



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Kenmerk: 01.022.487

# Besluit

---

## Samenvatting

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

## Handhaving van de Wet op de kansspelen

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



## OPENBAAR

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

---

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



## OPENBAAR

voor kansspelaanbod online zonder vergunning waarvoor de Kansspelautoriteit reeds eerder een sanctie heeft opgelegd.

### Juridisch kader

8. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het verboden om gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.
9. Eveneens is het verboden op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, om de deelneming aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.
10. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit staat buiten kijf dat het (doen) plaatsen van reclame-uitingen valt onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Naar algemeen taalgebruik wordt onder bevorderen verstaan: vooruithelpen. In relatie tot het gelegenheid geven van deelname aan een kansspel zonder vergunning wordt onder bevorderen verstaan: het ontplooiën van activiteiten die het organiseren van kansspelen zonder vergunning helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Het (doen) plaatsen van reclame-uitingen vormt een wezenlijke activiteit voor het succesvol en winstgevend aanbieden en verkopen van (online) producten of diensten. Immers, door reclame worden (potentiële) afnemers geattendeerd op dat aanbod en gestimuleerd daaraan deel te nemen.
11. De Kansspelautoriteit ziet zich in haar oordeel gesterkt door de uitspraak van het Hof 's-Gravenhage van 19 november 1998<sup>2</sup>, waarin het Hof aangeeft dat onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok ook wordt verstaan 'het voeren van reclame (*onderstreping Kansspelautoriteit*) en het vergemakkelijken van de deelname en de betaling van de inzet door deelnemers.' Ook uit de behandeling van het thans aanhangige wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' blijkt dat duidelijk is dat in ieder geval wervings- en reclame-diensten ten behoeve van kansspelen onder het begrip 'bevorderen' vallen.<sup>3</sup>

---

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

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



## OPENBAAR

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

## Bevindingen

13. Bij besluit van 22 december 2014 heeft de Kansspelautoriteit vastgesteld dat de Co Gaming Limited artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok heeft overtreden.<sup>4</sup> Daarmee staat vast dat in het geval van Co Gaming Limited sprake is van aanbod van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.

14. In het kader van het toezichtonderzoek naar bevorderaars van kansspelen online, waarvoor geen vergunning is verleend, heeft de Kansspelautoriteit onder meer onderzoek gedaan naar websites waarop reclame werd gemaakt voor het hiervoor genoemde kansspelaanbod online en de daarbij betrokken websites.

15. Op 9 en 14 november 2016 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) geconstateerd dat er op de websites casinooplichters.nl en rouletteonlinespelen.nl onder meer reclame werd gemaakt voor de kansspelwebsite ComeOn. Na het aanklikken van deze reclame-uiting werd de toezichthouder rechtstreeks doorgeleid naar de website van ComeOn.<sup>5</sup> De website ComeOn wordt geëxploiteerd door Co Gaming Limited. Daarmee staat ook vast staat dat het maken van reclame voor dit aanbod is te beschouwen als het bevorderen van dit aanbod, wat eveneens een overtreding is van de Wok.

---

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

<sup>5</sup> Dossierstukken OB/005/002 en OB/007/002



## OPENBAAR

16. Content Publishing Limited is bij brief van 20 december 2016 geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.<sup>6</sup> In deze brief is Content Publishing Limited ook in de gelegenheid gesteld om daarop uiterlijk 7 januari 2017 een zienswijze, mondeling of schriftelijk, in te brengen.
17. Op 6 januari 2017 heeft de advocaat van Content Publishing Limited (hierna: advocaat) zich gewend tot de Kansspelautoriteit.<sup>7</sup> De advocaat gaf aan dat Content Publishing Limited de content op deze twee websites in overeenstemming heeft gebracht zoals de Kansspelautoriteit heeft verzocht.
18. Op 16 februari 2017 heeft Kansspelautoriteit per brief een reactie gegeven richting de advocaat.<sup>8</sup> De Kansspelautoriteit constateerde op dat moment dat de websites rouletteonlinespelen.nl en casinooplichters.nl niet meer beschikbaar waren met de mededeling dat ze in onderhoud zijn. De Kansspelautoriteit heeft in voornoemde brief er op gewezen dat de voorgenomen last ook betrekking heeft op andere websites die niet met name waren genoemd. Daarbij heeft de Kansspelautoriteit aangegeven dat ook reclame- en wervingsuitingen van andere kansspelaanbieders zonder vergunning, die zijn gericht op de Nederlandse markt – dienen te worden verwijderd.

Bij brief van 13 juni 2017<sup>9</sup> heeft de Kansspelautoriteit de advocaat op de hoogte gesteld van de constatering van 13 april 2017 dat zijn cliënt Content Publishing Limited reclame- en wervingsuitingen ten behoeve van kansspelaanbod maakt op onder meer de websites onlinecasino.nl<sup>10</sup> en goktop40.nl<sup>11</sup>. De Kansspelautoriteit heeft opnieuw verzocht dat zijn cliënt zijn verantwoordelijkheid dient te nemen en er voor dient te zorgen dat zijn cliënt geen reclame plaatst voor kansspelaanbod die is gericht op de Nederlandse markt. Verder heeft de Kansspelautoriteit de advocaat medegedeeld indien er in de toekomst een dergelijke overtreding wordt geconstateerd op een website van zijn cliënt (die cliënt hetzij in beheer hetzij in eigendom heeft) er niet meer zal worden volstaan met informeren, maar dat er dan handhavend wordt opgetreden.

---

<sup>6</sup> Dossierstuk OB/005/009

<sup>7</sup> Dossierstuk OB/005/010

<sup>8</sup> Dossierstuk OB/005/023

<sup>9</sup> Dossierstuk OB/005/017

<sup>10</sup> Dossierstuk OB/005/015

<sup>11</sup> Dossierstuk OB/005/014



## OPENBAAR

19. Bij e-mail van 23 juni 2017 heeft de advocaat aangegeven dat de brief van 13 juni 2017 in behandeling is en dat binnenkort een reactie tegemoet kan worden ontvangen.<sup>12</sup>
20. Vanwege het uitblijven van een reactie heeft een toezichthouder op 12 juli 2017 per e-mail de advocaat de gelegenheid gegeven om tot uiterlijk 20 juli 2017 een reactie te geven.<sup>13</sup>
21. Op 17 juli 2017 heeft de Kansspelautoriteit van de advocaat een inhoudelijke reactie ontvangen.<sup>14</sup> De advocaat gaf aan dat zijn cliënt de noodzakelijk maatregelen heeft getroffen zoals de Kansspelautoriteit heeft verzocht. Er wordt geen reclame-uitingen meer getoond van onvergund kansspelaanbod. Zijn cliënt voldoet alleen aan het verzoek van de Kansspelautoriteit om misverstanden te voorkomen. Content Publishing Limited is van mening dat de Nederlandse kansspelwetgeving niet in overeenstemming is met de bestaande Europese jurisprudentie.
22. Op 18 juli 2017 heeft een toezichthouder geconstateerd dat op de website [onlinecasino.nl](http://onlinecasino.nl) geen reclame werd getoond van onvergund kansspelaanbod. De website [goktop40.nl](http://goktop40.nl) was niet meer raadpleegbaar. Deze website was in onderhoud-modus. Bovendien heeft dezelfde toezichthouder op de voornoemde datum geconstateerd dat ook op andere websites die Content Publishing Limited in eigendom heeft/ in beheer heeft, zoals bijvoorbeeld op de website [nederlandsecasino.com](http://nederlandsecasino.com), reclame wordt gemaakt voor onvergund kansspelaanbod. Deze laatst genoemde website was opgesteld in de Nederlandse taal.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Dossierstuk OB/005/018

<sup>13</sup> Dossierstuk OB/005/019

<sup>14</sup> Dossierstuk OB/005/020

<sup>15</sup> Dossierstuk OB/005/022



OPENBAAR

## Overtreding van de Wet op de kansspelen

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

## Weergave van de zienswijze

### *Procedureel*

25. In de brief van 20 december 2016, waarin de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar heeft gemaakt, heeft ze Content Publishing Limited, de gelegenheid geboden om binnen drie weken na dagtekening van de brief een zienswijze, mondeling of schriftelijk, te geven op het voornemen.
26. Op 6 januari 2017 heeft de advocaat van Content Publishing Limited gereageerd maar daarbij is er geen zienswijze ingediend.
27. Op 23 juni 2017 heeft de advocaat gereageerd op een schrijven (d.d. 13 juni 2017) van de Kansspelautoriteit. De reactie was dat de Kansspelautoriteit op korte termijn een inhoudelijke reactie kon verwachten.
28. Vanwege het uitblijven van een reactie heeft een toezichthouder op 12 juli 2017 per e-mail de advocaat de gelegenheid gegeven om tot uiterlijk 20 juli 2017 een



## OPENBAAR

reactie te geven. Op 17 juli 2017 heeft de Kansspelautoriteit van de advocaat daaropvolgend een inhoudelijke reactie ontvangen.

29. De advocaat gaf daarin aan dat zijn cliënt de noodzakelijk maatregelen had getroffen zoals de Kansspelautoriteit had verzocht. Er zouden geen reclame-uitingen meer worden getoond van onvergund kansspelaanbod. De advocaat gaf daarbij aan dat zijn cliënt alleen aan het verzoek van de Kansspelautoriteit voldeed om misverstanden te voorkomen. Content Publishing Limited is van mening dat de Nederlandse kansspelwetgeving niet in overeenstemming is met de bestaande jurisprudentie van de Europese regelgeving.

### *Beoordeling zienswijze*

30. In randnummer 8 en verdere heeft de Kansspelautoriteit reeds naar voren gebracht dat het (doen) plaatsen van reclame-uitingen ook onder het begrip 'bevorderen' in de zin van artikel 1 lid 1 onder b van de Wok valt.
31. Content Publishing heeft eerdere reclame uitingen voor onvergund kansspelaanbod via websites als rouletteonlinespelen.nl, casinooeplichters.nl, goktop40.nl en onlinecasino.nl verwijderd dan wel websites onbereikbaar gemaakt. Desondanks heeft Content Publishing onvoldoende gedaan om de reclame voor onvergund kansspelaanbod volledig te verwijderen. Vastgesteld is immers dat op de website nederlandsecasino.com reclame wordt gemaakt voor illegaal kansspelaanbod. Deze laatstgenoemde website was tevens opgesteld in de Nederlandse taal. Content Publishing Limited heeft dus nagelaten om ieder geval één van haar in eigendom hebbende website /of in beheer hebbende website zodanig aan te passen dat deze niet meer valt onder 'bevorderen' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok.
32. Mede doordat de website nederlandsecasino.com in de Nederlandse taal is opgesteld is er volgens de Kansspelautoriteit vast komen te staan dat er sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt (zie de randnummers 18 en 23.).





OPENBAAR

## Overwegingen tot oplegging last

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

## Hoogte van de dwangsom

35. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.
36. Handhaving van de regels in de kansspelsector en voorkomen van illegaal kansspelaanbod is noodzakelijk, gelet op de belangen van een betrouwbaar spelaanbod en veilig betalingsverkeer. De kansspelsector is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Het zijn deze te beschermen – en in beginsel geschonden – belangen die de



## OPENBAAR

Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.

37. De Kansspelautoriteit stelt de hoogte van de dwangsom vast op € 1500, - per dag, per website, met een maximum van € 21.000, -. Bij de vaststelling van dit bedrag heeft de Kansspelautoriteit acht geslagen op het feit dat reclame is gemaakt voor een kansspelaanbieder aan wie eerder een sanctie is opgelegd en waarover de Kansspelautoriteit op zijn website heeft gecommuniceerd.

## Besluit

38. Namens de raad van bestuur legt de Kansspelautoriteit Content Publishing Limited de volgende last onder dwangsom op:

- *Content Publishing Limited dient uiterlijk binnen een week na dagtekening van deze last (dat is dus uiterlijk op 14 augustus 2017, 23.59 uur) overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet op de kansspelen te staken en gestaakt te houden.*
- *Dit kan Content Publishing Limited doen door alle reclame- en wervingsuitingen voor kansspelen, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden.*
- *Na ommekomst van de hiervoor genoemde begunstigingstermijn (dus vanaf 15 augustus 2017) verbeurt Content Publishing Limited voor iedere vastgestelde overtreding (in de vorm van een reclame-uiting voor onvergund kansspelaanbod) per dag een dwangsom van € 1500, -, tot een maximum van € 21.000, -.*

's-Gravenhage, 7 augustus 2017

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,  
namens deze,

w.g.

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



OPENBAAR

**Bezwaar maken**

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

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

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

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

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