



OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een bestuurlijke boete aan Bet-at-home.com Entertainment Limited en aan Bet-at-home Internet Limited en aan alsmede besluit tot kennisgeving als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht aan [bedrijf 1] en [bedrijf 2].

Zaak: 10846

Kenmerk: 12561 / 01.033.119

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 12561/ 01.037.165

Besluit

Samenvatting

Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen is één van de prioriteiten in het werk van deze autoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

Via de website bet-at-home.com zijn in elk geval in de periode 14 juni 2017 – 11 oktober 2017 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan Bet-at-home.com Entertainment Limited en Bet-at-home.com Internet Limited. Er worden boetes opgelegd van € 210.000,- en € 200.000,-

Ten aanzien van de overige betrokkenen in het dossier wordt volstaan met een waarschuwing.



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Onderzoek naar websites en betrokkenen	4
2.1 Aanleiding voor het onderzoek	4
2.2 De website	5
2.3 Informatie Payment Service Provider	10
2.4 De betrokkenen	10
2.5 Aanschrijvingen	12
3 Rapport	15
4 Zienswijze	15
4.1 Procedureel	15
4.2 Inhoudelijk	16
5 Feitelijk kader	18
5.1 Onderzoek websites	18
5.2 De aangeboden spellen	19
6 Juridische beoordeling	19
6.1 De wettelijke bepalingen	19
6.2 De consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid en de Wok en de verhouding van het kansspelbeleid tot het EU-recht	20
6.3 Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit	22
6.4 Geen vergunning	26
6.5 Conclusie overtreding	28
7 Overtreders	28
8 Bestuurlijke boete	28
8.1 Algemeen	28
8.2 Verwijtbaarheid	29
8.3 Boetevaststelling	33
8.4 Waarschuwing	34
9 Besluit	34



1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is opgenomen een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.¹
3. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen online is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit.² Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.
4. Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. De gerichtheid op de Nederlandse markt en consument, blijkt uit de volgende prioritering:
 - de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
 - de kansspelwebsite is in de Nederlandse taal te raadplegen en/of
 - er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/nieuws/2013/05/22/kansspelen-online-in-toekomst-mogelijk.html>. Zie ook TK, 2009-201, 32 264, nr. 3, pagina 1: Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving te voorkomen. Zie o.a. ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297.

² Hoofdstuk 3, pagina 14, van het jaarverslag 2012, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl>. De aanpak van illegaal aanbod van kansspelen online blijft onverminderd van belang. Zie bijvoorbeeld het Activiteitenplan 2016-2017, pag. 5: *Deze marktsituatie is verstoord door met name het toegenomen illegaal aanbod van online kansspelen*. En pag. 14: *Bij het tegengaan van criminaliteit ligt de focus tot op heden vooral op illegaal aanbod, zoals gokzuilen. Verder neemt de Kansspelautoriteit deel aan het platform matchfixing en houdt de Kansspelautoriteit sinds 1 januari 2016 toezicht op de naleving door Holland Casino van de Wwft. En: Stevig en zichtbaar optreden tegen dit verstorend illegaal aanbod (landgebonden of online) is noodzakelijk om het gewenste uitstralingseffect te realiseren*. Het Activiteitenplan is te raadplegen via: <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/activiteitenplannen/>.



5. Websites met een .nl-extensie en/of te raadplegen in de Nederlandse taal en/of waarvoor reclame wordt gemaakt op de Nederlandse markt, komen als eerste in aanmerking voor handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Betrokkenen op de kansspelmarkt werden hiervan op de hoogte gesteld d.m.v. aanschrijvingen.³
6. Sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit zijn – tot het moment van schrijven van dit besluit – acht besluiten m.b.t. kansspelen online op de website van de Kansspelautoriteit bekend gemaakt. Dit zijn besluiten betreffende de aanbieder(s) die niet of niet afdoende hebben gereageerd op de aanschrijvingen die zij hebben ontvangen en zich hebben geprioriteerd voor nader onderzoek.
7. Het prioriteringsbeleid als hier omschreven, heeft een aantal ontwikkelingen doorgemaakt, die nader worden omschreven in de randnummers 106-111.

2 Onderzoek naar websites en betrokkenen

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

8. In de 2012 en 2014 zijn aanschrijvingen verstuurd naar de betrokkenen bij de website bet-at-home.com. Daarbij is meermalen gewezen op het prioriteringsbeleid met betrekking tot het aanbieden van kansspelen online en is ook medegedeeld dat de wervings- en reclameactiviteiten van bet-at-home.com zouden worden gemonitord. In randnummer 43 en volgende wordt nader op deze aanschrijvingen ingegaan.
9. Tussen 29 mei 2017 en 31 mei 2017 heeft de Kansspelautoriteit diverse meldingen ontvangen over de website bet-at-home.com. Het betrof reclame op een op Nederland gerichte televisiezender.⁴
10. De meldingen die de Kansspelautoriteit heeft ontvangen, waren aanleiding voor hernieuwd onderzoek naar de activiteiten van bet-at-home.com.

³ Met ingang van 1 januari 2017 worden geen aanschrijvingen meer verzonden. Zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/december-0/wijziging-aanpak/>.

⁴ Bijlage 1: stuk 10846 / 01.016.277.



11. In het kader van dit onderzoek is op 14 juni 2017 en 11 en 12 oktober 2017 de website bet-at-home.com nader onderzocht.⁵ Voorts is onderzoek gedaan naar de aanbieder(s) van de website bet-at-home.com.⁶ Ook is een spelersaccount aangemaakt op de website bet-at-home.com en een storting gedaan.⁷
12. In het onderzoek is op 7 november 2017 informatie opgevraagd bij [bedrijf 4].⁸ Dit bedrijf verleent betaaldiensten aan bet-at-home.com.
13. Bij brief van 21 november 2017 is de gevraagde informatie ontvangen.⁹

2.2 De website

14. Op 14 juni 2017 is de website bet-at-home.com onderzocht.¹⁰ Daarbij is het volgende gebleken:

Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. de Nederlandse vlag was te zien op het 'top winners' scorebord;¹¹
- c. het land Nederland (*Netherlands*) kon worden geselecteerd in het drop down menu bij registratie;¹²
- d. op de homepage wordt iDeal als betalingsmethode vermeld;
- e. onder <deposit now> werd de betaalmethode iDeal aangeboden;¹³
- f. op de website werden onder meer gokkasten, casinospelen en poker aangeboden;
- g. onder <casino> werden 138 spellen aangeboden;¹⁴
- h. er werd een progressieve jackpot aangeboden die op het moment van onderzoek stond op € 3.828.912,56;¹⁵
- i. er werden nog drie andere jackpots aangeboden (Arabian Nights, Mega Jackpot en Major Jackpot);
- j. onder <live casino> werden live-roulette, live-black jack, live-baccarat live-casino hold'em aangeboden;¹⁶

⁵ Bijlage 3: stuk 10846 /01.010.424 en Bijlage 5: stuk 10846 / 01.017.523.

⁶ Bijlage 4: stuk 10846 / 01.016.272.

⁷ Bijlage 8: stuk 10846 / 01.019.409.

⁸ Bijlage 9: stuk 10846 / 01.019.404.

⁹ Bijlage 10; stuk 10846 / 01.019.978.

¹⁰ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424.F.

¹¹ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/10.

¹² Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/03 en 13.

¹³ Zie ook Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/26 en 27.

¹⁴ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/04.

¹⁵ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/34.

¹⁶ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/07.



- k. onder <poker> werd poker aangeboden, alsmede een pokerbonus van € 1.500,-;¹⁷
- l. onder <virtual betting> werden random *generated based virtual* weddenschappen aangeboden (voetbal, basketball, tennis, hondenraces en paardenraces);¹⁸
- m. onder <live betting> kan een speler weddenschappen afsluiten op lopende wedstrijden. Op het moment van onderzoek werd aangeboden live betting op voetbalwedstrijden, tennis-, handbal-, basketbal-, beach volleybal- en badmintonwedstrijden;¹⁹
- n. onder <Games> werden 50 spellen aangeboden;²⁰
- o. onder <Sports> werden weddenschappen op onder meer voetbal, handbal, volleybal, darts en motorsport aangeboden. Ook werd er een *50 euro sports bonus* aangeboden;²¹
- p. de sportbonus is beschikbaar voor spelers uit een beperkte groep landen, waaronder Nederland;²²
- q. bij de lopende actie *Who will last the longest and win a porsche 911* wordt een overzicht gegeven van deelnemers per land. Nederland wordt in dit overzicht genoemd.²³ Om in aanmerking te komen voor de Porsche moest men dagelijks een weddenschap plaatsen.

Algemene voorwaarden

- a. de *general terms and conditions*²⁴ vermelden dat bij casino en pokerspellen twee partijen betrokken zijn: Bet-at-home.com Entertainment Ltd en de speler;
- b. bij *bets on sporting events* en *virtual bets* zijn die partijen Bet-at-home Internet Ltd en de speler;
- c. in de *general terms and conditions* website worden vier Maltese vergunningen vermeld waarvan er drie zien op casinospellen en poker en een op sportweddenschappen;²⁵
- d. de spellen in de categorie Games en Live casino *are not regulated by the Malta Remote Gaming Council (MGA). Games are offered by the Gaming Technology Solutions Ltd software platform, live casino is offered by the Evolution Gaming Malta Ltd software platform. Both are licenced in Alderney;*

¹⁷ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/09 en 42.

¹⁸ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/22.

¹⁹ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/30.

²⁰ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/05 en 56.

²¹ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/10.

²² Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/46.

²³ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/47.

²⁴ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/11.

²⁵ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/11.



- e. voorts wordt vermeld: *[bedrijf 1] is responsible for processing all of the customer's monetary transactions made through the two aforementioned licensees;*
- f. onder H, punt 4, van de *general terms and conditions* wordt vermeld: *Only people with permanent, habitual or temporary residence in one of the following countries are eligible to open a betting account with bet-at-home.com, to make a deposit and/or use bet-at-home.com's services: [...] Netherlands [...];*²⁶
- g. onder L, punt 1, van de *general terms and conditions* wordt de betaalmethode iDeal aangeboden;
- h. onder O wordt vermeld dat er een tweetal winstlimieten van toepassing is: *per bet (€ 20.000,-) en per week per customer (€ 100.000,-)*. Wordt er meer gewonnen, dan kan bet-at-home.com *reduce these total winnings*;
- i. onder P van de *general terms and conditions* wordt informatie gegeven over o.a. bonussen, promoties en vouchers.

Aanmaken account

- 15. Op 14 juni 2017 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op de website bet-at-home.com een spelersaccount aangemaakt.²⁷ Daarbij zijn Nederlandse adresgegevens opgegeven en is gebruik gemaakt van de landkeuze *Netherlands* in het drop down menu bij registratie.
- 16. Daarop werd de mededeling *You have succesfully registered* getoond en verscheen een welkomstbericht (*Thank you for registering an account at bet-at-home.com*) waarin melding werd gemaakt van *fantastic bonus offers and promotions*.²⁸
- 17. Bij registratie werd *up to a 1000 EUR casino bonus* aangeboden.²⁹
- 18. Op 11 en 12 oktober 2017 is de website bet-at-home.com nogmaals onderzocht.³⁰ Daarbij is het volgende gebleken:

Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. op de homepage wordt iDeal als betalingsmethode vermeld;³¹

²⁶ Eligible: in aanmerking komend, geschikt, bevoegd (www.vandale.nl).

Zie ook bijlage 3: stuk 10845 / 010.010.424/24.

²⁷ Bijlage 3: stuk 10845 / 010.010.424/13 tot en met 16.

²⁸ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/15.

²⁹ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424/14.

³⁰ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523.

³¹ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/01 en 03. Zie ook 06.



- c. onder <deposit> werd de betaalmethode iDeal aangeboden;³²
- d. op de website werden onder meer gokkasten, casinospelen en poker aangeboden;
- e. onder <casino> werden 147 spellen en 114 slotmachines aangeboden;³³
- f. er werden diverse jackpots aangeboden (Arabian Nights, Mega Jackpot en Caribbean Stud Jackpot). Er werd *up to a EUR 1000 casino bonus* aangeboden;³⁴
- g. onder <live casino> werden live-money wheel, live-roulette, live-black jack, live-baccarat live-casino hold'em aangeboden. Er was een link aanwezig naar *Games football classics, bingo and more*;³⁵
- h. op de pagina <live casino> was rechtsboven opgenomen: *live casino bank / no funds / in order to play in de live casino, you will need to top up your betting account*;
- i. onder <poker> werd poker aangeboden, alsmede een pokerbonus van € 1.500,-;³⁶
- j. onder <virtual betting> werden *random generated based virtual* weddenschappen aangeboden (voetbal, basketball, tennis, hondenraces en paardenraces);³⁷
- k. onder <live betting> kan een speler weddenschappen afsluiten op lopende wedstrijden. Op het moment van onderzoek werd aangeboden live betting op voetbalwedstrijden, tennis-, ijshockey-, handbal-, basketbal-, volleybal- futsal- (zaalvoetbal) en badmintonwedstrijden;³⁸
- l. onder <Games> werden tablegames (4), cardgames (2), video slots (33), high-low (3) sports games (3) en lottery and keno (5) aangeboden;³⁹
- m. onder <Sports> werden weddenschappen op onder meer voetbal, handbal, volleybal, darts en motorsport aangeboden. Ook werd er een *50 euro sports bonus* aangeboden;⁴⁰
- n. onder <roulette> wordt een progressieve jackpot vermeld van € 3.400.398,24 welke later stond op € 3.400.641,84;⁴¹

³² Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/09 en 10.

³³ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/14 en 19. Zie voor de slotmachines ook 41 waar 107 slotmachines worden aangeboden.

³⁴ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/14 en 19.

³⁵ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/15.

³⁶ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/18.

³⁷ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/17.

³⁸ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/13.

³⁹ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/16.

⁴⁰ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/04.

⁴¹ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/20 (11 oktober 2017 18:53:50) resp. 27 (11 oktober 2017 19:02:17).



- o. op de pagina <promotion> werden diverse aanbiedingen gedaan, waaronder het dagelijks weggeven van bedragen van € 50,- (*winner of the day*) en € 60,- (*send me sixty*).⁴²

Algemene voorwaarden

- a. de *general terms and conditions*⁴³ vermelden dat bij casino en pokerspellen twee partijen betrokken zijn: Bet-at-home.com Entertainment Ltd en de speler;
- b. bij *bets on sporting events* en *virtual bets* zijn die partijen Bet-at-home Internet Ltd en de speler;
- c. in de *general termes and conditions* website worden vier Maltese vergunningen vermeld waarvan er drie zien op casinospellen en poker en een op sportwedenschappen;
- d. de spellen in de categorie Games en Live casino *are not regulated by the Malta Remote Gaming Council (MGA). Games are offered by the Gaming Technology Solutions Ltd software platform, live casino is offered by the Evolution Gaming Malta Ltd software platform. Both are licenced in Alderney;*
- e. voorts wordt vermeld: *[bedrijf 1] is responsible for processing all of the customer's monetary transactions made through the two aforementioned licensees;*
- f. onder H, punt 4, van de *general termes and conditions* wordt vermeld: *Only people with permanent, habitual or temporary residence in one of the following countries are eligible to open a betting account with bet-at-home.com, to make a deposit and/or use bet-at-home.com's services: [...] Netherlands [...];*⁴⁴
- g. onder L, punt 1, van de *general termes and conditions* wordt de betaalmethode iDeal aangeboden;
- h. onder O wordt vermeld dat er een tweetal winstlimieten geldt: *per bet*
- i. (€ 20.000,-) en *per week per customer* (€ 100.000,-). Wordt er meer gewonnen, dan kan bet-at-home.com *reduce these total winnings;*
- j. onder P van de *general termes and conditions* wordt informatie gegeven over o.a. bonussen, promoties en vouchers.⁴⁵

Storting

19. Op 2 november 2017 is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit een storting gedaan op website bet-at-home.com.⁴⁶ Daarbij is het volgende gebleken.

⁴² Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/31.

⁴³ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/07.

⁴⁴ Eligible: in aanmerking komend, geschikt, bevoegd (www.vandale.nl).

⁴⁵ Zie bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/30 voor de actie *win a porsche 911*.

⁴⁶ Bijlage 8: Stuk 10846 / 01.019.409.



20. Na inloggen op de website bet-at-home.com was rechtsboven <deposit now> te zien. Op de stortingspagina werd een keuzemenu met verschillende betaalmogelijkheden getoond. De toezichthouder heeft gekozen voor <iDeal bij [bedrijf 4]>. ⁴⁷
21. Met de betaalmethode iDeal is een bedrag van € 10,- gestort.
22. Tijdens het internetbankieren stond naast het logo van iDeal het volgende weergegeven: *Global Collecting for [bedrijf 4 oud]*. [Bedrijf 4 oud] is thans [bedrijf 4].

2.3 Informatie Payment Service Provider

23. Bij brief van 7 november 2017 is informatie opgevraagd bij [bedrijf 4]. ⁴⁸
24. Bij brief van 21 november 2017 is de informatie van [bedrijf 4] ontvangen. ⁴⁹ Hieruit blijkt onder meer dat [bedrijf 4] (voorheen [bedrijf 4]) een contract heeft met [bedrijf 1], gedateerd 7 februari 2006. Deze overeenkomst is periodiek aangevuld met bijlagen.

2.4 De betrokkenen

[Bedrijf 1]

25. Registrant van de website bet-at-home.com is [bedrijf 1]. ⁵⁰
26. Dit is ook het bedrijf dat volgens de general terms and conditions de financiële transacties afhandelt voor Bet-at-home.com Internet Ltd en Bet-at-home.com Entertainment Ltd. In de algemene voorwaarden staat hierover vermeld: *In the following terms and conditions Bet-at-home Internet Limited and Bet-at-home Entertainment Ltd are collectively referred to as "bet-at-home". [...] [bedrijf 1] is responsible for processing all of the customers' monetary transactions made through the two aforementioned licensees.* ⁵¹
27. [Bedrijf 1] heeft de overeenkomst gesloten met [bedrijf 4] (voorheen [bedrijf 4 oud]) en staat op het bankafschrift na de storting van 2 november 2017.

⁴⁷ [Bedrijf 4] is een online portemonnee/rekensysteem waarbij men op verschillende wijzen geld op de rekening kan storten, zoals via een bankoverschrijving, iDeal of creditcard.

⁴⁸ Bijlage 9: Stuk 10846 / 01.019.404.

⁴⁹ Bijlage 10: Stuk 10846 / 01.019.978.

⁵⁰ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424.

⁵¹ Bijlage 3: Stuk 10846 / 01.010.424 en bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/07.



28. Het bedrijf is gevestigd op Malta.⁵²

Bet-at-home.com Entertainment Limited

29. Bet-at-home.com Entertainment Limited wordt in de general terms and conditions genoemd als de contractspartij van de speler bij casino- en pokerspellen.

30. Het bedrijf is gevestigd op Malta.⁵³

Bet-at-home.com Internet Limited

31. Bet-at-home.com Internet Limited is de contractspartij van de speler bij sportweddenschappen en *virtual betting*.⁵⁴

32. Het bedrijf is gevestigd op Malta.⁵⁵

[bedrijf 2]

33. [bedrijf 2] is volgens het Annual Report 2016, pagina 4, *active in the domain of online sports betting and online gaming*.⁵⁶ Ook wordt vermeld: *The company holds licenses via its Maltese companies for a variety of online sports betting and gaming. The licenses allow the company to organise and market online sports betting and online casinos.*

34. Volgens het Annual Report 2016 zijn er 4,6 miljoen geregistreerde klanten (pagina 4 en 10). In het *geographic segment Western Europe* vallen diverse West-Europese landen, waaronder Nederland (pagina 62). De 4,6 miljoen geregisteerde klanten [...] *betting and gaming volumes of EUR 2,926.2 million was generated in 2016.*

35. En: *Since 2009 [bedrijf 3], a leading French group specialising in online gambling and online sports betting, has been the majority shareholder of [bedrijf 2].*

36. [Bedrijf 2] is gevestigd te Düsseldorf.⁵⁷

37. Uit informatie van de Maltese Kamer van Koophandel blijkt dat de [bedrijf 3] 53.16 % van de aandelen houdt.⁵⁸

⁵² Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/33.

⁵³ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/33.

⁵⁴ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/34.

⁵⁵ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/33.

⁵⁶ Bijlage 4, stuk 10846 / 01.016.272.10.

⁵⁷ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/33.

⁵⁸ Bijlage 4: stuk 10846 / 01.016.272.



Overige opmerkingen

38. In de algemene voorwaarden is opgenomen dat spellen in de categorie Games en Live casino *are not regulated by the Malta Remote Gaming Council (MGA). Games are offered by the Gaming Technology Solutions Ltd software platform, live casino is offered by the Evolution Gaming Malta Ltd software platform. Both are licenced in Alderney* (randnummers 14, algemene voorwaarden, onder d en 16, algemene voorwaarden, onder d).
39. Deelname aan deze Games en Live casinospellen loopt via het account dat de deelnemer bij bet-at-home.com heeft (onderdeel I, 4 van de *general terms and conditions*)⁵⁹.
40. Op de website is geen informatie opgenomen over wie de contractspartij is van de speler bij het gebruik maken van het aanbod van Games en Live-Casino. Evenmin is duidelijk door wie de financiële transacties bij Games en Live Casino worden afgehandeld. De informatie in de algemene voorwaarden vermeldt alleen: *[bedrijf 1] is responsible for processing all of the customer's monetary transactions made through the two aforementioned licensees*. Dat zijn Bet-at-home Internet Ltd en Bet-at-home Entertainment Ltd.
41. Overigens zijn de Games en Live casinospellen opgenomen in het affiliateprogramma van bet-at-home.com onder *Individual Commission Models*.⁶⁰ De Games en Live Casinospellen staan vermeld in de lijst *What we have*.
42. Korthedshalve zal in het navolgende besluit worden gesproken van 'bet-at-home'. Deze aanduiding dient slechts de leesbaarheid en staat los van enige toerekening van enige overtreding. De vaststelling en toerekening van enige overtreding komt eerst aan de orde in randnummer 120 en volgende.

2.5 Aanschrijvingen

Aanschrijving 2012

43. De bedrijven (aangeduid als) Bet-at-home.com Ltd en Bet-at-home.com Entertainment Ltd zijn op 8 juni 2012 aangeschreven door de Kansspelautoriteit en daarbij gewezen op het (toenmalige) prioriteringsbeleid met betrekking tot kansspelen online. Daarbij heeft de Kansspelautoriteit gewezen op het feit dat in strijd met de Wok kansspelen werden aangeboden en werd het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit nader toegelicht.⁶¹ Deze aanschrijving had betrekking

⁵⁹ Bijlage 3: stuk 10846 / 01.010.424/12.

⁶⁰ Bijlage 5: stuk 10846 / 01.017.523/35.

⁶¹ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/01.



op het aanbod van kansspelen online in de Nederlandse taal op de website bet-at-home.com, waaraan vanuit Nederland kon worden deelgenomen.

44. Op 7 augustus 2012 was de website nog steeds in de Nederlandse taal beschikbaar, zij het dat het Nederlandstalige aanbod was geplaatst onder de Belgische vlag.⁶² De Kansspelautoriteit heeft er daarbij op gewezen dat de website bet-at-home.com door de Belgische KansspelCommissie op de zwarte lijst was geplaatst.
45. De e-mailcorrespondentie betreffende de website bet-at-home.com werd gevoerd via [bedrijf 3]: *Since April 2009 bet-at-home.com is a significant part of '[bedrijf 3]', a leading French Group in the field of online gaming and sports betting.*⁶³
46. Bij brief van 28 augustus 2012 liet de Kansspelautoriteit aan Bet-at-home.com Ltd/Bet-at-home Entertainment Ltd weten dat het plaatsen van het Nederlandstalige aanbod onder de Belgische vlag onvoldoende is voor deprioritering.⁶⁴
47. Bij e-mail van 11 september 2012 liet Bet-at-home weten dat de website is aangepast en geen Nederlandstalige aanbod meer heeft en dat de website bet-at-home.com *does not target Dutch customers residing in the NL.*⁶⁵
48. Bij brief van 2 oktober 2012 informeerde de Kansspelautoriteit Bet-at-home.com Ltd/Bet-at-home Entertainment Ltd dat de website bet-at-home.com zich niet langer prioriteerde voor handhavend optreden. Daarbij werd opgemerkt dat de Kansspelautoriteit aanbieders van kansspelen online zonder vergunning die (mede) gericht zijn op de Nederlandse markt die voldoen aan een of meer van de prioriteringscriteria als eerste in aanmerking komen voor handhavend optreden.⁶⁶

Aanschrijving 2014

49. Bij brief van 5 juni 2014 heeft de Kansspelautoriteit alle bij haar bekende aanbieders van kansspelen online zonder vergunning er op gewezen dat kansspelwebsites met wervings- en reclameactiviteiten rond (inter)nationale evenementen die op de Nederlandse markt zijn gericht, direct hoog in de prioriteringslijst voor handhaving kunnen komen te staan. Bet-at-home heeft deze brief ontvangen.⁶⁷

⁶² Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/02 (e-mail 7 augustus 2012) en 03.

⁶³ Bijlage 5: stuk 10846 / 01.017.523/33.

⁶⁴ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/04.

⁶⁵ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/05.

⁶⁶ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/06.

⁶⁷ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/07.



50. Bij brief van 27 juni 2014 heeft de Kansspelautoriteit Bet-at-home gewezen op reclameactiviteiten via wedopvoetbal op twitter en wedopvoetbal.com en voetbalwedden.net.⁶⁸ Tevens liet de Kansspelautoriteit weten dat de reclameactiviteiten van bet-at-home.com zouden worden gemonitord.
51. Bij brief van 4 juli 2014 meldde Bet-at-home verrast te zijn door de opmerkingen over de reclameactiviteiten omdat voldaan was aan de aanschrijving in het kader van het prioriteringsbeleid. Voorts meende Bet-at-home dat er mogelijk verschil van inzicht bestaat over de vraag wat vanuit een Nederlands perspectief en wat vanuit een Oostenrijks perspectief een '(inter)national (sports) event' is. Aangezien hier geen duidelijkheid over is, is dit 'een punt van onzekerheid' voor Bet-at-home.⁶⁹
52. Bij brief van 28 augustus 2014 liet de Kansspelautoriteit weten dat zij erop vertrouwt dat geen reclame gemaakt zal worden rond '(inter)national (sports) events' zoals bijvoorbeeld de aankomende World Series of Poker.⁷⁰

Ingediend stuk

53. Ter hoorzitting van 11 april 2018 heeft de gemachtigde van Bet-at-home gesteld dat er meer correspondentie is geweest tussen de Kansspelautoriteit en Bet-at-home dan in het dossier was opgenomen. Op verzoek van de Kansspelautoriteit heeft gemachtigde op 16 april 2018 een nader stuk ingediend ter onderbouwing van dit betoog.⁷¹ Het betreft een e-mail van 25 juli 2014, van de Kansspelautoriteit. Uit de e-mail blijkt echter niet aan wie de e-mail is verzonden. Gelet op de verwijzingen in de e-mail naar brieven van 5 juni en 27 juni 2014 gaat de Kansspelautoriteit ervan uit dat de e-mail aan Bet-at-home c.q. [bedrijf 3] is verstuurd.
54. De e-mail bevat onder meer een verwijzing van de Kansspelautoriteit naar de inspanningen van Bet-at-home om de reclameactiviteiten te staken en laat weten de reclameactiviteiten van alle aanbieders (van kansspelen online zonder vergunning) te volgen en waar nodig maatregelen te nemen. De Kansspelautoriteit merkt tenslotte op: *We also trust that you will keep the objectives of Dutch public gambling policy in mind in your offering of remote gambling and that you will avoid changes that may harm the interest of the Dutch consumers.*

⁶⁸ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/08.

⁶⁹ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/09.

⁷⁰ Bijlage 2: stuk 10846 / 01.016.279/10.

⁷¹ Stuk 12561 / 01.030.129.



3 Rapport

55. Naar aanleiding van de meldingen, bedoeld in randnummer 9, is een nader onderzoek ingesteld naar de website bet-at-home.com en de daarbij betrokken aanbieder(s).
56. Op 8 februari 2018 is een rapport opgemaakt.⁷²
57. In het rapport wordt geconstateerd dat de geadresseerden van het rapport in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gelegenheid hebben 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.
58. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de volgende geadresseerden van het rapport, ten kantore van de gemachtigde:
- [bedrijf 2];
 - [bedrijf 1];
 - Bet-at-home.com Internet Limited;
 - Bet-at-home Entertainment Limited.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

59. Bij brief van 13 maart 2018 zijn de geadresseerden van het rapport uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 27 maart 2018 een zienswijze op het rapport te geven.⁷³
60. Bij brief van 19 maart 2018 is verzocht om uitstel van de hoorzitting.⁷⁴ Daarop is de hoorzitting verplaatst naar 11 april 2018.
61. Ter hoorzitting van 11 april 2018 zijn verschenen de heer [xxx] en mevrouw [yyy], gemachtigden.

⁷² Stuk 10846 / 01.023.851.

⁷³ Stukken 1261 / 01.027.650 tot en met 653.

⁷⁴ Stuk 12561 / 01.027.983.



4.2 Inhoudelijk

Schriftelijke zienswijze

62. Er is geen schriftelijke zienswijze ingediend.

Mondelinge zienswijze

63. Ter hoorzitting van 11 april 2018 is – samengevat – het volgende aangevoerd:

Voorgeschiedenis

- a. Bet-at-home.com is gevestigd in Malta en heeft een Maltese vergunning. Hiermee voldoen zij aan strikte eisen, zoals een eerlijk spelaanbod, het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit en de bescherming van de consument.
- b. Bet at home.com Internet Ltd en Bet-at-home.com Entertainment Ltd zijn verantwoordelijk voor de operationele zaken en hebben een vergunning. [Bedrijf 1] is verantwoordelijk voor de financiële transacties. Financiële diensten vallen niet onder artikel 1a of 1b van de Wok. Verwezen wordt naar de zgn. CURO uitspraak.⁷⁵
- c. Ten aanzien van [bedrijf 2] is het niet aannemelijk dat de overtreding ook aan het moederbedrijf kan worden toegerekend. Verwezen wordt naar de jurisprudentie inzake concernverhoudingen en toerekenbaarheid van het moederbedrijf.
- d. Bet-at-home.com Entertainment Ltd heeft naar aanleiding van een briefwisseling over de prioriteringscriteria met de Kansspelautoriteit in 2012 maatregelen genomen. Ditzelfde was het geval in 2014 naar aanleiding van het WK en de Tour de France. Bet-at-home.com Entertainment Ltd heeft toen afdoende gereageerd. Dit is door de Kansspelautoriteit bevestigd in e-mailcorrespondentie. Deze correspondentie zit niet in het dossier. Deze correspondentie zal worden nagezonden. Voorts heeft Bet-at-home.com Entertainment Ltd in 2013 een rondetafelgesprek gevoerd met de Kansspelautoriteit en een interesse melding voor Kansspelen op afstand ingediend.
- e. Gelet op contacten en de relatie met de Kansspelautoriteit was Bet-at-home in de veronderstelling dat er bij problemen contact zou worden opgenomen door de Kansspelautoriteit in plaats van een handhavingsactie.

⁷⁵ Bedoeld wordt: ECLI:NL:RVS:2017:3571.

*Aanleiding onderzoek*

- f. Aanleiding voor het onderzoek was een tv-reclame tussen 27 mei en 31 mei 2017 op Euro Sports. Eén melding betreft een uitzending op 29 mei 2017 en vermeldt: 'volgens mij werd er Nederlands gesproken'. Gemachtigde vraagt zich af of dit is onderzocht. Is er contact geweest met de melder of met Eurosport?
- g. Volgens gemachtigde is er sprake van tv-reclame in de Engelse taal. De reclame was onderdeel van een internationale campagne en was niet gericht op de Nederlandse markt. Hij overhandigt een mail van de advocaat van Eurosport die dit bevestigt. Dit document wordt in het dossier opgenomen.
- h. De reclame viel niet onder de prioriteringscriteria, te weten dat reclame onmiskenbaar gericht moet zijn op Nederland. Het onderzoek is dan ook ten onrechte ingesteld. Er zijn ook geen andere feiten aangedragen waarom Bet-at-home.com zich wél prioriteerde voor nader onderzoek.

Europeesrechtelijke aspecten

- i. Het Nederlandse kansspelbeleid is strijdig met het Europees recht. De Wok en het beleid maken inbreuk op het EU-recht. Er is geen sprake van (interne) consistentie.
 - j. De beslissing in de onderhavige zaak moet worden aangehouden tot na de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) inzake de vergunningen voor sportweddenschappen en lotto's. In deze zaak komt immers meer dan alleen de vergunningverlening aan de orde. Deze uitspraak kan ook impact hebben op de onderhavige zaak. De uitspraak wordt op 25 april 2018 verwacht.
64. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijze.
65. Naar aanleiding van de hoorzitting zijn door betrokkenen twee nadere stukken ingediend.
66. Het eerste document betreft de e-mail van 25 juli 2014 (zie ook randnummer 53).
67. Het tweede document betreft een reactie op twee onderwerpen die aan de orde kwamen op de hoorzitting van 11 april 2018. Het eerste betrof de winstlimiet, genoemd onder O in de algemene voorwaarden (zie randnummer 17, algemene voorwaarden, onder h) en hoe deze zich verhoudt tot de aangeboden jackpots. Het tweede betrof de vermelding van een vergunningsnummer in <About bet-at-



home license>.⁷⁶ Hier wordt vermeld vergunning MGA/CL3/129/2009. Een vergunning met dit nummer is echter niet afgegeven door de MGA. Bet-at-home heeft laten weten dat dit een abusievelijk verkeerd vermeld nummer is.⁷⁷

68. Met betrekking tot de vermelding van de winstlimiet in de algemene voorwaarden, onder O, in relatie tot de aangeboden jackpots, heeft Bet-at-home laten weten dat de bepaling onder O dateert uit de beginperiode van Bet-at-home en bedoeld was te worden toegepast ten aanzien van de sportweddenschappen omdat dat toen de enige productvorm betrof. Elke deelnemer komt in in aanmerking voor de jackpot, ongeacht de hoogte van het bedrag.
69. De raad van bestuur merkt op dat de algemene voorwaarden van Bet-at-home, zoals opgenomen in het dossier, laatstelijk waren geactualiseerd in 2017, en dat Bet-at-home sinds jaren naast sportweddenschappen ook andere kansspelen aanbiedt.⁷⁸ De raad van bestuur spreekt dan ook de zorg uit over het feit dat Bet-at-home kennelijk onachtzaam is geweest ten aanzien van de voorwaarden die aan de basis liggen van elke overeenkomst met elke individuele speler.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek websites

Bevindingen

70. Samenvattend kan worden gesteld dat kansspelen zijn aangeboden op bet-at-home.com. Dit wordt ook niet betwist. De kansspelen betreffen casinospellen en poker, aangeboden door Bet-at-home Entertainment Ltd en sportweddenschappen en live betting, aangeboden door Bet-at-Home Internet Ltd. De financiële transacties worden afgewikkeld door [bedrijf 1].
71. Games en live casino op de website bet-at-home.com worden aangeboden door andere bedrijven met een vergunning op Alderney.
72. Voor het aanbieden van de kansspelen was geen vergunning verleend door de Nederlandse Kansspelautoriteit.

⁷⁶ Bijlage 5: stuk 10846 / 01.017.523/34.

⁷⁷ Stuk 12561 / 01.030.371.

⁷⁸ In het op internet gepubliceerde Geschäftsbericht 2005 (pagina 21) is al sprake van casinospellen. In het Annual report 2008 wordt de introductie van live casino in 2008 genoemd (pagina 4) als mede de introductie van games in 2009 (pagina 5). Ook dit annual report is op internet gepubliceerd.



5.2 De aangeboden spellen

73. De op de websites aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen: poker, casinospelen zoals roulette en blackjack, en slotmachines. Dit wordt ook niet betwist.
74. Op de pagina <contact> is een overzicht van Frequently asked questions opgenomen.⁷⁹ Onder de vraag: How do I really know that all the results are random? staat het antwoord: The casino software uses the SHA1 Random Number Generator from Sun Microsystems.
75. Met deelname aan de kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies. Dit wordt ook niet betwist.
76. Om deel te kunnen nemen aan deze kansspelen kon een speler een account aanmaken en geld storten met behulp van iDeal of via een andere betaalmethode. In de general terms and conditions is opgenomen uit welke landen spelers toegang hebben tot het aanbod. Nederland wordt daarbij vermeld.

6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

77. 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 overtreding) € 820.000,- of – indien dit meer zou zijn – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.⁸⁰
78. Op grond van artikel 1, eerste lid, 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.

⁷⁹ Bijlage 5: Stuk 10846 / 01.017.523/08.

⁸⁰ Staatsblad 2015, nummer 420. Met ingang van 1 januari 2018 is het bedrag verhoogd naar € 830.000,-.



6.2 De consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid en de Wok en de verhouding van het kansspelbeleid tot het EU-recht

79. Aangevoerd wordt dat de Wok en Nederlandse kansspelbeleid niet consistent is en in strijd is met het EU-recht.
80. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar een aantal overwegingen aan de consistentie van dit beleid worden gewijd.⁸¹
81. De Afdeling overweegt onder meer: *De door [appellante] aangevoerde grond dat het beleid van de ksa niet consistent is omdat met de doelstelling van het voorkomen van kansspelveslaving niet valt te rijmen dat voor risicovolle kansspelen een open stelsel geldt, mist feitelijke grondslag. Ook zogenoemde landbased aanbieders van kansspelen, zoals exploitanten van casinospelen en speelautomaten, dienen te beschikken over een vergunning en zijn gebonden aan de daarin opgenomen voorwaarden die onder meer betrekking hebben op het inperken van het risico op verslaving van de consument.*
82. En voorts: *Het betoog van [appellante] dat het beleid van de ksa niet consistent is omdat de voorwaarden van in het verleden verleende vergunningen zijn versoepeld, slaagt niet omdat dit betoog feitelijke grondslag mist. De Afdeling acht daarvoor van belang dat de door [appellante] genoemde vergunningen verouderd waren en op onderdelen moesten worden aangepast aan onder meer een nieuwe definitie van het begrip spellen. Onweersproken is dat dit ertoe leidde dat waar voorheen een gehele competitie als één spel werd aangemerkt, nu iedere partij in de competitie als een spel wordt aangemerkt, waardoor het lijkt alsof meer spellen worden aangeboden.*
83. De Afdeling stelt vervolgens: *Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling in wat [appellante] hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het beleid van de ksa niet coherent en systematisch is.*
84. Voorts heeft de Afdeling op 2 mei 2018 uitspraak gedaan in de zaken betreffende de door de Kansspelautoriteit verleende vergunningen voor het aanbieden van sportprijsvragen en voor instantloterijen.⁸² Dit zijn de uitspraken waaraan bet-at-

⁸¹ ECLI:NL:RVS:2017:484.

⁸² ECLI:NL:RVS:2018:1466 en 1467.



home.com refereerde in de mondelinge zienswijze ter hoorzitting van 11 april 2018.

85. In het nieuwsbericht over deze uitspraken⁸³ formuleert de Afdeling dit als volgt: *Om criminaliteit tegen te gaan, gokverslaving te voorkomen en consumenten te beschermen geldt in Nederland een éénvergunningstelsel voor het organiseren van lotto's, sportprijsvragen en instantloterijen. De Kansspelautoriteit heeft de vergunningen voor deze kansspelen onderhands verleend aan Lotto B.V. Andere kansspelbedrijven visten daardoor achter het net. Zij vinden dat niet terecht. Volgens hen beperken het éénvergunningstelsel en de onderhandse verlening onnodig het Europese vrije dienstenverkeer. Zo wijzen ze erop dat voor andere kansspelen, zoals speelautomaten en goededoelenloterijen, wel meer vergunningen beschikbaar zijn.*

Hoewel het éénvergunningstelsel het Europese vrije verkeer van diensten beperkt, kan zo'n beperking gerechtvaardigd zijn vanwege de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Het stelsel mag in zo'n geval geen onderscheid naar nationaliteit maken en de beperking van het vrije dienstenverkeer moet evenredig zijn met de doelstellingen van het kansspelbeleid. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarbij getoetst aan de eis van 'horizontale consistentie'. Dat houdt in dat uit een vergelijking tussen de verschillende kansspelen en de daarvoor geldende stelsels blijkt dat de doelen van het kansspelbeleid "op coherente en systematische wijze worden nagestreefd".

Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak moet de Kansspelautoriteit in een nieuw besluit beter motiveren waarom zij een éénvergunningstelsel hanteert voor lotto's, terwijl zo'n beperking in het aantal vergunningen niet geldt voor goededoelenloterijen. Tussen lotto's en goededoelenloterijen bestaan geen grote verschillen, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Het onderscheid in vergunningstelsels dat voor deze kansspelen wordt gemaakt, is daarom mogelijk niet 'horizontaal consistent'.

Bij sportprijsvragen en instantloterijen ligt dat anders. Deze verschillen naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak zodanig van goededoelenloterijen en speelautomaten dat het gerechtvaardigd is dat voor sportprijsvragen en instantloterijen slechts één vergunning wordt verleend.

⁸³ https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1139&summary_only=&category_id=8.



86. De raad van bestuur zal, gelet op genoemde uitspraken, de vermelding van het aanbod van *lottery* onder <games> op de website Bet-at-home.com buiten beschouwing laten nu ten tijde van dit besluit een nieuw besluit over lottospelen nog niet was geformuleerd.⁸⁴

87. Voor het overige passeert de raad van bestuur deze zienswijze.

6.3 Prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

De prioriteringscriteria

88. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is een overtreding van artikel 1 van de Wok. Zoals toegelicht bij randnummer 2 wordt voor het aanbieden van kansspelen online geen vergunning verleend. Bij het aanbieden van kansspelen online in Nederland is dan ook altijd sprake van een overtreding. De volgorde waarin de Kansspelautoriteit optreedt tegen aanbieders van kansspelen online wordt bepaald door de prioriteringscriteria die hun basis vinden in de mate van gerichtheid op de Nederlandse markt.

89. Deze prioriteringscriteria zijn: 1) aanbod in de Nederlandse taal; 2) het gebruik van een .nl-extensie; en 3) reclame op de televisie, de radio of in gedrukte media.

90. In diverse uitspraken betreffende overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok zijn prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit als volgt omschreven:

- a. *er reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;*⁸⁵
- b. *Er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;*⁸⁶
- c. *Om te bepalen of een aanbieder zich zodanig op Nederland richt, gebruikt de ksa drie prioriteringscriteria, namelijk of een .nl extensie wordt gebruikt, of op de websites gebruik wordt gemaakt van de Nederlandse taal en of op Nederlandse radio, televisie of in geprinte media reclame wordt gemaakt voor de websites.*⁸⁷

⁸⁴ Ten overvloede wordt opgemerkt dat ten tijde van het schrijven van dit besluit <Games> niet meer was opgenomen op de website. Wel was opgenomen <Vegas> maar zonder *lottery*. Overigens is niet te achterhalen wat voor soort *lottery* in het verleden werd aangeboden.

⁸⁵ ECLI:NL:RBDHA:2016:4235, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645.

⁸⁶ ECLI:NL:RBDHA:2017:10671.

⁸⁷ ECLI:NL:RVS:2018:155.

*Het maken van reclame*

91. Anders dan Bet-at-home.com betoogt, is er geen sprake van prioritering bij het maken van reclame als deze *onmiskenbaar* gericht is op de Nederlandse markt. Voldoende voor prioritering is dat de reclame gericht is op de Nederlandse markt. Reclame die wordt uitgezonden op in Nederland te ontvangen televisiezenders is (in elk geval mede) gericht op de Nederlandse markt.
92. Aanbieders van kansspelen online zonder vergunning dienen, naar het oordeel van de raad van bestuur, in geval van adverteren via televisiezenders die in meerdere landen te ontvangen zijn, andere of aanvullende maatregelen te nemen ten einde zich niet te prioriteren voor nader onderzoek.
93. In het onderhavige geval is er bovendien sprake van reclame op een in Nederland te ontvangen televisiezender door een aanbieder van kansspelen online zonder vergunning waarbij de beschikbaarheid van het aanbod van deze aanbieder voor Nederlandse spelers duidelijk blijkt uit de informatie op de betreffende website zoals:
- de vermelding van Nederland in het dropdown menu bij registratie;
 - de beschikbaarheid van de sportbonus voor spelers uit een beperkt aantal landen, waaronder Nederland;
 - de beschikbaarheid van het aanbod voor spelers uit een beperkt aantal landen, waaronder Nederland;
 - de deelname van spelers uit Nederland aan de actie 'Who can hold out the longest (and win a Porsche 911)'; en
 - de beschikbare betaalmethode iDeal.
94. Naar het oordeel van de raad van bestuur is er dan ook geen sprake van een onopzettelijke uitzending van reclame voor Bet-at-home.com op de Nederlandse televisie die overigens nutteloos zou zijn omdat Nederlandse spelers van dat aanbod toch geen gebruik zouden kunnen maken.
95. Ook de taal waarin de reclame wordt gesproken, is niet relevant. Dat geldt temeer waar de gesproken tekst bestaat uit 'Bet at home [dot] com' en/of 'Life is a game', zijnde de bedrijfslogan van Bet-at-home.com.
96. Ook een bedrijf dat buiten de prioriteringscriteria valt, is nog steeds in overtreding. Prioritering gaat immers niet over de vraag of er sprake is van een overtreding, maar brengt volgorde aan in de handhaving. Anders dan Bet-at-home lijkt te veronderstellen is het dus onjuist dat een aanbieder zijn aanbod



zonder vergunning en dus in strijd met de Wok, kan voortzetten en hij niet in overtreding is, zolang die aanbieder zich houdt aan de prioriteringscriteria.

97. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.

Bijzondere positie Bet-at-home?

98. De raad van bestuur merkt op dat Bet-at-home lijkt te betogen dat er sprake is van een bijzondere positie van bet-at-home op grond van eerdere correspondentie, deelname aan een rondetafelgesprek en een interessemelding in het kader van de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand (hierna: Wet Koa).
99. De raad van bestuur merkt op dat noch aanschrijvingen in het kader van het prioriteringsbeleid, noch deelname aan themabijeenkomsten, noch een interessemelding leidt of kan leiden tot een bijzondere positie waarin men gevrijwaard is voor handhavend optreden of recht heeft op een bijzondere benadering bij overtredingen of activiteiten die leiden tot prioritering voor handhaving.
100. Bet-at-home heeft in 2012 en 2014 meerdere aanschrijvingen ontvangen en was op de hoogte van het prioriteringsbeleid. Bet-at-home.com heeft voorts kennis kunnen nemen van de ontwikkelingen in het prioriteringsbeleid (zie hieronder, randnummers 106 - 108) en van de gepubliceerde jurisprudentie betreffende optreden van de Kansspelautoriteit tegen overtredingen van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok zoals omschreven in randnummer 90.
101. Het is de raad van bestuur niet duidelijk waarom Bet-at-home.com in aanmerking zou komen voor een bijzondere positie bij handhavend optreden.
102. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.
103. Meer in het algemeen merkt de raad van bestuur op dat er meer dan 200 interessemeldingen zijn ontvangen van (potentiële) aanbieders die te gelegener tijd in aanmerking willen komen voor een vergunning onder de nieuwe Wet Koa.
104. De themabijeenkomsten rond de voorbereiding van de Wet Koa stonden open voor een ieder die een interessemelding had gedaan en beschikte over ervaring in het aanbieden van kansspelen.⁸⁸ De themabijeenkomst stonden los van de vraag

⁸⁸

https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2965/nieuwsbericht_januari_2015_themabijeenkomsten_koa.pdf



of aanbieders zich wel of niet hielden aan de Wok en van hun handelen in relatie tot het prioriteringsbeleid.

105. De Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer heeft een rondetafelgesprek georganiseerd rond de nieuwe Wet Koa, op 21 mei 2015.⁸⁹ Uit de gepubliceerde convocatie blijkt niet van aanwezigheid van Bet-at-home.com.

Prioriteringsbeleid, een korte geschiedenis

106. Kort na de oprichting van de Kansspelautoriteit in april 2012, is een groot aantal aanbieders van kansspelen online schriftelijk en/of per e-mail geïnformeerd over de nieuwe situatie dat er vanaf dit moment actief wordt toegezien op naleving van de Wok door een speciaal daartoe opgerichte autoriteit. Tevens zijn de bedrijven geïnformeerd over de prioritering in de handhaving. Over het optreden van de – toen nog – nieuwe autoriteit en het prioriteringsbeleid zijn ook persberichten uitgebracht.⁹⁰ Met ingang van 1 januari 2017 worden geen aanschrijvingen meer verzonden.⁹¹

107. In de bekendmaking betreffende de aanschrijvingen van 16 december 2016 liet de Kansspelautoriteit nogmaals weten: *De Kansspelautoriteit adviseert aanbieders van online kansspelen die niet in het bezit zijn van een vergunning van de Kansspelautoriteit daarom zorg te dragen voor een IP-countryblokkade of een andere maatregel waardoor het aanbod niet meer voor de Nederlandse markt toegankelijk is. Alleen op deze manier zijn handhavende maatregelen te voorkomen.*

108. Voorts is de handhaving op grond van het prioriteringsbeleid aangescherpt met ingang van 1 juni 2017. Ook over deze aanscherping is een nieuwsbericht gewijd op de website van de Kansspelautoriteit.⁹²

109. Deze aanscherping wordt in genoemd nieuwsbericht als volgt toegelicht:
Niettemin is er online nog steeds kansspelaanbod dat zich nog specifiek en onmiskenbaar richt op de Nederlandse markt, ook al valt dit aanbod niet (meer) binnen de termen van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit zal ook tegen dit kansspelaanbod optreden, omdat dit eveneens indruist tegen de publieke doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft (zie:

⁸⁹

file:///C:/Users/izuurendonk/Downloads/Convocatie_rondetafelgesprek_Wetsvoorstel_kansspelen_op_afstand_(Kamerstuk_33996).pdf.

⁹⁰ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/kansspelautoriteit-3/> en <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/aanpak-illegale/>.

⁹¹ In een nieuwsbericht van 30 mei 2017 heeft de Kansspelautoriteit angekondigd dat de aanpak van aanbieders van kansspelen online verder wordt verscherpt.

⁹² <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.



<http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/publieke-doelen/>). Zie over het maatschappelijk belang dat de Kansspelautoriteit handhaaft onder: Veilig spelen op eerlijke markt.

Daarom breidt de Kansspelautoriteit haar aanpak vanaf 1 juni dit jaar uit. Ze gaat haar aanpak verder concentreren op kansspelaanbieders die zich (nog) specifiek en onmiskenbaar richten op Nederlandse spelers. Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor de Kansspelautoriteit op meerdere manieren blijken zoals uit:

- kansspelaanbod via een website met een .nl-extensie (*van aanbod via een .nl website kan ook sprake zijn bij (in)directe doorgeleiding vanaf websites met een .nl extensie*);
- kansspelaanbod via een website die, al dan niet na inloggen, (mede) in de Nederlandse taal te raadplegen is;
- illegaal online kansspelaanbod waarvoor reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;
- gebruik van domeinnamen met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen (zoals 'klompenbingo', 'gezelligheidspoker' of 'rood-wit-blauw-casino');
- overige kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland is af te leiden (plaatjes op de website van typisch Nederlandse elementen als klompen of molens, bonussen die aan te merken zijn als typisch Nederlands zoals stroopwafels).
- het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt;
- het ontbreken van (verschillende variaties) van *geoblocking*.

Deze lijst met kenmerken is niet limitatief (uitputtend). Ook uit andere kenmerken kan de gerichtheid op de Nederlandse markt blijken.

110. De raad van bestuur merkt ten overvloede op dat Bet-at-home zowel onder 'oud' als onder 'nieuw' prioriteringsbeleid voor ander onderzoek in aanmerking kwam.

111. De raad van bestuur merkt voorts nog op dat ook de bekendmaking van het aangescherpte prioriteringsbeleid van 1 juni 2017 bij Bet-at-home niet heeft geleid tot enige aanpassing van de activiteiten of het aanbod.

6.4 Geen vergunning

112. Zoals opgemerkt in randnummer 2 wordt voor het aanbieden van kansspelen online geen vergunning verleend als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Geen van de betrokken rechtspersonen in deze zaak kon dan ook in het bezit zijn van een vergunning als in deze bepaling bedoeld.



113. Ten overvloede merkt de raad van bestuur nog het volgende op. Of een vergunning is verleend door een buitenlandse autoriteit – bijvoorbeeld de Malta Gaming Authority is naar het oordeel van de raad van bestuur niet relevant. Het gaat in casu om de activiteiten op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd, niet de Malta Gaming Authority of een andere buitenlandse toezichthouder. Daarbij 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 op Malta of elders ook maar enige rol spelen.
114. Daarbij merkt de raad van bestuur nog op dat een deel van het aanbod op de website Bet-at-home.com niet onder enige Maltese vergunning valt en er dus ook geen sprake is van toezicht op de naleving van de vergunningsvereisten en voorschriften door de Malta Gaming Authority valt. Op de website Bet-at-home.com wordt dan ook vermeld:
Important: Live casino at bet-at-home.com is provided by a partner of bet-at-home.com Entertainment Ltd.
This gaming activity is therefore not under the authority of the MGA.⁹³
115. Het betoog van Bet-at-home.com ter hoorzitting van 11 april 2018 met betrekking tot de Maltese vergunning en het strenge toezicht van de Malta Gaming Authority, voor zover dat al relevant zou zijn, kan om deze reden niet worden gevolgd. Dit toezicht, waarover de raad van bestuur overigens geen inhoudelijk oordeel heeft, betreft immers niet alle aanbod van Bet-at-home.com.
116. De raad van bestuur overweegt dat het aanbieden van kansspelen in vele landen vergunningplichtig is en er eisen worden gesteld aan de aanbieders en hun aanbod. Er bestaan verplichtingen met het oog op de financiële afwikkeling (zoals uitkeringspercentages bij speelautomaten), voorkomen van witwassen en fraude, verslavingspreventie, heffingen en belastingen. Voor kansspelen bestaat geen Europese of andere harmonisatie van regelgeving. Aanbieders van kansspelen worden geacht zich hier rekenschap van te geven en te onderzoeken in welk land zij volgens welke regels kansspelen wel of niet mogen aanbieden.
117. Bet-at-home had zich kunnen en moeten realiseren dat haar bedrijfsactiviteiten dus niet vrijelijk kunnen worden ontplooid en moeten onderzoeken welke regels er in Nederland van toepassing zijn bij het aanbieden van kansspelen. Bet-at-home heeft dat niet of in elk geval onvoldoende gedaan.⁹⁴

⁹³ Bijlage 3: stuk 10846 / 01.010.424/07 en 21 en bijlage 5: stuk 10846 / 01.017.523/16.

⁹⁴ Vgl. ook ECLI:NL:CBB:2016:54, overweging 8.3.



6.5 Conclusie overtreding

Overtreding van artikel 1, onder a, van de Wok

118. De raad van bestuur stelt vast dat via de website Bet-at-home.com gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen, zonder dat hiervoor en vergunning was verleend. Hiermee is artikel 1, onder a, van de Wok overtreden.

Periode van de overtreding

119. Het aanbod was beschikbaar in elk geval in de periode 14 juni 2017 – 11 oktober 2017.

7 Overtreders

120. In het rapport worden vier mogelijke overtreders genoemd. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag welke van deze verantwoordelijk zijn voor de in paragraaf 6.5 genoemde overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.

121. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van casinospelen en poker zonder vergunning toe aan Bet-at-home.com Entertainment Ltd.

122. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van sportprijsvragen en *virtual betting* zonder vergunning toe aan Bet-at-home.com Internet Ltd.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Algemeen

123. De raad van bestuur 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 2016 € 820.000,-.



124. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).
125. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
126. De raad van bestuur neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Beleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning in acht. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.⁹⁵
127. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is ten aanzien van welke betrokkene.

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

128. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De huidige wet biedt dan ook voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
129. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁹⁶

⁹⁵ <https://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/vastgesteld-beleid/>.

⁹⁶ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.



130. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁹⁷ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve culturele doelen, van zgn. verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren, en heffingen en belasting betalen – en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,⁹⁸ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
131. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁹⁹ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.¹⁰⁰
132. In 1999 werd door het Europese Hof van Justitie hierover geoordeeld: *Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien – ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn –, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.*¹⁰¹

⁹⁷ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerekend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

⁹⁸ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust.* Zie ook ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.2, en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297, overweging 6.16.

¹⁰⁰ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

¹⁰¹ C-124/97, overweging 13. Zie ook zaak C-275/92, de zgn. zaak Schindler, waarnaar het Hof in deze uitspraak verwijst, en dan met name overweging 60.



133. De raad van bestuur stelt vast dat via de website bet-at-home.com gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze websites zich – in elk geval mede – richtten op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.
134. Van een bedrijf dat online 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. Bet-at-home had redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van kansspelen online.

Omvang van het aanbod van kansspelen

135. De raad van bestuur stelt vast dat er circa 140 casinospelen en slotmachines alsmede poker werd aangeboden door Bet-at-home.com Entertainment Ltd.
136. De raad van bestuur stelt voorts vast dat er sportweddenschappen (in elk geval 11 sporten), live betting (in elk geval 6 sporten) en virtual betting (in elk geval 5 sporten) werd aangeboden door Bet-at-home.com Internet Ltd.

Prijzen

137. Over de te winnen prijzen bij sportweddenschappen werd in de algemene voorwaarden de volgende informatie verstrekt: per bet (€ 20.000,-) en per week per customer (€ 100.000,-).
138. Met betrekking tot andere prijzen werd geen informatie verstrekt.
139. Wel werden een aantal jackpots genoemd met de volgende bedragen:
- Arabian Night Jackpot (2,1 miljoen);
 - Mega Jackpot (1,1 miljoen);
 - Major Jackpot (bijna 260.000);
 - een jackpot 3.400.641,84.

Bonussen en promoties

140. Voorts is er sprake van een uitgebreid bonusprogramma. Spelers kunnen bijvoorbeeld in aanmerking komen voor:
- Pokerbonus € 1500,-;
 - Casinobonus € 1000,-;
 - Casinoloyal programma: get 0,25% of your stakes returned as a bonus now;
 - Cashbackbonus;
 - Send me sixty;



- f. Betmastercup;
- g. Who can hold out the longest (and win a Porsche 911).

141. Bij sportweddenschappen komen spelers uit een beperkt aantal landen, waaronder Nederland, in aanmerking voor een bonus van € 50,-.

Risico's voor spelers

142. Daar komt bij dat de op de websites aangeboden kansspelen veelal zogenoemde short odd-kansspelen betroffen, zoals casinospelen, speelautomaten en poker. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen.¹⁰² Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar opgemerkt wordt: *Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*¹⁰³ Dit onderstreept de ernst van de overtreding.

143. Bet-at-home heeft aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit ontvangen. Voor zover zij dat nog niet was of had moeten zijn, was Bet-at-home in elk geval vanaf het moment van de aanschrijvingen op de hoogte van zowel de overtreding als van het feit dat de Kansspelautoriteit de website en haar aanbod in het vizier had. Desondanks is het aanbieden van kansspelen via internet voortgezet.

144. De websites richtten zich (mede) op de Nederlandse markt. Er hadden eenvoudig maatregelen kunnen worden genomen om de toegankelijkheid en het gebruiksgemak van de websites voor Nederlandse consumenten te verminderen of

¹⁰² Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

¹⁰³ ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.



te beëindigen. Niet alleen heeft Bet-at-home dit nagelaten, uit de algemene voorwaarden op de website blijkt dat het aanbod van kansspelen uitdrukkelijk voor Nederlandse spelers beschikbaar werd gesteld. Bovendien blijkt uit het in het dossier opgenomen Annual Report 2016¹⁰⁴ dat Nederland wordt beschouwd als onderdeel van de West Europese markt (pagina 62). Voorts wordt Nederland genoemd als onderdeel van *The Group's smaller markets* (pagina 83).

8.3 Boetevaststelling

145. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat boetes worden opgelegd aan:
- Bet-at-home.com Entertainment Ltd voor de overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok; en
 - Bet-at-home.com Internet Ltd voor overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
146. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal websites (1) en het aantal spellen dat werd aangeboden (casinospelen, slotmachines, poker resp. sportweddenschappen, live betting en virtual betting), de hoogte van de te winnen jackpots en prijzen, de aangeboden bonussen en – voor de sportweddenschappen genoemde winstlimieten.
147. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het startbedrag van € 150.000,- in acht. Dit startbedrag wordt conform de boetebeleidsregels verhoogd.
148. Ten aanzien van Bet-at-home.com Entertainment Ltd is die verhoging € 60.000,-. Ten aanzien van Bet-at-home.com Internet Ltd is die verhoging € 50.000,-.
149. Gelet op het vermelde in randnummers 145 en 146 acht de raad van bestuur het passend en geboden aan Bet-at-home.com Entertainment een boete op te leggen van € 210.000,- en aan Bet-at-home.com Internet Ltd van € 200.000,- wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
150. De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

¹⁰⁴ Bijlage 4: stuk 10846 / 01.016.272/10.



8.4 Waarschuwing

151. Ten aanzien van de overige in deze betrokken bedrijven zal de raad van bestuur volstaan met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving, dat het faciliteren van kansspelen zonder vergunning evenmin is toegestaan en dat de Kansspelautoriteit deze bedrijven adviseert zich goed te informeren over de activiteiten van bedrijven uit de kansspelbranche en de legale of illegale status van de activiteiten in Nederland.

9 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat Bet-at-home Entertainment Ltd en Bet-at-home Internet Ltd artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok hebben overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan Bet-at-home.com Entertainment Ltd een boete op van € 210.000,-;
- c. legt aan Bet-at-home.com Internet Ltd een boete op van € 200.000,-;
- d. legt aan de overige in randnummer 57 van dit besluit betrokken ondernemingen geen boete op, maar zal volstaan met een waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving, en dat de Kansspelautoriteit deze bedrijven adviseert zich goed te informeren over de activiteiten van bedrijven uit de kansspelbranche en de legale of illegale status van die activiteiten in Nederland.

Den Haag, 6 juni 2018

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver
voorzitter



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 Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

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