



OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Datum: 26 juli 2017

Kenmerk: 01.000.518

Openbaarmaking onder kenmerk:01.013.993

Besluit

Samenvatting

1. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Catena Operations Limited reclame maakt voor kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) is verleend. Daarmee handelt Catena Operations Limited zelf ook in strijd met de Wok. De Kansspelautoriteit draagt Catena Operations Limited op het maken van reclame voor kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend (overtreding van de Wok artikel 1, eerste lid, onder b), te staken en gestaakt te houden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.

Handhaving van de Wet op de kansspelen

2. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wok. In de Wok is onder andere bepaald dat het in Nederland verboden is gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend (artikel 1, eerste lid, onder a Wok). Daarnaast is het ingevolge artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok eveneens verboden de deelneming aan een kansspel, waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.
3. De Wok voorziet niet in de mogelijkheid vergunningen te verlenen voor kansspelen online. Binnen het huidige wettelijke kader kan voor kansspelen



online onvoldoende vorm worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

4. De Kansspelautoriteit acht het aanbieden van kansspelen online zonder daartoe strekkende vergunning als zeer ernstig.¹ De doelstellingen van het kansspelbeleid worden – door het zonder vergunning aanbieden van kansspelen online – omzeild. De kanspelsector is bovendien geen gewone economische sector maar extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Deelnemers aan dergelijke kansspelen lopen daarbij risico's omdat er geen garantie is dat het spel betrouwbaar is, het betalingsverkeer veilig verloopt en gewonnen prijzen daadwerkelijk worden uitgekeerd.
5. Naast aanbieders van kansspelen online hebben tussenpersonen, bevorderaars, ook een belangrijke rol bij de deelname van consumenten aan – en het in stand houden van- dit soort kansspelaanbod. Zonder hun diensten wordt het voor de kansspelaanbieders immers ook moeilijker om hun aanbod aan de consument aan te bieden en voor de consument om daaraan deel te nemen. De Kansspelautoriteit neemt daarom ook andere (indirecte) maatregelen om het kansspelaanbod online zonder vergunning te frustreren, bijvoorbeeld door het opwerpen van barrières bij tussenpersonen in het betalingsverkeer, binnen de reclamebranche en het internetverkeer. Doel hiervan is dat deze tussenpersonen hun diensten niet meer ter beschikking stellen aan aanbieders van kansspelen online zonder vergunning. Dit zorgt ervoor dat het voor deze aanbieders onaantrekkelijk en wellicht onmogelijk wordt om kansspelen aan te bieden en voor consumenten om bij deze aanbieders te spelen.
6. Het bestrijden van kansspelen online zonder vergunning vergt ook dat de Kansspelautoriteit bestuurlijk handhavend optreedt tegen het bevorderen van kansspelaanbod waarvoor geen vergunning is verleend. Artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok biedt daarvoor een grondslag.
7. Als onderdeel van haar toezichthoudende taak heeft de Kansspelautoriteit onderzoek gedaan naar partijen die illegale online kansspelen bevorderen in de vorm van het (doen) plaatsen van reclame-uitingen voor illegaal online

¹ Sanctiebesluiten genomen door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. (zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/bsluiten/sanctiebesluiten>)



kansspelaanbod. Genoemde partijen handelen daarmee in strijd met het in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok bepaalde. De Kansspelautoriteit heeft zich daarbij in eerste instantie gericht op die bevorderaars die reclame maken voor kansspelaanbod online zonder vergunning waarvoor de Kansspelautoriteit reeds eerder een sanctie heeft opgelegd.

Juridisch kader

8. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het verboden om gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.
9. Eveneens is het verboden op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, om de deelneming aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.
10. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit staat buiten kijf dat het (doen) plaatsen van reclame-uitingen valt onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Naar algemeen taalgebruik wordt onder bevorderen verstaan: vooruithelpen. In relatie tot het gelegenheid geven van deelname aan een kansspel zonder vergunning wordt onder bevorderen verstaan: het ontplooiën van activiteiten die het organiseren van kansspelen zonder vergunning helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Het (doen) plaatsen van reclame-uitingen vormt een wezenlijke activiteit voor het succesvol en winstgevend aanbieden en verkopen van (online) producten of diensten. Immers, door reclame worden (potentiële) afnemers geattendeerd op dat aanbod en gestimuleerd daaraan deel te nemen.
11. De Kansspelautoriteit ziet zich in haar oordeel gesterkt door de uitspraak van het Hof 's-Gravenhage van 19 november 1998², waarin het Hof aangeeft dat onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok ook wordt verstaan 'het voeren van reclame (*onderstreping Kansspelautoriteit*) en het vergemakkelijken van de deelname en de betaling van de inzet door deelnemers.' Ook uit de behandeling van het thans aanhangige wetsvoorstel Kansspelen op afstand' blijkt dat duidelijk is dat in ieder geval wervings- en

² Hof 's-Gravenhage, 19 november 1998, NJ 1999, 679 (RO 4.2).



reclame-diensten ten behoeve van kansspelen onder het begrip 'bevorderen' vallen.³

12. Op grond van artikel 33a van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35 van de Wok bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de voorschriften van de Wok. Artikel 5:31, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

Bevindingen

13. Bij besluit van 22 december 2014 heeft de Kansspelautoriteit vastgesteld dat de Co Gaming Limited artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok heeft overtreden.⁴ Daarmee staat vast dat sprake is van aanbod van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.
14. In het kader van het toezichtonderzoek naar bevorderaars van kansspelen online, waarvoor geen vergunning is verleend, heeft de Kansspelautoriteit onder meer onderzoek gedaan naar websites waarop reclame werd gemaakt voor het hiervoor genoemde kansspelaanbod online en de daarbij betrokken websites.
15. Op 14 november 2016 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit geconstateerd dat er op de website netentcasino met URL www.netentcasino.nl onder meer reclame werd gemaakt voor de kansspelwebsite ComeOn. Na het aanklikken van deze reclame-uiting werd de toezichthouder rechtstreeks doorgeleid naar de website van ComeOn.⁵ De website ComeOn wordt geëxploiteerd door Co Gaming Limited. Daarmee staat ook vast dat het maken van reclame voor dit aanbod is te beschouwen als het bevorderen van dit aanbod, wat eveneens een overtreding is van de Wok.

³ Kamerstukken II, 2013/14, 33996, nr. 3, p. 74.

⁴ Besluit van 22 december 2014, kenmerk 8686 / 00.044.813 (zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/co-gaming-limited/>). Aan Co Gaming (voorheen Come On Europe Limited) is een boete opgelegd van € 180.000, -.

⁵ Dossierstuk OB/012/002.



16. Op 10 januari 2017 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit geconstateerd dat er op de website netentcasino met URL www.netentcasino.nl reclame voor kansspelen werd gemaakt, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.⁶ De mogelijkheid om vanaf de voornoemde website doorgeleidt te worden naar de website van ComeOn werd niet meer aangeboden.
17. Catena Operations Limited is bij brief van 19 december 2016 geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.⁷ In deze brief is Catena Operations Limited ook in de gelegenheid gesteld om daarop uiterlijk 7 januari 2017 een zienswijze, mondeling of schriftelijk, in te brengen.
18. Op 31 januari 2017 heeft de vertegenwoordiger van Catena Operations Limited (hierna: vertegenwoordiger) zich gewend tot de Kansspelautoriteit.⁸ De vertegenwoordiger geeft aan dat de brief van 19 december 2016 is aangekomen maar niet de nodige aandacht heeft gekregen. Daarom is niet binnen de gestelde termijn gereageerd. Voorts geeft de vertegenwoordiger aan dat Catena Operations Limited reclame-uitingen van gesanctioneerde online kansspelaanbieders zal verwijderen van hun websites.
19. Op 16 februari 2017 heeft Kansspelautoriteit per e-mail een reactie gegeven richting de vertegenwoordiger.⁹ De Kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat op de website www.netencasino.nl geen reclame meer wordt gemaakt voor online gesanctioneerde kansspelaanbieders. De Kansspelautoriteit heeft ook gewezen dat de voorgenomen last ook betrekking heeft op andere websites die niet met name zijn genoemd. En dat ook reclame- en wervingsuitingen van andere kansspelaanbieders zonder vergunning, die zijn gericht op de Nederlandse markt – dienen te worden verwijderd.
20. Bij brief van 15 juni 2017 heeft de Kansspelautoriteit de vertegenwoordiger op de hoogte gesteld van het feit dat zijn cliënt op 13 juni 2017 reclame- en wervingsuitingen ten behoeve van kansspelaanbod maakt op onder meer de websites www.gokoverzicht.com en www.netentcasino.nl^{10, 11} De Kansspelautoriteit heeft nogmaals verzocht dat zijn cliënt zijn verantwoordelijkheid neemt en er voor zorgt dat bij de reclame die zijn cliënt

⁶ Dossierstuk OB/012/019

⁷ Dossierstuk OB/012/029

⁸ Dossierstuk OB/012/032

⁹ Dossierstuk OB/012/033

¹⁰ Daarbij opgemerkt dat de website www.netentcasino.nl na het opvoeren van de domeinnaam netentcasino met .nl in de browser gelijk werd geleid naar dezelfde domeinnaam met een .com extensie, te weten netentcasino.com.

¹¹ Dossierstuk OB/012/031



plaatst voor kansspelaanbod in het geheel geen sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Verder heeft de Kansspelautoriteit de vertegenwoordiger medegedeeld indien er in de toekomst een dergelijk overtreding wordt geconstateerd op een websites van zijn cliënt, hetzij in beheer, hetzij in eigendom heeft, niet meer zal worden volstaan met informeren, maar dat er dan handhavend wordt opgetreden.

21. Bij e-mail van 23 juni 2017 heeft de vertegenwoordiger aangegeven dat de websites www.gokoverzicht.com en www.netencasino.nl niet langer toegankelijk zijn vanaf Nederlandse IP-adressen.¹²
22. Ondanks de kennelijke IP-blokkade heeft een toezichthouder op 13 juli 2017 geconstateerd dat de website www.gokoverzicht.com vanuit Nederland is te bereiken.¹³ Tevens werd er reclame getoond voor kansspelaanbieders zonder vergunning. De website www.netencasino.nl was niet meer bereikbaar. Bovendien heeft dezelfde toezichthouder op de voornoemde datum geconstateerd dat ook op andere websites die Catena Operations Limited in eigendom heeft/ in beheer heeft, zoals bijvoorbeeld op de website www.spellenoverzicht.com, reclame wordt gemaakt voor illegaal kansspelaanbod.¹⁴ Beide websites waren opgesteld in de Nederlandse taal.

Overtreding van de Wet op de kansspelen

23. Op grond van het voorgaande staat naar het oordeel van de Kansspelautoriteit vast dat Catena Operations Limited reclame-uitingen heeft geplaatst voor onder meer Co Gaming Limited en dat meermaals en nu nog steeds doet voor andere kansspelaanbod online, voor welk aanbod geen vergunning op grond van de Wok is verleend. Tevens staat vast dat Co Gaming Limited gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat de dienstverlening van Catena Operations Limited onder meer betrekking heeft op (het bevorderen van) deelneming aan kansspelen zonder vergunning waartoe online kansspelaanbieders gelegenheid geven.
24. Op grond van het voorgaande stelt de Kansspelautoriteit vast dat Catena Operations Limited artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok heeft overtreden.

¹² Dossierstuk OB/012/034

¹³ Dossierstuk OB/012/037

¹⁴ Dossierstuk OB/012/036



Weergave van de zienswijze

Procedureel

25. In de brief van 19 december 2017, waarin de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar heeft gemaakt, heeft ze Catena Operations Limited, de gelegenheid geboden om binnen drie weken na dagtekening van de brief een zienswijze, mondeling of schriftelijk, te geven op het voornemen.
26. Op 31 januari 2017 heeft de vertegenwoordiger van Catena Operations Limited gereageerd maar daarbij is er geen zienswijze ingediend.
27. Op 16 februari 2017 heeft Kansspelautoriteit nogmaals gevraagd aan de vertegenwoordiger naar een zienswijze.
28. Op 23 juni 2017 heeft de vertegenwoordiger gereageerd op een schrijven van de Kansspelautoriteit. Ondanks dat deze reactie niet als zienswijze is ingediend zal de Kansspelautoriteit dit als een zienswijze behandelen.

Inhoudelijk

29. In de reactie van 23 juni 2017 heeft de vertegenwoordiger – samengevat- het volgende aangevoerd:
 - a. Catena Operations Limited heeft zodanige maatregelen getroffen dat de websites www.gokoverzicht.com en www.netentcasino.nl niet toegankelijk zijn vanaf Nederlandse IP-adressen.
 - b. Catena Operations Limited heeft daarvoor voor de website www.netentcasino.nl een maatregel getroffen door het instellen van een automatische re-direct van netentcasino.nl naar haar generieke Engelstalige domein netentcasino.com. Catena Operations Limited vond hiermee dat gerichtheid op de Nederlandse markt is komen te vervallen. De stelling van de Kansspelautoriteit dat er sprake zou zijn van expliciete gerichtheid op de Nederlandse markt van reclame en wervingsactiviteiten door enkel gebruik te maken van een re-direct naar een generieke .com website vindt niet onmiddellijk steun in de rechtspraak.



- c. Catena Operations Limited ervoor kiest geen discussie op dit terrein aan te willen gaan.

Beoordeling zienswijze

30. In randnummer 8 en verdere heeft de Kansspelautoriteit reeds naar voren gebracht dat het (doen) plaatsen van reclame-uitingen ook onder het begrip 'bevorderen' in de zin van artikel 1 lid 1 onder b van de Wok valt.
31. Voor zover Catena Operations Limited van oordeel is dat een re-direct naar een generieke .com website geen onmiddellijk steun vindt in de rechtspraak, bestrijdt Catena Operations Limited zelf niet dat het (doen) plaatsen van reclame-uitingen niet valt onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
32. De Kansspelautoriteit meent doordat de website www.netentcasino.nl een .nl extensie heeft er al sprake is van gerichtheid op Nederland.¹⁵ Een .nl extensie wordt immers gebruikt voor Nederlandse domeinnamen.¹⁶ De .nl extensie bij een domeinnaam impliceert daarmee dat er sprake is van een website gericht op Nederland. Een re-direct (van een .nl extensie naar een .com extensie) doet hier geen afbreuk aan.
33. Afgezien van de kennelijke Nederlandse IP-blokkade was de website www.gokoverzicht.com gewoon toegankelijk vanuit Nederland. Bovendien waren de websites www.gokoverzicht.com en www.spellenoverzicht.com opgesteld in de Nederlandse taal. Hiermee is komen vast te staan volgens de Kansspelautoriteit dat er sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt (zie randnummer 22).

¹⁵ Factsheet handhaving online, Kansspelautoriteit. Bron: <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/factsheets/>

¹⁶ Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) geeft de .nl-domeinnamen uit en is verantwoordelijk voor het .nl domein.



Overwegingen tot oplegging last

34. Handhavend optreden tegen aanbieders van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, is noodzakelijk. Naast het opleggen van boetes aan dergelijke aanbieders, is het tevens noodzakelijk dat zij hun aanbod daadwerkelijk beëindigen. In combinatie met handhaving jegens de betreffende aanbieder acht de Kansspelautoriteit het noodzakelijk dat ook een partij die het kansspelaanbod zonder vergunning bevordert haar dienstverlening aan dergelijk kansspelaanbod dient te staken en gestaakt dient te houden.
35. Gelet op het belang om reclamemakers ertoe te brengen hun activiteiten tot bevordering van kansspelaanbod waarvoor geen vergunning is verleend daadwerkelijk te staken, acht Kansspelautoriteit het opleggen van een last onder dwangsom aan deze dienstverleners daarom noodzakelijk. De Kansspelautoriteit biedt – in het geval van een overtreding – deze dienstverleners c.q. reclamemakers, zo ook Catena Operations Limited in dit geval, de mogelijkheid om de overtreding te beëindigen en daarmee om het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3.4, tweede lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit van oordeel dat de belangen van de betrokkenen – in dit geval het belang van Catena Operations Limited – derhalve niet onevenredig worden geschaad door dit besluit en het daarmee gediende belang.



Hoogte van de dwangsom

36. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.
37. Handhaving van de regels in de kansspelsector en voorkomen van illegaal kansspelaanbod is noodzakelijk, gelet op de belangen van een betrouwbaar spelaanbod en veilig betalingsverkeer. De kansspelsector is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Het zijn deze te beschermen – en in beginsel geschonden – belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.
38. De Kansspelautoriteit stelt de hoogte van de dwangsom vast op € 1500, - per dag, per website, met een maximum van € 21.000, -. Bij de vaststelling van dit bedrag heeft de Kansspelautoriteit acht geslagen op het feit dat reclame is gemaakt voor een kansspelaanbieder aan wie eerder een sanctie is opgelegd en waarover de Kansspelautoriteit op zijn website heeft gecommuniceerd.



Besluit

39. Namens de raad van bestuur legt de Kansspelautoriteit Catena Operations Limited de volgende last onder dwangsom op:

- *Catena Operations Limited dient uiterlijk binnen een week na dagtekening van deze last (dat is dus uiterlijk op 2 augustus 2017, 23.59 uur) overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, te staken en gestaakt te houden.*
- *Dit kan Catena Operations Limited doen door alle reclame- en wervingsuitingen voor kansspelen, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden.*
- *Na ommekomst van de hiervoor genoemde begunstigingstermijn (dus vanaf 2 augustus 2017) waarop Catena Operations Limited haar dienstverlening ten behoeve van kansspelen, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen is verleend, voortzet, verbeurt Catena Operations Limited een dwangsom van €1500, - per dag, per website, tot een maximum van € 21.000, -.*

's-Gravenhage, 26 juli 2017

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g
J.J.H. Suyver
Voorzitter raad van bestuur van de Kansspelautoriteit



Bezwaar maken

U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

*Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling
Postbus 298
2501 CG Den Haag*

U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.

Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- uw naam en adres;
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;
- een kopie van de beslissing;
- de gronden van uw bezwaar;
- uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.