



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 Mr Green Limited 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: 10853: MrGreen

Kenmerk: 12477 / 01.037.324

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 12477 / 01.041.700

Besluit

Samenvatting

Voor online kansspelen worden geen vergunningen 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. Eén van haar prioriteiten is het tegengaan van ongereguleerde kansspelen. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Het aanbod van zulke spellen is daarom bijzonder onwenselijk.

Via de website www.mrgreen.com zijn in elk geval in de periode 13 juli 2017 tot en met 7 november 2017 online kansspelen 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 Mr Green Limited. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit legt haar een boete op van € 312.500,-.

Ten aanzien van [bedrijf 1] en [bedrijf 2] wordt geen overtreding vastgesteld, maar wordt volstaan met een waarschuwing.



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Onderzoek naar website en betrokkenen	4
2.1 De website	4
2.2 De betrokkenen	7
3 Rapport	8
4 Zienswijze	9
4.1 Procedureel	9
4.2 Inhoudelijk	9
5 Feitelijk kader	10
5.1 Onderzoek websites	10
5.2 De aangeboden spellen	10
6 Juridische beoordeling	11
6.1 De wettelijke bepalingen	11
6.2 Handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit	11
6.3 Buitenlandse vergunningen	13
6.4 Deelname aan de kansspelen vanuit Nederland	14
6.5 Legaliteitsbeginsel	16
6.6 Proefstorting	16
6.7 Rechtzekerheids-, zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel	18
6.8 Dubbele bestraffing	20
6.9 Evenredigheidsbeginsel	21
6.10 Geoblocking	22
6.11 Inbreuk op het VWEU	24
6.12 Conclusie overtreding	26
7 Overtreders	26
7.1 Mr Green Limited	26
7.2 [bedrijf 1] en [bedrijf 2]	27
8 Boete	29
8.1 Algemeen	29
8.2 Verwijtbaarheid	30
8.3 Boetevaststelling	34
8.4 Waarschuwing	35
9 Besluit	35



1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. Voor online kansspelen wordt in beginsel 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 online kansspelen is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de 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. Daarbij focust de Kansspelautoriteit zich primair op aanbieders:
 - waarvan de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
 - waarvan de kansspelwebsite in de Nederlandse taal is te lezen en/of
 - die reclame maken via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.
5. Aanbieders die websites exploiteren met een .nl-extensie en/of die te lezen zijn in de Nederlandse taal en/of aanbieders die reclame maken op de Nederlandse markt, komen als eerste in aanmerking voor handhavend optreden van de Kansspelautoriteit.

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 ook ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.2.



6. Voorts richt de Kansspelautoriteit zich bij haar aanpak van online kansspelen sinds 1 juni 2017 ook op aanbieders die zich specifiek en onmiskenbaar richten op Nederland.² Deze gerichtheid kan onder meer blijken uit het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt of de afwezigheid van geoblocking.³

2 Onderzoek naar website en betrokkenen

2.1 De website

7. De Kansspelautoriteit heeft op 13 juli 2017 en 10 augustus 2017 de website www.mrgreen.com onderzocht.⁴ Daarbij is het volgende gebleken:
8. *Algemeen*
- de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
 - op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: casino (waaronder blackjack,⁵ roulette⁶ en fruitmachines (slots)⁷), live casino (waaronder live poker⁸ en baccarat⁹), sportweddenschappen (waaronder "live betting" en weddenschappen op Nederlandse competities),¹⁰ en reel thrill;¹¹
 - er was een overzicht van recente winnaars;¹²
 - de betalingsmogelijkheid iDeal werd aangeboden na inloggen;¹³
 - er was een Nederlandstalige klantenservice beschikbaar;¹⁴
 - er was een uitgebreide uitleg over sportweddenschappen beschikbaar;¹⁵
 - er waren bonussen en promoties beschikbaar;¹⁶ ofschoon spelers uit sommige landen er niet voor in aanmerking kwamen, waren spelers uit Nederland daar niet van uitgezonderd;¹⁷

² <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.

³ Geoblocking is een technische voorziening om ervoor te zorgen dat de website niet benaderbaar is vanuit een bepaald land, in dit geval Nederland.

⁴ Stuk 10853 / 01.012.251.

⁵ Stukken 10853 / 01.012.251/28 en -34.

⁶ Stukken 10853 / 01.012.251/29 en -33.

⁷ Stukken 10853 / 01.012.251/26 en -31.

⁸ Stuk 10853 / 01.012.251/35.

⁹ Stuk 10853 / 01.012.251/36.

¹⁰ Stukken 10853 / 01.012.251/06, -07, en -38 tot en met -42.

¹¹ Stukken 10853 / 01.012.251/43 tot en met -48.

¹² Stukken 10853 / 01.012.251/51 (waaronder een "Hanneke" en een "Jochem") en -45.

¹³ Stukken 10853 / 01.012.251/16 tot en met -22.

¹⁴ Stuk 10853 / 01.012.251/24.

¹⁵ Stuk 10853 / 01.012.251/23.

¹⁶ Stukken 10853 / 01.012.251/49 tot en met -57.

¹⁷ Stuk 10853 / 01.012.251/57.



- h. er konden geldprijzen en prijzen in natura worden gewonnen, waaronder tickets voor de Grand Prix van Spanje, toegangskaarten voor de finale van de Champions League en toegangskaarten voor een concert van Ed Sheeran;¹⁸
- i. er was een vacature voor "customer support specialist" waarbij ook naar Nederlands sprekend personeel werd gezocht;¹⁹
- j. op de website was een uitleg beschikbaar over de volgende spellen: fruitautomaten (slots), roulette, blackjack en "progressive jackpot".²⁰

9. Algemene voorwaarden

- a. Mr Green Limited (hierna: Mr Green Ltd) is de contractuele wederpartij van de speler (1.1);
- b. Mr Green Ltd is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Maltees recht en is gevestigd te Malta (1.2);
- c. Mr Green Ltd beschikt over vergunningen die zijn verleend door de Malta Gaming Authority (hierna: MGA) (1.3);
- d. de spellen die worden aangeboden door IGT worden gereguleerd door de Alderney Gambling Control Commission (hierna: AGCC) en dus niet door de MGA; deze spellen zijn voorzien van hun eigen algemene voorwaarden, bij eventuele strijdigheid tussen die algemene voorwaarden en die van Mr Green Ltd gelden de eerst genoemde (1.9);
- e. de spellen die worden aangeboden door Bally Technologies Limited worden gereguleerd door de vergunningenautoriteit van de regering van Gibraltar en dus niet door de MGA; deze spellen zijn voorzien van hun eigen algemene voorwaarden, bij eventuele strijdigheid tussen die algemene voorwaarden en die van Mr Green Ltd gelden de eerst genoemde (1.10);
- f. de spellen die worden aangeboden door Evolution Gaming worden gereguleerd door de AGCC en dus niet door de MGA; deze spellen zijn voorzien van hun eigen algemene voorwaarden, bij eventuele strijdigheid tussen die algemene voorwaarden en die van Mr Green Ltd gelden de eerst genoemde (1.11);
- g. de spellen die worden aangeboden door Play 'N' Go worden gereguleerd door de AGCC en dus niet door de MGA; deze spellen zijn voorzien van hun eigen algemene voorwaarden, bij eventuele strijdigheid tussen die algemene voorwaarden en die van Mr Green Ltd gelden de eerst genoemde (1.12);
- h. de spellen die worden aangeboden door Quickspin worden gereguleerd door de AGCC en dus niet door de MGA; deze spellen zijn voorzien van hun eigen algemene voorwaarden, bij eventuele strijdigheid tussen die algemene voorwaarden en die van Mr Green Ltd gelden de eerst genoemde (1.13);

¹⁸ Stukken 10853 / 01.012.251/61 en -51.

¹⁹ Stuk 10853 / 01.012.251/66.

²⁰ Stuk 10853 / 01.012.251/09.



- i. de spellen die worden aangeboden door Alliance worden gereguleerd door de Isle of Man Gambling Supervision Commission en dus niet door de MGA; deze spellen zijn voorzien van hun eigen algemene voorwaarden, bij eventuele strijdigheid tussen die algemene voorwaarden en die van Mr Green Ltd gelden de eerst genoemde (1.14);
 - j. er is een lijst met landen van waaruit de speler niet mag deelnemen aan de op de website aangeboden spellen; Nederland is niet opgenomen in die lijst (2.1.4.);
 - k. zodra Mr Green Ltd heeft vastgesteld dat een spelersaccount "inactief" is, boekt zij maandelijks vijf euro af van de rekening van de speler totdat de speler zijn account weer activeert of het saldo tot nul is gereduceerd (3.4.2);
 - l. Mr Green Ltd behoudt zich het recht voor om prijzengeld in tranches uit te keren als de speler 100.000 euro (€ 100.000,-) of meer wint (3.6).
10. Uit een nieuwsbericht op www.mrg.se bleek dat een medewerkster van Mr Green Ltd een prijs had gewonnen voor "Excellence in customer support".²¹ Voor meer informatie werd verwezen naar de "CEO" van Mr Green Ltd die bereikbaar was op het e-mailadres [persoon 1]@mrgreen.com. Daarbij werd vermeld dat Mr Green Ltd een bedrijf was dat online kansspelen, waaronder casino, sportweddenschappen en live casino, aanbood in twaalf landen. Ook werd vermeld dat Mr Green Ltd volledig eigendom was van [bedrijf 2 (hierna: [bedrijf 2])].
11. Op de website <https://itunes.apple.com> werd verwezen naar de website van Mr Green Ltd waarop kansspelen werden aangeboden. Ook werd gewezen op de mogelijkheid om de Mr Green Casino app te downloaden. Daarbij stond vermeld dat deze app werd aangeboden door Mr Green Ltd. Opmerkelijk was verder dat werd gesteld dat men minstens zeventien jaar oud moest zijn om de app te mogen downloaden.²²
12. De Kansspelautoriteit heeft op 25 september 2017 de website www.mrgreen.com onderzocht.²³ Daarbij is het volgende gebleken:

²¹ Stuk 10853 / 01.012.251/70.

²² Stuk 10853 / 01.012.251/72.

²³ Stuk 10853 / 01.017.192.



13. Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: casino (waaronder blackjack, roulette en fruitmachines (slots)), live casino (waaronder live poker, live blackjack en live baccarat), sportweddenschappen, keno en reel thrill;²⁴
- c. Mr Green Ltd is volledig eigendom van [bedrijf 2];²⁵
- d. de spellen zijn allemaal gebaseerd op een random number generator;²⁶
- e. de betalingsmogelijkheid iDeal werd aangeboden na inloggen;²⁷
- f. op de website was een uitleg beschikbaar over de volgende spellen: fruitautomaten (slots), roulette, blackjack en "progressive jackpot slot".²⁸

14. Op 7 november 2017 heeft de Kansspelautoriteit opnieuw onderzoek gedaan naar de website www.mrgreen.com. Daarbij is het volgende gebleken:

15. Na inloggen op de website www.mrgreen.com bleek het mogelijk te zijn om door middel van het betaalmiddel iDeal geld over te maken naar de spelersaccount die eerder door een toezichthouder was aangemaakt.²⁹

2.2 De betrokkenen

16. Mr Green Ltd

Blijkens de informatie op de website wordt de website www.mrgreen.com geëxploiteerd door Mr Green Ltd.³⁰ In de algemene voorwaarden op de website www.mrgreen.com wordt vermeld dat de speler een overeenkomst sluit met Mr Green Ltd te Malta.³¹ Volgens de gemachtigde van Mr Green Ltd is Mr Green Ltd de aanbieder van de website www.mrgreen.com.³² Mr Green Ltd is gevestigd op Malta.

²⁴ Stuk 10853 / 01.017.192/08.

²⁵ Stuk 10853 / 01.017.192/02.

²⁶ Stuk 10853 / 01.017.192/06.

²⁷ Stuk 10853 / 01.017.192/07.

²⁸ Stuk 10853 / 01.017.192/04.

²⁹ Stuk 10853 / 01.014.672.

³⁰ Stuk 10853 / 01.017.192/01, p. 3.

³¹ Dat blijkt onder meer uit artikelen 1.1 en 1.2 van de algemene voorwaarden ('Terms and Conditions') op de website www.mrgreen.com (stuk 10853/01.012.251/10).

³² Brief van 16 februari 2018, randnummers 53 en 54.



17. Mr Green Ltd heeft een vergunning van de MGA. Een deel van het aanbod van Mr Green Ltd staat echter niet onder het toezicht van de MGA, maar onder dat van de AGCC.³³ Weer een ander deel van het aanbod staat onder het toezicht van de Isle of Man Gambling Supervision Commission.³⁴ Nog een ander deel van het aanbod staat onder toezicht van de overheid van Gibraltar. AGCC en Man maken geen deel uit van de Europese Unie. Of Mr Green Ltd ook spellen aanbiedt die onder het toezicht van nog een andere toezichthouder of onder geen enkel toezicht staan, is niet bekend. Voorts blijkt uit de algemene voorwaarden dat op sommige spellen algemene voorwaarden van derden van toepassing kunnen zijn. In dat geval zijn de algemene voorwaarden van Mr Green Ltd niet van toepassing wanneer deze met elkaar strijdig zijn. Welke voorwaarden van derden dat dan zijn en waar de consument die kan vinden, vermeldt de website niet.
18. *[bedrijf 1]*
[bedrijf 1] (hierna: bedrijf 1) bezit 239.999 van de 240.000 aandelen in Mr Green Ltd.³⁵ [bedrijf 1] is gevestigd op Malta.
19. *[bedrijf 2]*
[bedrijf 2] bezit 275.962 van de 275.963 aandelen in [bedrijf 1].³⁶ [bedrijf 2] is gevestigd in Zweden.

3 Rapport

20. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 4 januari 2018 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Mr Green Ltd, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] door middel van de website www.mrgreen.com gelegenheid hebben gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Dat is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

³³ Zie de artikelen 1.9 tot en met 1.13 van de algemene voorwaarden ('Terms and Conditions') op de website www.mrgreen.com (stuk 10853 / 01.012.251/10).

³⁴ Zie artikel 1.14 van de algemene voorwaarden ('Terms and Conditions') op de website www.mrgreen.com (stuk 10853 / 01.012.251/10).

³⁵ Stuk 10853 / 01.014.671/02 en -03.

³⁶ Stuk 10853 / 01.014.671/04 en -05.



21. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 4 januari 2018 per e-mail verzonden aan:
- Mr Green Ltd en [bedrijf 1], [persoon 2]@mrgreen.com en
 - [bedrijf 2], [persoon 3]@mrg.se.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

22. Bij brief van 16 februari 2018 heeft [persoon 4] namens [bedrijf 2] een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.
23. Bij brief van 16 februari 2018 heeft [persoon 5] namens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.
24. Op 21 maart 2018 zijn de hierboven genoemde rechtspersonen in de gelegenheid gesteld om mondeling hun zienswijze op het rapport te geven. Namens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] is [persoon 5] verschenen. [bedrijf 2] werd vertegenwoordigd door [persoon 4] en [persoon 3]. [persoon 6] was aanwezig ten behoeve van de vertaling van en naar de Engelse taal.

4.2 Inhoudelijk

25. Namens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] is het volgende aangevoerd.
- a. er is geen sprake van een overtreding want het aanbod is niet op Nederland gericht;
 - b. handhaving is in strijd met het legaliteitsbeginsel en artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb);
 - c. de informatie over proefstortingen is onrechtmatig verkregen bewijs dat buiten beschouwing moet blijven;
 - d. er is sprake van inbreuken op het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel;
 - e. er is sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel;
 - f. er is sprake van een dubbele bestraffing;
 - g. de verplichting tot geoblocking is onrechtmatig;
 - h. er is sprake van een inbreuk op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) in het bijzonder omdat het Nederlandse kansspelbeleid inconsistent is;



26. Namens [bedrijf 2] is het volgende aangevoerd:
- i. er is onvoldoende gemotiveerd waarom [bedrijf 2] als overtreder moet worden aangemerkt;
 - j. [bedrijf 2] heeft als aandeelhouder geen feitelijke zeggenschap over de operationele activiteiten van Mr Green Ltd;
 - k. Er is geen sprake van een nauwe verwevenheid tussen [bedrijf 2] en Mr Green Ltd.
27. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: raad van bestuur) zal hieronder op de geëigende plek één voor één ingaan op deze punten.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek websites

28. Uit het bovenstaande volgt dat er kansspelen zijn aangeboden op de website www.mrgreen.com. Mr Green Ltd, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] beschikken geen van allen over een vergunning van de Kansspelautoriteit. Deze feiten worden door niemand betwist.

5.2 De aangeboden spellen

29. De op de website www.mrgreen.com aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen: casinospelen (zoals roulette, blackjack en baccarat), sportweddenschappen, keno en fruitmachines.
30. Er wordt voor de spellen gebruikgemaakt van een random number generator.
31. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit een lijst van winnaars die zichtbaar was op de website en uit de ter beschikking gestelde prijzen.
32. Om deel te kunnen nemen aan de kansspelen kan de speler een account aanmaken en geld storten door middel van onder andere iDeal.
33. In de algemene voorwaarden worden de landen vermeld van waaruit spelers niet mogen deelnemen aan de aangeboden kansspelen. Nederland wordt daarbij niet vermeld.



6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

34. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
35. Artikel 35 a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a.
36. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
37. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalde ten tijde van de overtreding dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 820.000,- bedroeg.
38. Artikel 5:1, tweede lid, van de Awb bepaalt dat onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
39. Artikel 5:1, derde lid, van de Awb bepaalt dat overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen en dat artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing is.

6.2 Handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit

40. Voor het aanbieden van online kansspelen wordt in Nederland in beginsel geen vergunning verleend. Eenieder die toch online kansspelen aanbiedt zonder over een vergunning te beschikken is derhalve in overtreding. De Kansspelautoriteit is bevoegd om al deze overtreders te beboeten of om anderszins handhavende maatregelen jegens hen te nemen.³⁷

³⁷ Zie in dit verband ook Rb Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (Onisac & Mansion), r.o. 5.1.



41. Bij de aanpak van illegale online aanbieders legt de Kansspelautoriteit prioriteit bij aanbieders die kansspelen aanbieden in de Nederlandse taal, voor hun aanbod gebruik maken van een website met een .nl-extensie of reclame maken op tv, radio of gedrukte media die op Nederland is gericht.³⁸ Een illegale aanbieder die niet aan deze prioriteringscriteria voldoet, komt uiteraard ook voor handhaving in aanmerking, maar heeft een lagere prioriteit. De rechtbank Den Haag oordeelde in dit verband reeds meermaals in duidelijke bewoordingen: *Het niet voldoen aan deze prioriteringscriteria betekent overigens niet dat van een overtreding geen sprake is, of dat [de raad van bestuur] niet handhavend zou mogen optreden.*³⁹
42. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] duiden dit prioriteringsbeleid consequent aan als "gedoogbeleid", maar van een gedoogbeleid is nooit sprake geweest. De raad van bestuur heeft dat ook meermaals expliciet uitgedragen.⁴⁰ Dit standpunt van de raad van bestuur is in de rechtspraak algemeen geaccepteerd.⁴¹
43. Met ingang van 1 juni 2017 heeft de Kansspelautoriteit haar handhavingsbeleid aangescherpt. Zij richt zich sindsdien op alle aanbieders die hun aanbod specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten.⁴² Deze gerichtheid op Nederland kan blijken uit onder andere het gebruik van Nederlandstalige domeinnamen, het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt of de afwezigheid van geoblocking, met behulp waarvan in Nederland gevestigde spelers uitgesloten kunnen worden. Dit zijn slechts voorbeelden; er is dus geen sprake van een limitatieve opsomming. Bij het bepalen van de volgorde waarin aanbieders van online kansspelen worden aangepakt, betreft de Kansspelautoriteit factoren waaruit specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland blijkt. Voor de vragen of artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden en of de raad van bestuur bevoegd is daartegen op te treden, is overigens niet relevant of het aanbod primair op Nederland is gericht.⁴³

³⁸ Zie onder randnummer 4.

³⁹ Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), r.o. 4, 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), r.o. 6 en 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (Bluemay), r.o. 4.3.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit van oktober 2016, pp. 5 en 7, te vinden op <https://www.kansspelautoriteit.nl/>.

⁴¹ Zie voor voorbeelden: Rb. Den Haag 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5 en Rb. Den Haag 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778, r.o. 6: ("Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid").

⁴² <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.

⁴³ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.



6.3 Buitenlandse vergunningen

44. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] voeren aan dat Mr Green Ltd over vergunningen beschikt voor het aanbieden van online kansspelen, die zijn verleend in Malta, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Ierland en Denemarken.⁴⁴ Voor het op Nederland gerichte aanbod wordt blijkens de website www.mrgreen.com echter gebruik gemaakt van vergunningen die zijn verleend in Malta, Gibraltar, Alderney en Man. Een deel van dat aanbod staat derhalve niet eens onder het toezicht van een orgaan van een lidstaat van de Europese Unie, aangezien Alderney en Man geen deel uitmaken van de Europese Unie. De beweerdelijk in het Verenigd Koninkrijk, Italië, Ierland en Denemarken verkregen vergunningen zijn blijkens de website niet van toepassing. De autoriteiten van die landen houden dus ook in het geheel geen toezicht op dit aanbod. Overigens beperkt het toezicht door de toezichthouders van Malta, Gibraltar, Alderney en Malta zich slechts tot het aanbod in de betreffende jurisdicties. De bevoegdheden van de toezichthouders strekken zich immers vanzelfsprekend niet uit tot buiten de landsgrenzen en dus ook niet tot (het aanbod) in Nederland. Daarnaast geldt in de Europese Unie geen wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen. De raad van bestuur wijst er bovendien op dat het aanbod op de website www.mrgreen.com niet toegankelijk is voor spelers uit onder meer Denemarken, België, Frankrijk en Spanje.
45. Het is echter niet relevant dat er vergunningen zijn verleend door buitenlandse autoriteiten. Voor het verlenen van vergunningen voor het aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt is immers alleen de betreffende Nederlandse autoriteit bevoegd, in casu de Kansspelautoriteit. Op geen enkele wijze is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, ook door de elders verleende vergunningen worden gediend. De raad van bestuur wijst daarbij bijvoorbeeld op het feit dat volgens de algemene voorwaarden op sommige spellen mogelijk algemene voorwaarden van derden van toepassing zijn zonder dat het voor de speler duidelijk wordt in welke gevallen dat zo is en waar hij die algemene voorwaarden dan kan vinden. Naar het oordeel van de raad van bestuur strookt dat niet met het niveau van consumentenbescherming dat in Nederland nagestreefd wordt.

⁴⁴ Randnummer 1 van de brief van 16 februari 2018.



6.4 Deelname aan de kansspelen vanuit Nederland

46. Ad a)

Volgens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] is het aanbod van Mr Green Limited niet gericht op Nederland. Daartoe voeren zij aan dat het aanbod volledig in de Engelse taal is en dat Mr Green Ltd de prioriteringscriteria "zodoende" heeft nageleefd. Zij stellen zich bovendien op het standpunt dat de bereikbaarheid van de website vanuit Nederland, de afwezigheid van gokrestricties voor spelers in Nederland en de aanwezigheid van de betaalmogelijkheid iDeal niet aantonen dat artikel 1, eerste lid, aanhef onder a, van de Wok is overtreden.

47. Anders dan Mr Green Ltd en [bedrijf 1] stellen, gaat de Kansspelautoriteit niet exclusief tot handhaving over ten aanzien van aanbieders die zich specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten. Uiteraard ligt daar wel de primaire focus van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit blijft echter bevoegd tot handhavend optreden tegen eenieder die in Nederland kansspelen zonder vergunning aanbiedt. Van een gedoogbeleid, in welke vorm dan ook, is immers geen sprake.⁴⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) oordeelde eerder al in gelijke zin: *Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, anders dan [appellanten] hebben aangevoerd, niet relevant of het aanbod primair op Nederland is gericht.*⁴⁶

48. De raad van bestuur is evenwel van oordeel dat het aanbod op www.mrgreen.com zich specifiek en onmiskenbaar richt op Nederland.

49. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] voeren allereerst aan dat niet relevant is dat de website vanuit Nederland benaderbaar is. Daarbij miskennen zij dat dat wel degelijk van belang is, mede in relatie tot de andere genoemde factoren. Zou de website niet vanuit Nederland benaderbaar zijn, dan zou er ook geen overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok zijn.⁴⁷ Dat er nog vele andere factoren denkbaar zijn die niet van toepassing zijn op www.mrgreen.com, zoals Mr Green Ltd en [bedrijf 1] stellen, maar die wel kunnen wijzen op onmiskenbare gerichtheid op Nederland, doet daar niets aan af.

⁴⁵ Zie randnummer 42.

⁴⁶ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.

⁴⁷ De raad van bestuur roept nogmaals in herinnering dat het enkele gelegenheid geven tot het deelnemen aan kansspelen zonder de daarvoor vereiste vergunning al een overtreding is waartegen de Kansspelautoriteit handhavend kan optreden.



50. In de algemene voorwaarden op www.mrgreen.com zijn 179 landen opgesomd van waaruit spelers zijn uitgesloten van deelname van de spellen die op www.mrgreen.com worden aangeboden. Nederland is een van de weinige landen die er niet tussen staan en waarvoor dus geen gokrestricties gelden.⁴⁸ Naar het oordeel van de raad van bestuur spreekt ook hieruit een gerichtheid op Nederland.
51. Daarnaast is het de raad van bestuur bekend dat [bedrijf 2], de middellijk aandeelhouder van Mr Green Ltd, in haar jaarverslag over 2017 stelt aanwezig te zijn op twaalf verschillende markten, waaronder Nederland.⁴⁹ Volgens [bedrijf 2] is zij in de Europese Unie actief via haar dochteronderneming Mr Green Ltd.⁵⁰
52. Voorts werd ten tijde van het onderzoek op de website www.mrgreen.com de betalingsmogelijkheid iDeal aangeboden. Dat is een middel waarmee geld tussen uitsluitend Nederlandse bankrekeningen kan worden overgemaakt.⁵¹ Hieruit volgt een specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland. Dit is ook erkend door de Afdeling: *Van de betaalwijze iDeal kan alleen gebruik worden gemaakt door een betaler die over een Nederlandse bankrekening beschikt, zodat hierin een objectieve aanwijzing is gelegen dat de websites zich mede richten op potentiële deelnemers in Nederland.*⁵²
53. Uit een advertentie op de website www.mrgreen.com blijkt dat er "customer support specialisten" werden gezocht die Nederlands als moedertaal hadden.⁵³ Kennelijk was er behoefte aan personen die vloeiend Nederlands kunnen spreken met de bezoekers van de website. Tijdens het onderzoek werd de toezichthouder van de Kansspelautoriteit in het Nederlands aangesproken door een medewerker van de helpdesk op www.mrgreen.com, waarna de conversatie in het Nederlands kon worden voortgezet.⁵⁴
54. Overigens is het, in lijn met het oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 4 februari 2014, een feit van algemene bekendheid dat een website met de naam www.mrgreen.com vanuit Nederland bereikbaar is, zijnde het een *notoir feit dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is.*⁵⁵ Voorts oordeelde de voorzieningenrechter: *"nu verzoekers niet stellen dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk hadden gemaakt,*

⁴⁸ Ter illustratie: de Verenigde Naties hebben 193 leden.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Annual Report [bedrijf 2] 2017, p. 29, te downloaden via <http://www.mrggroup.com>.

⁵⁰ Annual Report [bedrijf 2] 2017, p. 28.

⁵¹ In stukken 10853 / 01.014.672/04 en 10853 /01.014.672/05 blijken welke banken dat zijn.

⁵² ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial) r.o. 7.2.

⁵³ Stuk 10853 / 01.012.251/66.

⁵⁴ Stuk 10853 / 01.012.251/24.

⁵⁵ Rb. Den Haag 4 februari 2014, SGR 13/9213, r.o. 6.



kan het hier besproken argument van verzoekers niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit. Zoals volgt uit de brief van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] van 16 februari 2018 is de toegang op www.mrgreen.com niet onmogelijk gemaakt. Zij bestrijden nota bene dat dat van hen verlangd kan worden. Op grond hiervan kan worden geoordeeld dat het aanbod op www.mrgreen.com (mede) op Nederland is gericht.

6.5 Legaliteitsbeginsel

55. Ad b)

Mr Green Ltd en [bedrijf 1] zijn van mening dat handhaving door de Kansspelautoriteit in strijd is met het legaliteitsbeginsel omdat de verboden gedraging niet nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig in de wet omschreven zou zijn.

56. De raad van bestuur is bevoegd om de aanbieder van de website www.mrgreen.com een boete op te leggen of anderszins handhavend jegens haar op te treden. Door op deze website gelegenheid te geven om deel te nemen aan kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, wordt immers artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden. Daarmee is sprake van een gedraging die nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd is in de wet. Van enige strijdigheid met het legaliteitsbeginsel is dus geen sprake. Dat de raad van bestuur bij het bepalen van de volgorde van de aanpak van illegale aanbieders heeft meegewogen dat op de website www.mrgreen.com gebruik wordt gemaakt van iDeal doet daaraan niet af.

6.6 Proefstorting

57. Ad c)

Mr Green Ltd en [bedrijf 1] stellen dat de Kansspelautoriteit onrechtmatig heeft gehandeld door geld over te maken naar een spelersaccount op de website www.mrgreen.com. Volgens hen is daar een wettelijke bevoegdheid voor nodig die de Kansspelautoriteit niet heeft.

58. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok is het verboden om (gebruik te maken van de gelegenheid om) deel te nemen aan kansspelen waarvoor geen vereiste vergunning is verleend. Het overboeken van geld naar een spelersaccount is niet gelijk te stellen aan deelname aan een kansspel. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] hebben bovendien niet gesteld dat de toezichthouder van de Kansspelautoriteit daadwerkelijk een kansspel heeft gespeeld en zo ja, aan welk kansspel de betreffende toezichthouder dan zou hebben deelgenomen.



59. Door het aanmaken van een spelersaccount wordt artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok niet overtreden. Er is dan immers (nog) geen sprake van deelname aan een kansspel. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] lichten hun stelling dat dit onrechtmatig is, niet toe, zodat deze stelling voor het overige onbesproken kan blijven. Ook lichten Mr Green Ltd en [bedrijf 1] niet toe waarom er een wettelijke grondslag nodig zou zijn om geld over te maken. Datzelfde geldt voor hun stelling dat door het enkele overmaken van geld een inbreuk wordt gemaakt op de rechten van personen of bedrijven die dat geld ontvangen. De raad van bestuur laat ook deze stellingen, die zonder nadere toelichting onbegrijpelijk zijn, daarom verder onbesproken.
60. Zoals reeds gesteld, is de aanwezigheid van iDeal op de website www.mrgreen.com niet bepalend voor de vaststelling van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Bovendien staat vast dat op de website www.mrgreen.com kansspelen werden aangeboden zonder dat daarvoor een vergunning was verleend. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] onderstrepen dat ook met hun betoog dat er sprake zou zijn van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok. De vraag of dat voorschrift is overtreden, doet zich immers eerst voor nadat vast is gesteld dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. Aangezien zij zich op het standpunt stellen dat een toezichthouder van de Kansspelautoriteit zich schuldig heeft gemaakt aan deelname aan een kansspel wetende dat daarvoor geen vereiste vergunning was verleend, moet daaruit de conclusie worden getrokken dat Mr Green Ltd en [bedrijf 1] van mening zijn dat er op de website www.mrgreen.com kansspelen werden aangeboden zonder de vereiste vergunning.
61. In het rapport wordt gesteld dat het aanbod op de website www.mrgreen.com specifiek en onmiskenbaar op Nederland is gericht, hetgeen mede blijkt uit de mogelijkheid om door middel van iDeal te betalen. Volgens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] kan hieruit niet volgen dat de website specifiek en onmiskenbaar op Nederland is gericht omdat Nederlanders in het buitenland ook veel gebruik van die mogelijkheid zouden maken. Daargelaten dat Mr Green Ltd en [bedrijf 1] deze stelling niet hebben onderbouwd, doet dit er niet aan af dat een website die iDeal als betaalmogelijkheid aanbiedt, beter toegankelijk wordt voor de Nederlandse consument.⁵⁶ Volgens de Afdeling is daarin dan ook een objectieve aanwijzing gelegen dat de website zich richt op Nederland.⁵⁷

⁵⁶ Vgl. ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial) r.o. 5.2.

⁵⁷ ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial) r.o. 7.2.



6.7 Rechtzekerheids-, zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel

62. Ad d)

Mr Green Ltd en [bedrijf 1] stellen dat de wijziging van het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit buiten toepassing moet blijven omdat de Kansspelautoriteit daarmee de toepassing van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verruimt. Zij zijn tevens van mening dat zij tijdig op de hoogte gebracht hadden moeten worden van de wijziging in dat handhavingsbeleid.

63. De raad van bestuur deelt dat standpunt niet, omdat aanbieders altijd al gehouden waren om de wet na te leven. De rechtbank Den Haag oordeelde in dit verband: *Voor zover [eiseressen] aanbod hebben dat zich richt op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, waren [eiseressen] dus al gehouden maatregelen te treffen om te voorkomen dat daarvan vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt. Het beleid zoals dat met ingang van 1 juni 2017 geldt, legt dan ook geen nieuwe of andere verplichtingen op aan [eiseressen], zoals de Ksa terecht heeft opgemerkt. Van enige schending van het rechtzekerheidsbeginsel is daarom geen sprake. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] verzuimen bovendien om hun stelling toe te lichten dat de Kansspelautoriteit het "geldingsbereik van het verbod" heeft verruimd, zodat deze onbegrijpelijk blijft.*

64. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat wanneer een ondernemer zijn geld verdient met illegale, niet gedoogde, activiteiten, hij niet van de toezichthouder kan eisen dat deze pas tegen hem optreedt na eerst een overgangstermijn te hebben aangekondigd (van zes maanden nog wel, zoals Mr Green Ltd en [bedrijf 1] verlangen). Dat zou betekenen dat de overheid die illegale activiteiten eerst gedurende die periode moet gaan gedogen voordat ze kan optreden. Dat is in geen enkele illegale markt aan de orde. Het valt daarom ook niet in te zien waarom de gelegenheid geboden zou moeten worden om gedurende een bepaalde termijn de overtreding van het verbod op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning voort te zetten.

65. De raad van bestuur wijst er voorts op dat Mr Green Ltd en [bedrijf 1] vanaf 27 mei 2017 kennis hadden kunnen nemen van het gewijzigde handhavingsbeleid, terwijl de website www.mrgreen.com pas op 17 juli 2017 voor het eerst is onderzocht. Dat is ruim anderhalve maand na de bekendmaking van de wijziging van het handhavingsbeleid. Dat is meer dan voldoende om de website dusdanig aan te passen dat de wet niet langer overtreden wordt. Bovendien heeft de Kansspelautoriteit altijd al uitgedragen dat het niet toegestaan is om online kansspelen aan te bieden zonder vergunning, ook als niet voldaan wordt aan de



prioriteringscriteria. Dit is ook in de rechtspraak erkend.⁵⁸ Anders dan Mr Green Ltd en [bedrijf 1], ziet de raad van bestuur niet in waarom hij hen "tijdig" had moeten informeren over de beleidswijziging inzake de volgorde van aanpak van wetsovertreders (voor zover dat niet al gebeurd is). Niet in te zien valt wat daar onzorgvuldig aan is.

66. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] kunnen niet gevolgd worden in hun stelling dat er sprake is van willekeur. Het blijft immers voor een ieder verboden om kansspelen aan te bieden zonder de vereiste vergunning. De raad van bestuur is daarom bevoegd om handhavend op te treden tegen iedereen die dat verbod overtreedt. Dat, bij de bepaling van de volgorde van de aanpak van overtreeders, criteria als de aanwezigheid van iDeal of de afwezigheid van geoblocking worden gebruikt, maakt dat niet anders. Ten overvloede zij opgemerkt dat dat geen subjectieve criteria zijn.⁵⁹
67. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] kunnen evenmin gevolgd worden in hun stelling dat het vertrouwensbeginsel is geschonden. Zoals reeds gesteld waren zij altijd al gehouden om het verbod als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok na te leven. Aan niets kunnen zij het vertrouwen ontleenen dat dat verbod voor hen niet zou gelden of dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden jegens hen in het geval van een overtreding van dat verbod. In dat verband verwijst de raad van bestuur naar vaste jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat *er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend*.⁶⁰ Niet gesteld noch gebleken is dat er in casu sprake is van zulke toezeggingen.
68. Integendeel, de Kansspelautoriteit is er altijd transparant over geweest dat zij vroeg of laat alle overtreeders zou aanpakken. Zo plaatste zij op 12 februari 2014 een nieuwsbericht op haar website waarin onder andere te lezen stond: *Dat betekent niet, dat websites die al deze criteria omzeilen, niet worden aangepakt. Zij zijn net zo goed strafbaar als ze hun kansspel op de Nederlandse markt richten. Zij komen alleen later aan de beurt in de handhaving*.⁶¹ Mr Green Ltd en [bedrijf 1] hebben er dus altijd rekening mee moeten houden dat tegen hen, net als iedere

⁵⁸ Zie paragraaf 6.2 van dit besluit.

⁵⁹ Dat een medewerker van de Ksa, blijkens een openbaar gemaakt document, heeft voorgesteld om criteria te gebruiken die in zijn ogen "meer subjectief" zijn, maakt dat niet anders. Ook de Afdeling oordeelde al dat de aanwezigheid van iDeal een objectieve aanwijzing is dat de website zich mede richt op potentiële deelnemers in Nederland (ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (Imperial), r.o. 7.2).

⁶⁰ Bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102 (Landhuis Hengelo), r.o. 4.4.1.

⁶¹ <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/februari-0/handhaven-illegale/>.



andere overtreder, handhavend zou kunnen worden opgetreden. De Kansspelautoriteit heeft nooit toegezegd dat voor hen een uitzondering zou worden gemaakt.

6.8 Dubbele bestraffing

69. Ad e)

Volgens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] heeft het opleggen van een boete aan Mr Green Ltd als gevolg dat Mr Green Ltd niet in aanmerking komt voor een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Daardoor zou sprake zijn van een dubbele bestraffing.

70. Hiermee lopen zij vooruit op de uitvoering van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (hierna: wetsvoorstel Koa), dat op dit moment nog voorligt in de Eerste Kamer. In dat wetsvoorstel is niet bepaald dat een eerder beboete aanbieder niet in aanmerking komt voor een vergunning. Wel volgt uit het wetsvoorstel dat, als het wetsvoorstel in deze vorm wordt aangenomen, de betrouwbaarheid van de aanbieder getoetst wordt, onder andere op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Het is nog niet bekend of, en in hoeverre een boete voor het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in dat kader wordt meegewogen. Het standpunt van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] dat Mr Green Ltd in ieder geval niet in aanmerking komt voor zo'n vergunning, zal pas dan aan de orde zijn.

71. Voorts zij verwezen naar de uitspraak van de Afdeling waarin zij in dit verband oordeelde dat *de nadelige gevolgen die [appellante] daarvan vreest en als extra straf ervaart, voor zover die gevolgen zich al zullen voordoen, ..., geen bijkomende sancties zijn*.⁶² Mocht Mr Green Ltd of [bedrijf 1] te zijner tijd om deze reden worden uitgesloten, kan dan tegen dat besluit worden opgekomen.⁶³ Aangezien er thans geen besluit voorligt dat bepaalt dat een vergunningaanvraag voor het aanbieden van online kansspelen wordt afgewezen, doet die uitsluiting (die naar het oordeel van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] een straf behelst) zich nu niet voor, zodat daar ook niet nu tegen opgekomen kan worden.

72. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] refereren aan de motie Bouwmeester. Deze motie van 7 september 2011, die door de Tweede Kamer is aangenomen, roept ertoe op om alle illegale aanbieders van online kansspelen te zijner tijd uit te sluiten van een vergunning voor kansspelen op afstand. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] zijn dus al

⁶² ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (Imperial), r.o. 8.3.

⁶³ Zie in dit verband ook Rb. Den Haag, 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:201710671 (Betsson), r.o. 4.7.



zeven jaar bekend met de wens van de Tweede Kamer om aanbieders die nu al online kansspelen aanbieden, in strijd met het verbod van de Wok, te weren van de toekomstige online kansspelmarkt. Dat Mr Green Ltd en [bedrijf 1] dat feit al die tijd naast zich neer hebben gelegd, kunnen zij de Kansspelautoriteit niet aanrekenen.

- 73. Het standpunt van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] komt erop neer dat nu (volgens hen) vaststaat dat Mr Green Ltd niet in aanmerking zal komen voor zo'n vergunning, zij een vrijbrief heeft om zonder vergunning online kansspelen aan te bieden, zonder dat de Kansspelautoriteit hen daarvoor mag beboeten. De raad van bestuur kan zich niet met dat opmerkelijke standpunt verenigen.

6.9 Evenredigheidsbeginsel

74. Ad f)

Mr Green Ltd en [bedrijf 1] stellen dat hen een last onder dwangsom of bestuursdwang zou moeten worden opgelegd in plaats van een boete. Nu hen een boete boven het hoofd hangt, vrezen zij uitgesloten te worden van een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen zodra dat wettelijk mogelijk wordt. Daardoor zou het evenredigheidsbeginsel zijn geschonden. Voorts betogen zij dat Mr Green Ltd haar kansspelaanbod conform het rapport heeft aangepast, zodat er geen vrees voor herhaling zou zijn. Daarom zou het opleggen van een herstelmaatregel niet noodzakelijk zijn.

- 75. Het is vast beleid van de Kansspelautoriteit om aanbieders van online kansspelen zonder vereiste vergunning een boete op te leggen. Mede in het licht van de motie Bouwmeester gaat van het opleggen van een boete een preventieve werking uit. Van een boete gaat bovendien ook een bestraffende werking uit. Het is naar het oordeel van de raad van bestuur passend dat aanbieders die in het verleden de wet niet hebben gerespecteerd en daardoor geld hebben verdiend en een marktaandeel hebben opgebouwd ten koste van aanbieders die de wet wél respecteren, daarvoor gestraft worden.
- 76. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] motiveren niet waarom er ten opzichte van hen van het beleid afgeweken zou moeten worden door een last op te leggen. Het enkel opleggen van een last zou betekenen dat zij geen verantwoording hoeven af te leggen voor wat zij in het verleden misdagen hebben. Als de Kansspelautoriteit een dergelijk beleid zou voeren, zou het voor aanbieders wel erg aantrekkelijk worden om de wet te (blijven) overtreden totdat er een rapport van de Kansspelautoriteit op de deurmat valt.



77. Naar aanleiding van de stelling van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] dat het kansspelaanbod op www.mrgreen.com conform het rapport is aangepast, heeft een van de toezichthouders van de Kansspelautoriteit die website nogmaals onderzocht.
78. Voorts is tijdens de hoorzitting aan Mr Green Ltd en [bedrijf 1] gevraagd deze stelling nader toe te lichten. De gemachtigde moest het antwoord op dat moment echter schuldig blijven en heeft gevraagd om deze toelichting in een later stadium te mogen geven. Aan dat verzoek van gemachtigde is gehoor gegeven. Tevens is aan de gemachtigde toegezegd dat zij nader in de gelegenheid werd gesteld om te reageren op het onderzoek als bedoeld onder het vorige randnummer.
79. Uit het door de toezichthouder op 20 maart 2018 verrichte onderzoek bleek dat de betalingsmogelijkheid iDeal van de website verdwenen was, maar dat er verder geen verschillen ten opzichte van het eerdere onderzoek konden worden waargenomen.⁶⁴
80. In haar brief van 5 april 2018 heeft de gemachtigde van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] haar stelling dat het kansspelaanbod op www.mrgreen.com conform het rapport is aangepast alsnog toegelicht. Zij heeft in dat verband gesteld dat de betaalmethode iDeal is verwijderd van de website. Andere aanpassingen achtte zij niet nodig.
81. Hieruit volgt dat zelfs nadat er een boeterapport ontvangen was, het verboden aanbod van kansspelen op www.mrgreen.com voortgezet is. De overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is derhalve ook na ontvangst van het rapport gecontinueerd. Hierin kan moeilijk een aanleiding gevonden worden om te veronderstellen dat het aanbod wel gestaakt zou zijn nadat een last zou zijn opgelegd.

6.10 Geoblocking

82. *Ad g)*
Mr Green Ltd en [bedrijf 1] voeren aan dat de Kansspelautoriteit Mr Green Ltd niet kan verplichten tot geoblocking. Dat zou op gespannen voet staan met de vrijheid van ondernemerschap zoals die wordt beschermd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest). Geoblocking zou duur en ingewikkeld zijn en in strijd met de privacyregelgeving. Een wettelijke basis daarvoor zou ontbreken. Uit het feit dat geoblocking uit het wetsvoorstel Koa is

⁶⁴ Stuk 10853 / 01.024.794.



geschrappt, zou volgen dat de Wok geen wettelijke basis biedt voor het verplichten van geoblocking.

83. Allereerst merkt de raad van bestuur op dat hij Mr Green Ltd niet verplicht tot het toepassen van geoblocking. Het enige wat van Mr Green Ltd wordt verlangd is dat ze de wet naleeft. In haar geval houdt dat onder meer in dat zij geen kansspelen aanbiedt waarvoor zij geen vergunning heeft. Een eenvoudige manier om dat te realiseren zou geoblocking zijn, maar als Mr Green Ltd de naleving van het genoemde verbod op andere wijze had nageleefd (bijvoorbeeld door alle kansspelen van haar website te verwijderen of spelers niet te laten meedingen naar prijzen of premies), dan had de raad van bestuur geen aanleiding gezien om handhavend op te treden. In dat geval is geoblocking dus niet vereist.
84. Artikel 16 van het Handvest bepaalt dat de vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving en praktijken. Het verbod om kansspelen aan te bieden zonder vergunning is in Nederland vastgelegd in een formele wet. Het is bovendien vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat lidstaten het aanbieden van bepaalde diensten, waaronder bepaalde kansspelen, mogen verbieden.⁶⁵ Zonder nadere toelichting valt daarom niet in te zien waarom het verbod als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok in strijd is met artikel 16 van het Handvest.
85. De raad van bestuur bestrijdt de stelling van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] dat het toepassen van geoblocking duur en ingewikkeld zou zijn. Zij hebben deze stelling ook niet nader toegelicht. De raad van bestuur is van mening dat een dergelijke blokkade in een mum van tijd op eenvoudige wijze te realiseren is. Indien Mr Green Ltd of [bedrijf 1] daartoe niet in staat zou zijn, hetgeen de raad van bestuur zou bevreemden, dan zijn er op internet voldoende applicaties te vinden waarmee zij dat snel en eenvoudig alsnog zouden kunnen realiseren.
86. Door middel van geoblocking worden alle IP-adressen in een bepaald land of een bepaalde regio geblokkeerd. Ten behoeve daarvan hoeven geen persoonsgegevens te worden verwerkt. Niet in te zien valt waarom geoblocking dan in strijd is met privacywetgeving of waarom het privéleven van bezoekers zou worden geschonden.⁶⁶ Wellicht bedoelen Mr Green Ltd en [bedrijf 1] te stellen dat als personen geen gebruik meer kunnen maken van het aanbod op de website www.mrgreen.com, terwijl ze dat wel hadden gewild, om die reden in hun privacy

⁶⁵ HJEG 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 61.

⁶⁶ Geoblocking houdt in casu juist in dat personen worden geweerd van een bepaalde website. Zij kunnen dus ook geen bezoeker zijn. M.a.w. er zijn geen bezoekers van de website uit Nederland. Schending van het privéleven van bezoekers is dan per definitie onmogelijk.



zouden worden aangetast. Als dat al als een inbreuk op de privacy zou moeten worden beschouwd, dan is dat een inbreuk die bij wet is voorzien, namelijk in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.

87. De bevoegdheid voor de raad van bestuur om IP-blokkades of DNS-blokkades uit te voeren is weliswaar geschrapt uit het wetsvoorstel Koa, maar dat is in casu niet relevant. De raad van bestuur heeft immers ten aanzien van de website www.mrgreen.com geen blokkade uitgevoerd en zal deze ook niet uitvoeren. Aan de orde is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok. Degenen die die bepaling overtreden door online kansspelen aan te bieden, kunnen deze overtreding voorkomen of beëindigen door *zelf* een blokkade toe te passen. Zoals reeds gesteld, zijn er ook andere wijzen om deze overtreding te voorkomen of te beëindigen. Die keuze is aan de aanbieder. Een wettelijke basis is daarvoor niet vereist.
88. Overigens bevreemdt het de raad van bestuur dat Mr Green Ltd en [bedrijf 1] zich op het standpunt stellen dat geoblocking duur en ingewikkeld is en in strijd is met allerlei wet- en regelgeving. Hij wijst in dit verband naar pagina 70 van het jaarverslag van [bedrijf 2]. Daarin staat het volgende citaat:
*Mr Green blocks, amongst other things, IP addresses of users in markets in which Mr Green's gaming services are prohibited or where the legal situation is uncertain due to other reasons*⁶⁷
89. Kennelijk is het concern waarvan Mr Green Ltd en [bedrijf 1] deel uitmaken wel degelijk in staat en bereid om geoblocking toe te passen. Uit het commentaar in de rechter kolom op pagina 70 van het jaarverslag blijkt dat daarbij ook een juridische beoordeling is gemaakt, zodat er vanuit mag worden gegaan dat men in ieder geval van oordeel is dat geoblocking niet in strijd is met het Handvest en met Europese regelgeving op het gebied van privacy. Mr Green Ltd en [bedrijf 1] hebben niet toegelicht waarom hetgeen in het jaarverslag van [bedrijf 2] over geoblocking wordt gesteld, toepassing mist op het aanbod dat op Nederland is gericht.

6.11 Inbreuk op het VWEU

90. Ad h)

Volgens Mr Green Ltd en [bedrijf 1] kan de Kansspelautoriteit niet tot handhaving overgaan omdat het Nederlandse kansspelbeleid in strijd is met het Europees recht. Ter ondersteuning van hun stelling verwijzen zij naar uitspraken van de rechtbank

⁶⁷ Stuk 10853/01.014.671/08.



Den Haag van 20 oktober 2016 en 26 september 2016.⁶⁸ Zij leiden daaruit af dat het Nederlandse kansspelbeleid niet consistent is.

91. In dit verband zij eraan herinnerd dat in Nederland niemand over een vergunning kan beschikken om online casinospellen aan te bieden.⁶⁹ Aan deze spellen kleven dusdanig veel en grote risico's dat het toestaan daarvan thans op grote bezwaren stuit. Het Europees recht kent iedere lidstaat bovendien, mede om die reden, de vrijheid toe om bepaalde spellen te verbieden. Ten aanzien van casinospellen snijdt het betoog van Mr Green Ltd en [bedrijf 1] reeds daarom geen hout. De Afdeling heeft daarover al in gelijke zin geoordeeld.⁷⁰
92. In haar uitspraak van 2 mei 2018 heeft de Afdeling zich uitgesproken over de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid. Zij heeft daarbij geoordeeld dat het eenvergunningstelsel en de procedure voor het verlenen de vergunning rechtmatig zijn en dat het beleid in ieder geval niet inconsistent is ten aanzien van sportprijsvragen. Daarbij heeft zij de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 oktober 2016, waarnaar Mr Green Ltd en [bedrijf 1] verwijzen in hun brief van 16 februari 2018, vernietigd voor zover deze ziet op sportprijsvragen.
93. In diezelfde uitspraak heeft de Afdeling bevestigd dat artikel 16 van de Wok waarin is bepaald dat aan slechts één rechtspersoon vergunning kan worden verleend om sportprijsvragen aan te bieden, niet in strijd met het Unierecht is. Tevens heeft de Afdeling bevestigd dat de verlening van die vergunning aan Lotto B.V. rechtmatig is.
94. Voorts verwijzen Mr Green Ltd en [bedrijf 1] naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 september 2016. Deze ziet op de verlening van de vergunning voor het organiseren van weddenschappen op paardenrennen en harddraverijen. In het rapport over de website www.mrgreen.com wordt niet verwezen naar dergelijke weddenschappen zodat de uitspraak daarover om die reden al buiten beschouwing kan worden gelaten.

⁶⁸ Rb. Den Haag 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12693 (Betcllic) en 26 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11648 (Betfair).

⁶⁹ Omdat een vergunningenregime ontbreekt, kan er al geen strijd zijn met een met het Unierecht strijdig monopolie. Zie in die zin ook Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (Co-Gaming), r.o. 5.1.

⁷⁰ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.3 en 3.4.



95. Ten overvloede verwijst de raad van bestuur naar vaste jurisprudentie waarin steeds expliciet is geoordeeld dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verenigbaar is met het Unierecht.⁷¹

6.12 Conclusie overtreding

96. De raad van bestuur stelt vast dat via de website www.mrgreen.com gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen. Tevens stelt de raad van bestuur vast dat hiervoor geen vergunning is verleend.

7 Overtreders

97. In het rapport worden drie mogelijke overtreders genoemd. De raad van bestuur ziet zich gesteld voor de vraag welke van hen verantwoordelijk zijn voor de in hoofdstuk 6 genoemde overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

7.1 Mr Green Limited

98. Ten aanzien van Mr Green Ltd stelt de raad van bestuur het volgende vast.
99. Op de website www.mrgreen.com staat vermeld dat de website wordt aangeboden door Mr Green Ltd.⁷² Daar staat onder meer te lezen: *The site www.mrgreen.com is owned and run by the Malta based company Mr Green Ltd which holds the following licenses...*⁷³ Mr Green Ltd wordt voorts vermeld in de adresbalk van de website van www.mrgreen.com.⁷⁴ Op de website www.mrg.se staat vermeld dat de operationele activiteiten door Mr Green Ltd worden uitgevoerd.⁷⁵
100. Blijkens de algemene voorwaarden is Mr Green Ltd de contractuele wederpartij van de speler.⁷⁶ Uit een proefstorting bleek dat het geld dat op de spelersaccount werd

⁷¹ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.4, Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (Co-Gaming), r.o. 5.2, Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), r.o. 4, 10 augustus 2016 en SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), r.o. 8.

⁷² Stuk 10853 / 01.017.192/02. Zie ook stuk 10853 / 01.017.192/01.

⁷³ Stuk 10853 / 01.017.192/02.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld stuk 10853 / 01.012.251/15 en figuur 1 op pagina 7 van het rapport.

⁷⁵ Stuk 10853 / 01.014.671/07. Dit is de website van [bedrijf 2], de middellijke aandeelhouder van Mr Green Ltd.

⁷⁶ Stuk 10853 / 01.012.251/10.



gestort, werd overgemaakt naar Mr Green Ltd.⁷⁷ Mr Green Ltd beschikt in diverse landen over vergunningen om kansspelen aan te mogen bieden. Een deel van de spellen op de website www.mrgreen.com wordt aangeboden onder het toezicht van de Malta Gaming Authority op grond van aan Mr Green Ltd verleende vergunningen.

101. Mr Green Ltd stelt ook zelf verantwoordelijk te zijn voor de exploitatie van de betrokken website.⁷⁸ Zij stelt bovendien dat zij het aanbod op de website heeft aangepast na ontvangst van het rapport van de Kansspelautoriteit.⁷⁹ Ook [bedrijf 2] stelt dat Mr Green Ltd de website "uitvoert".⁸⁰
102. De raad van bestuur stelt op grond van het bovenstaande vast dat Mr Green Ltd overtreder is van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

7.2 [bedrijf 1] en [bedrijf 2]

103. Het is mogelijk dat naast Mr Green Ltd ook anderen als overtreder kunnen worden aangemerkt. Op grond van artikel 5:1, tweede lid, van de Awb kan ook degene die de overtreding heeft medegepleegd onder overtreder worden verstaan.
104. In het rapport is [bedrijf 1] als overtreder aangemerkt. In haar zienswijze betwist [bedrijf 1] dat er sprake is van een overtreding, maar zij betwist niet dat zij verantwoordelijk kan worden gehouden voor de betreffende gedraging.
105. Uit gegevens van de Kamer van Koophandel van Malta blijkt dat [bedrijf 1] 239.999 van de 240.000 aandelen in Mr Green Ltd in handen heeft. De directeuren van Mr Green Ltd zijn [persoon 7], [persoon 8], [persoon 9] en [bedrijf 1]. [persoon 7], [persoon 8], [persoon 9] zijn samen met [persoon 10] de directeuren van [bedrijf 1].
106. De directeuren van Mr Green Ltd zijn aan te merken als leidinggevend van Mr Green Ltd.
107. Uit gegevens van de Kamer van Koophandel van Malta blijkt dat [bedrijf 2] 275.962 van de 275.963 aandelen in [bedrijf 1] in handen heeft. Twee van de "executives" van [bedrijf 2] ([persoon 8] en [persoon 9]) zijn eveneens directeur van [bedrijf 1] en van Mr Green Ltd.

⁷⁷ Stuk 10853 / 01.014.672/11.

⁷⁸ Brief van 16 februari 2018, randnummer 54.

⁷⁹ Brief van 16 februari 2018, randnummer 53.

⁸⁰ Brief van 16 februari 2018 van [bedrijf 2], randnummer 2. Zie ook randnummer 5.

108. *Ad i, j en k)*

[bedrijf 2] stelt dat zij geen kansspelen aanbiedt. Volgens haar is het middellijke aandeelhouderschap de enige band tussen haar en Mr Green Ltd. Zij stelt geen rechtstreekse invloed te hebben op de activiteiten die Mr Green Ltd uitvoert.

109. [bedrijf 2] omschrijft zichzelf als *a leading online gaming company with operations in 13 countries*.⁸¹ In de introductie in het jaarverslag over 2016 zegt zij het volgende over zichzelf: *Our business concept is to offer entertainment and a superior gaming experience in a responsible environment. Our company ... has evolved into a prominent gaming company with a broad customer offering...* In het Annual Report is uitsluitend sprake van kansspelen. Er zijn geen andere activiteiten. Dit duidt erop dat de bemoeienis van [bedrijf 2] met Mr Green Ltd verder gaat dan alleen maar investeren.

110. In het jaarverslag over 2017 besteedt [bedrijf 2] expliciet aandacht aan haar aanwezigheid op de Nederlandse kansspelmarkt.

111. De raad van bestuur meent dat niet gezegd kan worden dat [bedrijf 2] geen invloed zou hebben op de werkwijze van haar ondernemingen, nu zij zichzelf aanduidt als een *leading online gaming company* en een *prominent gaming company*.⁸² In alles ademt het jaarverslag van [bedrijf 2] uit dat zij het aanbod van kansspelen controleert. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat Mr Green Ltd vier directeuren heeft, waarvan twee personen die [bedrijf 2] vertegenwoordigen (de [persoon 8] en [persoon 9]) en [bedrijf 2]'s dochteronderneming [bedrijf 1]. De enige andere directeur van Mr Green Ltd, [persoon 7], vormt samen met [persoon 8] en [persoon 9] drie van de vier directeuren van [bedrijf 1].

112. De raad van bestuur merkt voorts op dat ook de enkele hoedanigheid van investeerder niet met zich brengt dat men ontslagen is van naleving van de regelgeving door de bedrijven waarin wordt geïnvesteerd. Het is algemeen bekend dat de kansspelbranche geen branche is als alle andere. Voor online kansspelen geldt in Nederland zelfs dat dit een illegale branche is. Een bedrijf dat in of met betrekking tot deze branche activiteiten ontplooit, kan zichzelf niet van elke verantwoordelijkheid ontslaan omdat men zelf alleen maar investeert in deze branche, zeker niet wanneer er een sterke onderlinge verwevenheid bestaat zoals die tussen [bedrijf 2], [bedrijf 1] en Mr Green Ltd.

⁸¹ Stuk 10853 / 01.014.671/08.

⁸² Stuk 10853 / 01.014.671/08 (Jaarverslag over 2016 (inleiding)).



113. De raad van bestuur is van oordeel dat wie op deze wijze, en kennelijk zonder afdoende nader onderzoek, in ondernemingen investeert, het risico neemt om te investeren in ondernemingen die wettelijke regels overtreden. In dit licht merkt de raad van bestuur op dat [bedrijf 2] ervan op de hoogte is dat haar kansspelen ook in Nederland worden aangeboden,⁸³ terwijl zij weet dat Nederland nog geen vergunningsmogelijkheid heeft voor online aanbod.⁸⁴
114. De raad van bestuur stelt dan ook vast dat niet op voorhand gesproken kan worden van onvoldoende betrokkenheid van [bedrijf 2] en [bedrijf 1] bij de activiteiten van Mr Green Ltd om in aanmerking te komen voor een sanctie.
115. De raad van bestuur meent echter dat nader onderzoek wenselijk is naar de functie en de rol van [bedrijf 2] en [bedrijf 1]. Daarom merkt de raad van bestuur hen op dit moment niet als overtreder aan, maar volstaat hij met de waarschuwing dat het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning een overtreding is van de Wok. Hij adviseert [bedrijf 2] en [bedrijf 1] zich goed te informeren over de geldende wet- en regelgeving in Nederland en hun bedrijfsvoering daarop aan te passen.
116. Ter voorlichting wijst de raad van bestuur er in dat verband op dat het wetsvoorstel Koa bepaalt dat de vergunning voor online kansspelen kan worden geweigerd of ingetrokken op grond van de Wet Bibob. Op grond van artikel 3 van de Wet Bibob kan de vergunning geweigerd (of ingetrokken) worden aan (of van) degenen die in een bepaalde relatie staan tot degenen die (bijvoorbeeld) de Wok hebben overtreden.

8 Boete

8.1 Algemeen

117. 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 – tien procent 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,-.

⁸³ Zie bijvoorbeeld Annual Report [bedrijf 2] 2017, p. 29, te downloaden via <http://www.mrggroup.com>.

⁸⁴ Dat volgt uit Annual Report [bedrijf 2] 2017, p. 28.



118. 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.
119. 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).
120. 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.⁸⁵
121. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

8.2 Verwijtbaarheid

122. Op dit moment biedt de Wok geen voorziening 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.
123. 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 consument de dupe kan worden.⁸⁶
124. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁸⁷ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op zijn omgeving. Bij

⁸⁵ <https://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/vastgesteld-beleid/>.

⁸⁶ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

⁸⁷ 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.*



ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve of culturele doelen, van limieten aan verliezen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit). Bovendien worden er geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders, die wel opbrengsten afdragen aan doelen van algemeen belang, de voorgeschreven limieten aan verliezen en uitkeringspercentages respecteren, heffingen en belasting betalen en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een niet vergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,⁸⁸ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.

125. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁸⁹ 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.⁹⁰ Ter illustratie verwijst de raad van bestuur naar de onduidelijkheid over de vraag welke algemene voorwaarden van toepassing zijn op het aanbod op www.mrgreen.com.⁹¹ Naar het oordeel van de raad van bestuur getuigt dat van een onvoldoende bescherming van de consument.
126. Het Europese Hof van Justitie oordeelde hierover reeds: *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.* Volgens het Hof van Justitie gelden deze overwegingen evenzeer voor andere kansspelen.⁹²

⁸⁸ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 60.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

⁹¹ Zie randnummer 47.

⁹² Europese Hof van Justitie 21 september 1999, C-124/97 (Läärä), r.o. 13 en 15.



127. De raad van bestuur stelt vast dat via de website www.mrgreen.com gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat deze website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het zonder vergunning en ongereguleerd aanbieden van online kansspelen als zeer ernstig.
128. 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. Mr Green Ltd had, als exploitant van www.mrgreen.com, redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online kansspelen en van de handhaving door de Kansspelautoriteit.

Omvang van het aanbod van kansspelen

129. De raad van bestuur stelt vast dat op de website www.mrgreen.com onder meer casinospelen, live casino, sportweddenschappen en keno werden aangeboden:
- Onder "casino" werden blijkens het verslag van 26 september 2017 in totaal 706 spellen aangeboden.⁹³
 - De onder "live casino" aangeboden spellen maken mogelijk deel uit van de 706 spellen die onder "casino" worden aangeboden, zodat de raad van bestuur deze categorie niet betreft bij de bepaling van de hoogte van de boete.
 - Onder "reel thrill" konden in ieder geval zeven spellen gespeeld worden.⁹⁴ Volgens informatie op de website startte er elke vijftien minuten een nieuw spel reel thrill.⁹⁵
 - Het is de raad van bestuur niet bekend hoeveel spellen er onder "Keno" werden aangeboden.
130. Het is een feit van algemene bekendheid dat het aanbod van sportweddenschappen per moment sterk kan fluctueren. Dat aanbod hangt immers sterk af van het aanbod van de rond dat moment georganiseerde sportwedstrijden. Zo zullen er vlak voor of tijdens een wereldkampioenschap voetbal veel meer weddenschappen worden aangeboden dan tijdens de winterstop. Ook vinden er in het weekend in de regel meer voetbalwedstrijden plaats dan op doordeweekse dagen. Daarom hecht de raad van bestuur ook belang aan (het aantal van) de categorieën weddenschappen aangeboden. Onder het kopje "sports" werden diverse sporten en toernooien aangeboden: LIVE Betting, Wimbledon, Champions League Qual, Europa

⁹³ Stuk 10853 / 01.017.192/08.

⁹⁴ Stuk 10853 / 01.012.251/04.

⁹⁵ Stuk 10853 / 01.012.251/46.



League Qual, Eredivisie, Jupiler League, Formula 1, Golf en All Sports.⁹⁶ Er kon in meer dan dertig categorieën gewed worden.⁹⁷

131. Op de "Sports home" pagina werden in ieder geval 15 weddenschappen aangeboden.⁹⁸ Onder "Eredivisie" werden in ieder geval 18 weddenschappen aangeboden.⁹⁹ Onder "Jupiler League" werd in ieder geval één weddenschap aangeboden. Onder "LIVE Betting" werden in ieder geval 19 weddenschappen aangeboden. In totaal werden er derhalve minstens 53 weddenschappen aangeboden. Kennelijk is er beperkt onderzoek gedaan naar het aanbod van sportweddenschappen. Het komt de raad van bestuur derhalve voor dat het aantal daadwerkelijk aangeboden weddenschappen veel groter was dan blijkt uit het rapport.

Bonussen en promoties

132. Op de website www.mrgreen.com werden diverse bonussen aangeboden:¹⁰⁰
- een keuze uit drie welkomstbonussen;¹⁰¹
 - een Mr Green Gold Card Bonus;
 - er werd een VIP-lidmaatschap aangeboden waarmee speciale prijzen konden worden gewonnen;
 - in de sectie <Bonus T&Cs> werden diverse bonussen beschreven met de daaraan verbonden voorwaarden.

Inzetten en opname

133. Mr Green Ltd hanteert geen maximale inzetten op sportweddenschappen. De uitbetalingen zijn echter wel gemaximeerd. Het bedrag hangt daarbij af van de aard van de weddenschap.¹⁰²
134. In de algemene voorwaarden worden geen limieten gesteld aan wat de speler kan inzetten. Hij kan eventueel wel zelf een limiet instellen.¹⁰³

Risico's voor spelers

135. De op de website aangeboden kansspelen betreffen veelal zogenoemde short-odd-kansspelen, zoals (live) casinospelen, speelautomaten, poker en live betting. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd-kansspelen meer

⁹⁶ Stuk 10853 / 01.012.251/06.

⁹⁷ Stuk 10853 / 01.012.251/42. Op de website werden voor 37 sporten de regels voor weddenschappen uitgelegd (zie stuk 10853 / 01.012.251/23).

⁹⁸ Stuk 10853 / 01.012.251/38.

⁹⁹ Stuk 10853 / 01.012.251/06.

¹⁰⁰ Zie stukken 10853 / 01.012.251/549 tot en met -57.

¹⁰¹ Stuk 10853 / 01.014.672/02.

¹⁰² Stuk 10853 / 01.012.251/23, onder het kopje <32. Specific Sports Limits>.

¹⁰³ Stuk 10853 / 01.012.251/10 (paragraaf 4).



verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long-odd-kansspelen, zoals loterijen.¹⁰⁴ Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld¹⁰⁵ en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is.

136. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: *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).*¹⁰⁶ Dit onderstreept de ernst van de overtreding.
137. De website richtte zich (mede) op de Nederlandse markt. Nadat Mr Green Ltd bekend was geworden met het rapport, was zij voornemens het aanbod voort te zetten, in een iets gewijzigde vorm, *in het licht van de bezwaren die uit het rapport naar voren komen*,¹⁰⁷ maar had geenszins het voornemen had om de overtreding te beëindigen. Het baart de raad van bestuur zorgen dat de betrokkenen in deze zaak de indruk wekken dat zij wetgeving, toezicht en toezichthouder ondergeschikt achten aan de eigen bedrijfsvoering.

8.3 Boetevaststelling

138. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Mr Green Ltd.
139. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal websites en het aantal spellen dat werd aangeboden

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

¹⁰⁵ Zie in dit verband ook randnummer 20/47 van dit besluit.

¹⁰⁶ ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.

¹⁰⁷ Zie pleitnota van 21 maart 2018, randnummer 3.



(zie randnummers 131 tot en met 133), maximale inzetten en opnames, en de aangeboden bonussen en promoties, een en ander conform de boetebeleidsregels.

140. 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 tot € 250.000,-.
141. Op grond van de boetebeleidsregels wordt de boete verhoogd met minimaal 25 procent als er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. In dit verband acht de raad van bestuur relevant dat Mr Green Ltd onvoldoende transparantie heeft betracht over de algemene voorwaarden die op de aangeboden spellen van toepassing zijn. Hij merkt dat aan als een bijzondere omstandigheid als bedoeld in de boetebeleidsregels, die leidt tot een verhoging met 25 procent.
142. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 312.500,- aan Mr Green Ltd passend en geboden.
143. De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor boete verhogende of boete verlagende omstandigheden.

8.4 Waarschuwing

144. Ten aanzien van [bedrijf 1] en [bedrijf 2] volstaat de raad van bestuur met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving en dat de Kansspelautoriteit hen adviseert zich goed te informeren over de Nederlandse wetgeving, de legale of illegale status van de activiteiten in Nederland en de handhaving terzake. Zakelijke relaties met beboete aanbieders van online kansspelen kunnen in de toekomst mogelijk gevolgen hebben voor een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen.

9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Mr Green Limited artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft 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 Mr Green Limited een boete op van € 312.500,-;



- c. stelt ten aanzien van [bedrijf 1] en [bedrijf 2] geen overtreding vast en legt geen boete op, maar volstaat met een waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving, en dat de Kansspelautoriteit hen adviseert zich goed te informeren over de Nederlandse wetgeving, de legale of illegale status van die activiteiten in Nederland, de handhaving en de eventuele gevolgen van het zaken doen met overtreders van de Wok.

Den Haag, 17 juli 2018,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter

Bezwaar

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

Betaling boete

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