnummer 79.

85. In onderdeel III, onder 4, is opgenomen: *Wanneer u voor een periode van 12 maanden of langer niet op uw account inlogt, worden administratiekosten van € 50,- in rekening gebracht, maar niet verder dan dat uw saldo op € 0,- is gevallen.* De commissie acht een dergelijke bepaling onwenselijk aangezien consumenten hiermee dringend tot het gebruik van de website tiplix.com en tot inloggen en gokken worden bewogen. De commissie acht een dergelijke bepaling in aanmerking komen als boeteverhogende omstandigheid.

86. Nogmaals zij echter opgemerkt dat de algemene voorwaarden kennelijk alleen bedoeld zijn voor sportwedenschappen.

87. Na beschouwing van het boeterichtsnoer en het aanbod op de website tiplix.com, het aantal spellen en de promotieteksten op de website, acht de commissie een boete van € 170.000,- zeer wel mogelijk. Het startbedrag is immers € 150.000,- en dit bedrag is verhoogd met € 20.000,- gelet op hetgeen het voor consumenten aantrekkelijk kan maken om bij tiplix.com te spelen. In casu betreft dat het aantal spellen en de promotionele teksten op de website (randnummer 81).

88. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

De boete aan de bestuurders

89. In het bezwaarschrift wordt aangevoerd dat niet duidelijk is waarom de beide bestuurders afzonderlijk zijn beboet en waarom die boete € 50.000,- bedraagt.

90. De commissie heeft kennis genomen van hetgeen is overwogen in het bestreden besluit, randnummers 78 tot en met 84. De commissie acht niet onredelijk dat van bestuurders van bedrijven die actief zijn in de kansspelsector wordt gevraagd dat zij zich verdiepen in of in elk geval laten informeren over de geldende wet- en regelgeving en ervoor zorg dragen dat deze wordt nageleefd.

91. De commissie overweegt dat niet gebleken is dat Trustfulgames.com en haar bestuurders die moeite hebben genomen. Zoals in bovenstaande reeds opgemerkt (randnummer 37) is er eerder blijk gegeven van een laissez-faire houding, dan van actieve betrokkenheid en actieve wetsnaleving.

92. Naar het oordeel van de commissie kan deze nalatigheid aan beide bestuurders worden tegengeworpen. Dit geldt eveneens voor de onduidelijke informatie over welke kansspelen onder welke vergunning worden aangeboden (randnummers 44-45), het beperkte bereik van de algemene voorwaarden (randnummer 64), en de tegenstrijdige verklaringen over de Nederlandse taal (randnummer 32).

93. De bestuurders hebben weliswaar enige actie ondernomen naar aanleiding van de aanschrijving van de Kansspelautoriteit van 17 maart 2016, maar deze was onvoldoende. De pop-up was niet bij elke controle aanwezig en de IP-countryblokkade was de facto niet meer dan de verwijdering van het land 'Nederland' uit het dropdownmenu bij registratie. Dit stond niet in de weg aan het openen van een account vanaf een Nederlands IP-adres noch aan het accepteren van een storting.

94. De commissie merkt op dat de maximale boete voor overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok € 820.000,- bedraagt. Een in verhouding dus zeer lage boete van € 50.000,- als in casu is opgelegd, is aanvaardbaar.

95. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Draagkracht

96. [...].

97. [...].

98. [...].

99. [...].

100. [...].

101. [...].

102. [...].

103. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

104. De commissie verwijst voor de bezwaren genoemd onder randnummer 85 van het bezwaarschrift naar hetgeen eerder in dit advies is overwogen.

5. Conclusie

105. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- de opmerkingen van Trusfulgames.com als bedoeld in randnummers 26-28 op te nemen in de beslissing op bezwaar;
- het besluit van 26 januari 2017, kenmerk 10507 / 01.001.720, overigens in stand te laten.

106. Voor vergoeding van kosten ziet de commissie geen aanleiding.

107. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 14 september 2017, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. J.P. Alspeer en mevrouw mr. I.M. Zuurendonk.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit,
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije