



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan ElectraWorks Limited, te Gibraltar.

Zaak: 12872

Kenmerk: 13367.001/01.060.429

Openbaarmaking onder kenmerk: 13367.001/01.060.466

Besluit

Samenvatting

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

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

Via de website bwin.com zijn in elk geval in de periode 3 augustus 2018 tot en met 16 januari 2019 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan ElectraWorks Limited te Gibraltar. Er wordt een boete opgelegd van € 350.000,-.



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Wettelijke bepalingen	3
3 Onderzoek naar website en betrokkenen	4
3.1 De website	4
3.2 De betrokkenen	7
4 Rapport	8
5 Zienswijze	8
5.1 Procedureel	8
5.2 Inhoudelijk	9
6 Beoordeling zienswijze	11
6.1 Vertrouwensbeginsel	11
6.2 Strijd met de rechtszekerheid en artikel 56 VWEU	17
7 Feitelijk kader	18
8 Beoordeling	19
8.1 Bevoegdheid van de raad van bestuur	19
8.2 De overtreding	19
8.3 De overtreder	19
8.4 Conclusie	20
9 Sanctie	20
9.1 Algemeen	20
9.2 Ernst en verwijtbaarheid	21
9.3 Boetevaststelling	24
10 Besluit	25



1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) 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. In dit besluit stelt de raad van bestuur vast dat ElectraWorks Limited (hierna: ElectraWorks), handelend onder de naam Bwin, met de website bwin.com dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 350.000,- opgelegd. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

2 Wettelijke bepalingen

2. 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 in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
3. Artikel 35a, 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 van de Wok.
4. 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.
5. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 830.000,- is.



3 Onderzoek naar website en betrokkenen

3.1 De website

6. De Kansspelautoriteit heeft op 3 augustus 2018 de website www.bwin.com (hierna: de website) onderzocht.¹ Daarbij is het volgende gebleken:

7. Algemeen

- a. De website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. Op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: (live) casinospellen (waaronder blackjack, poker en roulette), fruitmachines (slots), bingo en sportwedenschappen (inclusief live betting), Keno, kraskaarten en virtuals;²
- c. Er wordt een 'random number generator' toegepast en er worden audits uitgevoerd om te zorgen dat de kaarten, dobbelstenen en ballen willekeurig blijven;³
- d. Er stond vermeld "*Win a prize package worth \$12,000!*";⁴
- e. Er werden prijzen uitbetaald;⁵
- f. Er was een overzicht van recente winnaars;⁶
- g. De betalingsmogelijkheid iDeal was beschikbaar;⁷
- h. Er waren bonussen en promotieacties beschikbaar.⁸

8. Algemene voorwaarden

- a. ElectraWorks is de contractuele wederpartij van de speler (inleiding);
- b. ElectraWorks heeft een licentie in Gibraltar en wordt gereguleerd door de Gibraltar Gaming Commissioner (inleiding),⁹ ze is volgens de website onderworpen aan strikte toezicht vereisten van de regering van Gibraltar en de Gibraltar Gaming Commissioner. Bovendien heeft ElectraWorks een licentie en wordt zij gereguleerd door de UK Gambling Commission. Zij is daardoor tevens onder strikt toezicht van de UK Gambling Commission (inleiding);¹⁰

¹ Stuk 12872/01.037.472.

² Stuk 12872/01.037.472/08-19.

³ Stuk 12872/01.037.472/04, artikel 29.8 en 12872/01.037.472/22: 'System Fairness'

⁴ Stuk 12872/01.037.472/21.

⁵ Stuk 12872/01.037.472/04, paragraaf 10 van de algemene voorwaarden.

⁶ Stuk 12872/01.037.472/21.

⁷ Stuk 12872/01.037.472/06a – 06c en Stuk 12872/01.037.473/03-09.

⁸ Stuk 12872/01.037.472/01 en Stuk 12872/01.037.472/20a-20g.

⁹ Bovendien ook opgenomen in 12872/01.037.472/23b.

¹⁰ Bovendien staat dit op de site onder 'About us' zie stuk 12872/01.037.472/23b.



- c. Door toegang te verwerven tot de aangeboden dienst bevestigt de speler dat hij zich niet in een land bevindt waar online kansspelen illegaal zijn. De Verenigde Staten, Polens en Portugal zijn daarbij expliciet genoemd, Nederland niet (2.1). Het is volgens de algemene voorwaarden geheel de verantwoordelijkheid van de speler om zich te informeren over de wet met betrekking tot de aangeboden diensten (2.1);
- d. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies (28.3.2. en 28.3.3.);
- e. Als de speler langer dan 365 dagen geen gebruik heeft gemaakt van zijn account, is de aanbieder gerechtigd om, als administratiekosten, iedere maand een bedrag van het saldo van zijn rekening af te boeken (11.1 en 11.2.).
9. Daarnaast is op de site een overzicht van het totale spelaanbod aangetroffen. Per categorie is aangegeven hoeveel spellen er worden aangeboden:
- New Games (24);
 - Slots (816);
 - Jackpots (76);
 - Roulette (67);
 - Blackjack (67);
 - Table Games (67) ;
 - Instant win (50).¹¹
10. Tijdens het onderzoek waren er voor 35 sporten in totaal 58.702 weddenschappen aanwezig.¹²
11. Op 6 augustus 2018 hebben toezichthouders een storting verricht op de website www.bwin.com.¹³ Het bleek mogelijk om met de spelersaccount via de betaalmethode 'internet banking' € 20,- over te maken. De minimale storting bleek €10,- te zijn. Tijdens de betaling werden meerdere betaaldienstverleners genoemd: [bedrijf 1], [bedrijf 2] en [bedrijf 3]. Op de printscreens van de transactie is meerdere malen het logo van iDeal te zien.¹⁴

¹¹ Stuk 12872/01.037.472/14.

¹² Stuk 12872/01.037.472/15.

¹³ Stuk 12872/01037.473.

¹⁴ Stuk 12872/01.037.473/02-09.



12. De Kansspelautoriteit heeft op 16 januari 2019 de website opnieuw onderzocht.¹⁵ Daarbij is hetgeen is weergegeven onder randnummers 7 en 8, met uitzondering van 7f opnieuw gebleken.
13. Daarnaast is op de site een overzicht van het totale spelaanbod aangetroffen. Per categorie is aangegeven hoeveel spellen er worden aangeboden:
- New Games (24);
 - Slots (1098);
 - Jackpots (92);
 - Roulette (60);
 - Blackjack (60);
 - Table Games (60);
 - Instant win (72).¹⁶
14. Bovendien waren er tijdens het onderzoek voor 35 sporten in totaal 48.362 weddenschappen aanwezig.¹⁷
15. Net als bij het eerste onderzoek is gebleken dat iDeal beschikbaar is. Deze methode kan worden gebruikt na het selecteren van de betaalmethode 'Internet Banking'. Bij gebruik van 'Internet Banking' wordt aangegeven dat deze methode alleen te gebruiken is voor consumenten met een bankrekening ING, ABN AMRO, Rabobank, Fortis, SNS Bank, Bunq, Knab, SNS Regio Bank, ASN Bank, Triodos Bank and Van Lanschot Bankiers. Allemaal Nederlandse banken. Bovendien wordt er doorgelinkt naar een betaalscherm van iDeal.¹⁸ Op de helppagina onder de 'Payment Methods' wordt iDeal als betaalmethode weergegeven. In de omschrijving van iDeal staat 'Internet Banking is an online payment method in the Netherlands. It is a quick, secure and simple way to process payments on the internet'.¹⁹
16. Tijdens het tweede onderzoek zijn de Standard Promotion Terms en Conditions vastgelegd.²⁰ Hieruit volgt dat er op de website promotieacties worden gehouden, in de vorm van bonussen, trekkingen, wedstrijden of een combinatie daarvan. Het is personen die volgens hun eigen jurisdictie niet mogen deelnemen aan de online kansspelen, ook niet toegestaan om deel te nemen aan promoties. ElectraWorks

¹⁵ Stuk 12872/01.047.635.

¹⁶ Stuk 12872/01.037.473/09

¹⁷ Stuk 12872/01.047.635/15.

¹⁸ Stuk 12872/01.047.635/06- 06B.

¹⁹ Stuk 12872/01.047.637/02.

²⁰ Stuk 12872/01.047.635/20F.



behoudt het recht om bonussen of betalingen terug te halen als wordt deelgenomen aan een promotie door een persoon die daaraan niet mag deelnemen (artikel 6).

17. De Kansspelautoriteit heeft op 7 december 2018 gegevens gevorderd van [bedrijf 1] om inzicht te krijgen in de aanbieder van de website www.bwin.com.²¹ [bedrijf 1] heeft de Kansspelautoriteit doorverwezen naar [bedrijf 2], de contractpartij van www.bwin.com.²² Op 21 januari 2019 heeft de Kansspelautoriteit gegevens gevorderd van dit bedrijf. In haar reactie liet [bedrijf 2] weten een overeenkomst te hebben met [bedrijf 4]. [bedrijf 2] verwerkt betaaltransacties voor [bedrijf 4] en de aan haar gelieerde onderneming.²³ Sinds 28 november 2016 heeft ElectraWorks zich als gelieerde onderneming van [bedrijf 4] bij de betaaldienstverlener opgegeven. www.bwin.com wordt als website van ElectraWorks opgegeven en in de overeenkomst wordt iDeal als een van de betaalmethodes weergegeven.²⁴
18. Op 19 maart 2019 heeft [bedrijf 2] informatie verstrekt over de banktransacties met Nederlandse bankrekeningen via iDeal. Bij onderzoek naar deze informatie is vastgesteld dat er tussen 3 augustus 2018 en 13 maart 2019 een substantiële omzet is gegeneerd door iDeal transacties met Nederlandse bankrekeningen.²⁵

3.2 De betrokkenen

19. *ElectraWorks Limited*

Volgens de informatie op de website www.bwin.com is ElectraWorks de provider van de website en de houder van licenties in Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk.²⁶ Volgens de Algemene Voorwaarden biedt ElectraWorks de faciliteiten op www.bwin.com aan en is het de partij waarmee de speler een overeenkomst sluit. Tevens staat op de website dat Bwin een leidend merk voor sportweddenschapen is en dat ElectraWorks de operationele activiteiten op bwin.com beheert vanuit Gibraltar.²⁷

20. ElectraWorks heeft geen vergunning om in Nederland kansspelen aan te mogen bieden.

²¹ Stuk 12872/01.046.152.

²² Stuk 12872/01.051.335.

²³ Stuk 12872/01.051.337/02.

²⁴ Stuk 12872/01.051.337/03.

²⁵ Stuk 12872/01.053.292 en 12872/01.048.612.

²⁶ Stuk 12872/01.037.472/01.

²⁷ Stuk 12872/01.037.472/23a.



4 Rapport

21. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken, op 18 april 2018 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat ElectraWorks door middel van de website www.bwin.com gelegenheid heeft 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.
22. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 20 maart 2019 per aangetekende brief en per e-mail verzonden aan Electraworks. Deze documenten zijn tevens verzonden naar het e-mailadres management@bwin.com en op 21 maart 2019 op verzoek aan het e-mail adres support@bwin.com.

5 Zienswijze

5.1 Procedureel

23. Bij brief van 26 april 2019 is ElectraWorks uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 13 juni 2019 een zienswijze op het rapport te geven.²⁸ Op verzoek van ElectraWorks is de hoorzitting verplaatst naar 19 juni 2019.²⁹ Namens ElectraWorks zijn de heer [advocaat 1], de heer [advocaat 2], de heer [advocaat 3] (hierna: de gemachtigden) en de heren [persoon 1], en [persoon 2] op de hoorzitting verschenen.³⁰
24. Tijdens de hoorzitting zijn namens ElectraWorks meerdere schriftelijke stukken overgelegd.³¹ Deze zijn mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt en de schriftelijke stukken zijn in het dossier gevoegd.³²

²⁸ Stuk 13367/01.056.116.

²⁹ Stuk 13367/01.057.095.

³⁰ Stuk 13367/01.058.611.

³¹ Stuk 13367/01.059.291, 01.059.292, 01.059.294.

³² Stuk 13367/01.059.290.



5.2 Inhoudelijk

25. ElectraWorks handelt onder de naam Bwin. Tijdens de hoorzitting is dan ook gesproken over Bwin. Bij de bespreking van de zienswijze zal daarom de naam Bwin worden gebruikt.
26. Tijdens de hoorzitting is erkend dat ElectraWorks kansspelen heeft aangeboden aan Nederlandse klanten.
27. Tijdens de hoorzitting is namens ElectraWorks, het volgende aangevoerd:
- a. Bwin heeft er, op basis van de communicatie met de overheid vanaf 2011, in alle redelijkheid op kunnen vertrouwen dat er tegen haar niet handhavend zou worden opgetreden in de overgangsfase naar regulering, indien zij zich hield aan bepaalde gedragsnormen. Ze heeft ter onderbouwing het volgende aangevoerd:
 1. Bwin is sinds november 2011 in dialoog met het ministerie van Veiligheid & Justitie. Er is gesproken over hoe haar dienstverlening kon worden voortgezet in de overgangsfase naar regulering;
 2. Het Projectbureau kansspelen heeft Bwin op 25 november 2011 aangeschreven met het verzoek om haar aanbod te staken, omdat zij anders op een zwarte lijst zou worden geplaatst. Op 30 november 2011 heeft Bwin een brief van de programmamanager kansspelen ontvangen met de mededeling dat zij niet op de zwarte lijst zou worden geplaatst;
 3. Op 20 maart 2012 sprak Bwin met de heer [persoon 3], van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Dit gesprek is niet schriftelijk vastgelegd, maar daar is besproken dat een volledige "black out" en handhaving volgens de staatssecretaris niet de voorkeur verdiende. De heer [persoon 3] sprak van een "smooth transition" naar een gereguleerde markt, waarbij het acceptabel is dat Bwin onder voorwaarden passief aanwezig is. Bwin werd verzocht zich te houden aan twee criteria: geen aanbod in de Nederlandse taal en geen reclame op tv en geprinte mediacampagnes. Verder is aangegeven dat het mogelijk is dat Bwin verdere concessies moet doen, maar dan zal opnieuw in overleg worden getreden.
 4. Bij brief van 21 mei 2012 heeft Bwin bevestigd dat ze instemt met de twee onder 3 genoemde voorwaarden. Zij heeft daarbij aangegeven dat de maatregelen op 31 mei 2012 zijn doorgevoerd;
 5. Bij brief van 8 juni 2012 worden de gemaakte afspraken door voormalig lid van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Tang,



bevestigd. De .nl extensie is daarbij tevens als criterium aangegeven op basis waarvan de Kansspelautoriteit kan overgaan tot handhaving. De heer Tang spreekt van handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit en geeft aan dat de Kansspelautoriteit deze criteria kan aanpassen, de markt zal daar tijdig van op de hoogte worden gesteld.

6. Bij brief van 31 juli 2012 heeft de heer Suyver, voormalig lid van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, aangegeven dat de Kansspelautoriteit geen reden ziet om haar handhavingsbeleid aan te passen en dat Bwin ruim van te voren zal worden geïnformeerd mocht de intentie er wel zijn.
 7. Staatssecretaris Teeven heeft in zijn Nota naar aanleiding van het Nader Verslag in april 2015 aangegeven dat het niet wenselijk is om van (passief beschikbare aanbieders) te verlangen andere of meer maatregelen te nemen zoals het blokkeren van iDEAL of het installeren van een geo-blokkade.³³
 8. In juni 2017 kondigde de Kansspelautoriteit haar aangescherpte handhavingsbeleid aan. Bwin werd anders dan toegezegd niet ruim van te voren geïnformeerd. Het nieuwe beleid conflicteerde met hetgeen de stelselverantwoordelijke, de staatssecretaris, voor ogen had.
 9. Tijdens het congres Gaming in Holland 2017 zijn over het aangescherpte handhavingsbeleid vragen gesteld aan de toenmalig directeur van de Kansspelautoriteit. Op de vraag of de Kansspelautoriteit uit is op een totale 'blackout' van de markt, antwoordde de directeur dat het aangescherpte beleid bedoeld is voor partijen die zich richten op de Nederlandse markt.
- b. Met de introductie van het handhavingsbeleid 2017 heeft de Kansspelautoriteit ook het Unierechtelijke rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden en daarmee inbreuk gemaakt op artikel 56 VWEU. Dit heeft de Kansspelautoriteit gedaan door het gebruik van subjectieve criteria die niet vooraf kenbaar zijn gemaakt, zoals populariteit van de website, schadelijkheid voor consumenten en de mate van gerichtheid.

³³ Kamerstukken II, 2014-15, 33996, 6, p. 64.



6 Beoordeling zienswijze

6.1 Vertrouwensbeginsel

28. ElectraWorks heeft zich op het standpunt gesteld dat zij er in alle redelijkheid op heeft kunnen vertrouwen dat er tegen haar niet handhavend zou worden opgetreden in de overgangsfase naar regulering. Zij heeft hiermee een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel en heeft aangegeven welke omstandigheden dit vertrouwen hebben gewekt.
29. De raad van bestuur is van oordeel dat ElectraWorks aan niets het vertrouwen heeft kunnen ontleen dat het verbod om Kansspelen in Nederland aan te bieden voor haar niet zou gelden of dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden jegens haar in het geval van een overtreding van dat verbod. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling 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*.³⁴ Daarvan is naar het oordeel van de raad van bestuur in dit geval geen sprake. Hieronder zal dat worden toegelicht.
30. Begin 2012 hebben er bijeenkomsten plaatsgevonden tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie (thans het ministerie van Justitie en Veiligheid), medewerkers van de Kansspelautoriteit i.o. en diverse marktpartijen. Daarbij is gesproken over het staken van kansspelaanbod online zonder vergunning. Dit onderwerp was tevens geagendeerd tijdens bestuursvergaderingen in mei 2012 van de raad van bestuur. De raad van bestuur overweegt dat in die periode sprake was beleidsvorming.
31. Dit heeft geresulteerd in het toenmalige prioriteringsbeleid van de raad van bestuur zoals door de raad van bestuur aan ElectraWorks kenbaar is gemaakt in zijn brief van 8 juni 2012, waarnaar ElectraWorks in haar pleitnota heeft verwezen. Uit deze brief blijkt dat er sprake is van een volgorde in de handhaving.
32. De raad van bestuur stelt dat er geen sprake is van gedoogafspraken met het ministerie.³⁵ De raad van bestuur verwijst naar het antwoord van de staatssecretaris van 24 februari 2014 naar aanleiding van Kamervragen over dit onderwerp:

³⁴ Bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102 (Landhuis Hengelo), overweging 4.4.1.

³⁵ Zelfs als dat wel zo zou zijn, is van belang dat het ministerie een ander bestuursorgaan is dan de Kansspelautoriteit.



'Nee, er is geen sprake van enige afspraak. In 2012 zijn online aanbieders geïnformeerd over het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit.'³⁶

In de antwoorden op de gestelde vragen, gaat de staatssecretaris voorts in op het kennelijk bij kansspelaanbieders bestaande beeld dat er sprake zou zijn van een gedoogbeleid en op de waarschuwingsbrieven. De staatssecretaris:

'Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de Kansspelautoriteit.' Er is dus geen sprake van een gedoogbeleid.

33. In dit toenmalige prioriteringsbeleid zijn ook geen afspraken opgenomen die specifiek zien op ElectraWorks. De raad van bestuur merkt hier verder over op dat eventuele deelname aan consultaties, niet kunnen leiden tot een bijzondere positie waarin ElectraWorks gevrijwaard is en blijft voor handhavend optreden.
34. Voor zover ElectraWorks onder randnummer 17 van de pleitnota verwijst naar de naar aanleiding van een Wob-verzoek openbaar gemaakte notulen van vergaderingen van de raad van bestuur in 2012 en 2013 over het handhavingsbeleid,³⁷ overweegt de raad van bestuur dat dit geen ondubbelzinnige toezeggingen zijn waaraan ElectraWorks het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlenen om de wet te overtreden.
35. Er was in deze periode immers, zoals hierboven toegelicht, sprake van beleidsvorming. Uit de Wob-stukken blijkt dat in verschillende vergaderingen is gesproken over het prioriteringsbeleid.³⁸ In de vergadering van 24 mei 2012 is aangegeven dat het niet handhaven van partijen die illegaal aanbieden, maar zich wel houden aan de prioriteringscriteria, geen politieke goedkeuring heeft. Verder is aangegeven dat aanbieders van kansspelen online over dit punt een brief zullen ontvangen. In de vergadering van 5 juni 2012 is daarmee ingestemd. Vervolgens, zijn de brieven op 8 juni 2012 verstuurd. Uit de pleitnota blijkt dat ElectraWorks deze brief ook heeft ontvangen. Daarin staat het (toenmalige) prioriteringsbeleid duidelijk uitgelegd.
36. De Kansspelautoriteit is er altijd transparant over geweest dat zij vroeg of laat alle overtreders 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

³⁶ Tweede kamer, 2013-2014, Aangangsel 1287, vraag 3.

³⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/>.

³⁸ Ook deze notulen zijn met het betreffende WOB besluit openbaar gemaakt.



strafbaar als ze hun kansspel op de Nederlandse markt richten. Zij komen alleen later aan de beurt in de handhaving.³⁹

37. Ook de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie heeft meermaals uitleg gegeven over het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit. Zo antwoordde de staatssecretaris op Kamervragen: 'De Kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet op de kansspelen. Gezien het grote aanbod van kansspelen op internet is de Kansspelautoriteit genoodzaakt prioriteiten te stellen bij haar handhavingsactiviteiten. Ze heeft daartoe prioriteringscriteria opgesteld waarbij het uitgangspunt is handhavende activiteiten in eerste instantie te richten op aanbieders die zich onmiskenbaar richten op de Nederlandse markt. (...) Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Zo heeft de Kansspelautoriteit in samenwerking met de landelijke divisie recherche al opgetreden tegen een aanbieder die niet onder de prioriteringscriteria viel.'⁴⁰
38. Ook op 1 december 2016 heeft Electraworks kennis kunnen nemen van de voortdurende waarschuwingen van de Kansspelautoriteit dat er geen sprake is van een gedoogbeleid voor illegale kansspelen en dat het prioriteringsbeleid zou kunnen worden aangepast. In het nieuwsbericht – ter gelegenheid van het vervallen van de aanschrijvingen in het kader van het prioriteringsbeleid – heeft de Kansspelautoriteit immers opnieuw expliciet gezegd dat het aanbieden van (online) kansspelen zonder vergunning illegaal is en dat aanbieders die zich nog steeds (mede) op de Nederlandse markt richten, maar niet (meer) onder de prioriteringscriteria vallen, niet zijn gevrijwaard van handhavend optreden.⁴¹
39. Per 1 juni 2017 is vervolgens het prioriteringsbeleid door de Kansspelautoriteit, het bevoegde orgaan, aangescherpt. Deze aanscherping is bekend gemaakt op 27 mei 2017 en was per 1 juni 2017 van toepassing. In het betreffende nieuwsbericht wordt de aanscherping als volgt toegelicht:
- 'Niettemin is er online nog steeds kansspelaanbod dat zich nog specifiek en onmiskenbaar richt op de Nederlandse markt, ook al valt dit aanbod niet (meer) binnen de termen van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit zal ook tegen dit kansspelaanbod optreden, omdat dit eveneens indruist tegen de publieke doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft. Daarom breidt de Kansspelautoriteit haar aanpak vanaf 1 juni dit jaar uit. Ze gaat haar aanpak

³⁹ <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/februari-0/handhaven-illegale/>.

⁴⁰ Handelingen II 2013/14 (aansluiting), nr 1287, antwoord 4 en 5.

⁴¹ Nieuwsbericht van 1 december 2016

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2016/december/wijziging-aanpak/>.



verder concentreren op kansspelaanbieders die zich (nog) specifiek en onmiskenbaar richten op Nederlandse spelers. Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor de Kansspelautoriteit op meerdere manieren blijken zoals uit:

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

Deze lijst met kenmerken is niet limitatief (uitputtend). Ook uit andere kenmerken kan de gerichtheid op de Nederlandse markt blijken.⁴²

40. Er bestaat naar het oordeel van de raad van bestuur geen grond voor het oordeel dat de gestelde aanscherping van het prioriteringsbeleid in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Dat gedurende lange tijd bepaalde prioriteringscriteria heeft gegolden, maakt immers niet dat ElectraWorks erop mocht vertrouwen dat deze criteria nooit zou worden aangescherpt of aangevuld. Sterker nog, in de pleitnota staat dat Bwin op verschillende momenten is gewaarschuwd dat wijzigingen in het prioriteringsbeleid mogelijk waren.

41. De Kansspelautoriteit kan ElectraWorks ook niet volgen in het betoog dat zij ruim van te voren en/of persoonlijk geïnformeerd hadden moeten worden over de aanscherping van de handhaving. Zoals ook uit de pleitnota blijkt, is slechts toegezegd dat de markt tijdig op de hoogte zou worden gesteld dan wel dat zij ruim van tevoren zou worden geïnformeerd. Dat dit, zoals ElectraWorks lijkt te stellen, net zoals eerder een overgangstermijn van twee maanden zou zijn, blijkt nergens

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



- uit. Bovendien, mocht er al een dergelijke afspraak zijn gemaakt, wat de raad van bestuur nadrukkelijk bestrijdt, dan is dit niet relevant. ElectraWorks had immers in ieder geval op 3 augustus 2018 tijdens de eerste opname van de website, ruim een jaar na bekendmaking van de aangescherpte prioriteringscriteria, haar site aangepast kunnen hebben.
42. ElectraWorks stelt verder dat het op 1 juli 2017 niet duidelijk was wat er met de aanscherping werd bedoeld, mede omdat dit nieuwe beleid conflicteerde met hetgeen de stelselverantwoordelijke, de staatsecretaris, voor ogen had. De raad van bestuur ziet niet in wat er onduidelijk is aan de, zoals hierboven opgenomen, aanscherping. Bovendien lag de bevoegdheid voor het opstellen van handhavingsbeleid bij de Kansspelautoriteit en niet bij de staatssecretaris. Het komt daarom voor risico van ElectraWorks dat zij niet gelijk naar aanleiding van het nieuwsbericht de website bwin.com heeft aangepast.
43. Gezien de hiervoor genoemde formulering van het handhavingsbeleid en de hierboven genoemde uitlatingen van de Kansspelautoriteit en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ziet de raad van bestuur niet in dat handhaving onverwachts komt. Dat op 7 april 2015 bij de totstandkoming van de wet kansspelen op afstand in het kader van de relatie met het bestaande vergunningstelsel een opmerking is gemaakt over de wenselijkheid van kanalisatie, doet geen afbreuk aan het aangescherpte handhavingsbeleid van de raad van bestuur van 1 juni 2017 noch aan de beginselplicht tot handhaving.
44. In randnummer 17 van de pleitnota wordt aangevoerd dat de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit in een publiek forum heeft laten weten dat alle partijen die Nederlandse spelers accepteren weliswaar formeel in overtreding zijn, maar dat tegen louter passief beschikbare aanbieders niet zal worden opgetreden. De raad van bestuur neemt aan dat dit een verwijzing is naar de speech die de toenmalige directeur van de Kansspelautoriteit op de conferentie Gaming in Holland 2017 heeft gegeven. Een opname van de toespraak van de directeur is te raadplegen via internet.⁴³
45. Voor zover ElectraWorks daarmee heeft bedoeld te stellen dat zij er, gelet op de uitlatingen tijdens die conferentie, op mocht vertrouwen dat er ook met het aangescherpte beleid ten aanzien van haar niet zou worden gehandhaafd overweegt de raad van bestuur als volgt. In de 25^{ste} minuut van deze toespraak is gevraagd of de Kansspelautoriteit naar een 'total black out' streeft. Op die vraag

⁴³ <http://www.gaminginholland.com/8106>. De betreffende toespraak werd gehouden op 13 juni 2017.



antwoorde de directeur dat aanbieders 'should not target Dutch consumers'. Op de vraag of het acceptabel is dat .com aanbieders die passief beschikbaar zijn voor Nederlandse ingezetenen maar zonder specifieke Nederlandse URL's of Nederlandstalige websites, antwoordde de directeur dat, indien aanbieders zich niet richten op Nederlandse consumenten, een dergelijke benaderingswijze 'very acceptable' is.

46. Dit is echter niet het enige wat tijdens de toespraak is gezegd. Tijdens diezelfde toespraak is het aangescherpte prioriteringsbeleid toegelicht en is meermaals benadrukt dat de aanbieders geen consumenten uit Nederland mogen accepteren. Verder zijn er diverse uitspraken gedaan waaruit Electraworks had kunnen en moeten afleiden dat het niet is toegestaan om online kansspelen aan te bieden aan spelers in Nederland. Bijvoorbeeld het volgende citaat:⁴⁴ Vraag: "Does one have to stop offering online gambling to Dutch consumers?" Antwoord: "That's what I ask them, yeah."
47. De uitlatingen van de directeur zijn in lijn met het beleid van de raad van bestuur. Aangezien er meermaals wordt benadrukt dat de aanbieders geen consumenten uit Nederland mogen accepteren, had ElectraWorks er redelijkerwijs niet op mogen vertrouwen dat er tegen haar niet handhavend op zou worden getreden.
48. Zoals reeds gesteld was ElectraWorks 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 kan zij het vertrouwen ontnemen dat dit verbod voor haar niet zou gelden of dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden jegens haar in het geval van een overtreding van dat verbod. ElectraWorks heeft er dus altijd rekening mee moeten houden dat tegen haar, net als iedere andere overtreder, handhavend zou kunnen worden opgetreden. De Kansspelautoriteit heeft nooit toegezegd dat voor haar een uitzondering zou worden gemaakt.
49. ElectraWorks heeft aangevoerd dat geo-blokkering de enige mogelijkheid is om niet geconfronteerd te worden met handhaving door de Kansspelautoriteit. Zij stelt dat dit evident in strijd is met hetgeen in 2012 is afgesproken. De raad van bestuur verwijst allereerst naar al hetgeen hierboven is overwogen over het vertrouwensbeginsel. Tot slot voegt de raad van bestuur daar nog aan toe dat ElectraWorks verschillende maatregelen kan nemen om te zorgen dat zij aan artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok voldoet. Zo kan zij bijvoorbeeld

⁴⁴ <https://www.gaminginholland.com/8106> vanaf minuut 20'42.



kansspelen van haar website verwijderen, alleen kansspelen aanbieden waarmee geen prijzen gewonnen kunnen worden of ervoor zorgen dat de website niet toegankelijk is voor zich in Nederland bevindende spelers. Dat laatste zou zij kunnen bewerkstelligen door geo-blocking toe te passen, maar als zij zich op een andere manier aan de wet conformeert, is dat wat de raad van bestuur betreft een even goede oplossing. Geo-blocking is dus niet de enige mogelijkheid om te voorkomen dat zij wordt geconfronteerd met handhaving. Er bestaat dus geen verplichting om geo-blocking in te voeren, maar slechts een verplichting om de wet na te leven.

50. Anders dan ElectraWorks stelt, is het aangescherpte prioriteringsbeleid ook geen radicale afwijking. Dit volgt tevens uit r.o. 4.5 van het vonnis van de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017: *“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.”*⁴⁵
51. Tot slot bestaat er, anders dan ElectraWorks lijkt te veronderstellen, in het beleid geen onderscheid tussen (zogenoemde) actieve of passieve aanbieders. De raad van bestuur is bevoegd om handhavend op te treden jegens ElectraWorks.
52. Gelet op het voorgaande kan een beroep op het vertrouwensbeginsel niet slagen.

6.2 Strijd met de rechtszekerheid en artikel 56 VWEU

53. Zoals reeds in de rechtspraak is erkend, is het niet toegestaan om online kansspelen zonder vergunning aan te bieden, ook als niet voldaan wordt aan de prioriteringscriteria.⁴⁶ De raad van bestuur is bevoegd om de aanbieder van de website ElectraWorks een boete op te leggen of anderszins handhavend jegens haar op te treden. Niet ter discussie staat dat ElectraWorks ten tijde van het onderzoek de toegang tot haar website niet heeft geblokkeerd voor spelers die zich in Nederland bevinden en dat zij iDeal als betaalmiddel aanbood. ElectraWorks voldeed derhalve aan minimaal één prioriteringscriterium. De raad van bestuur heeft derhalve conform zijn handhavingsbeleid gehandeld.

⁴⁵ ECLI:NL:RBDHA:2017:10671.

⁴⁶ Zie paragraaf 6.2 van dit besluit.



54. Electraworks stelt dat de Kansspelautoriteit het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door in de handavingsprocedure gebruik te maken van subjectieve criteria die vooraf niet kenbaar zijn gemaakt, zoals populariteit van de website, schadelijkheid voor consumenten en de mate van gerichtheid. De raad van bestuur overweegt dat ElectraWorks hierbij doelt op een methode die de raad van bestuur voor zichzelf heeft ontwikkeld om de volgorde te bepalen van de (geprioriteerde) aanbieders die in onderzoek worden genomen. Dit is een methode voor intern gebruik die is ontwikkeld vanwege het grote aantal overtreders. De criteria die in deze methode worden gebruikt zijn dus geen criteria om handhaving te bepalen maar enkel om intern een volgorde aan de handhaving aan te brengen. ElectraWorks kwam immers hoe dan ook voor handhavende maatregelen in aanmerking. De raad van bestuur is daarom van oordeel dat er geen sprake is van enige strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel.
55. De raad van bestuur is tevens van oordeel dat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 56 VWEU en verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 22 februari 2017.⁴⁷

7 Feitelijk kader

56. Uit het bovenstaande blijkt het volgende.
57. De op de website aangeboden spellen, waaronder (live) casinospellen (zoals blackjack, poker en roulette), bingo, keno, fruitmachines (slots), kraskaarten, virtuals en sportwedenschappen (live betting) zijn aan te merken als kansspelen.
58. Door mee te doen aan de kansspelen konden deelnemers meedingen naar prijzen of premies.
59. De raad van bestuur heeft ElectraWorks geen vergunning verleend om kansspelen aan te mogen bieden.

⁴⁷ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.4.



8 Beoordeling

8.1 Bevoegdheid van de raad van bestuur

60. Voor het aanbieden van online kansspelen wordt op dit moment in Nederland geen vergunning verleend. Iedereen die toch online kansspelen aanbiedt zonder over een vergunning te beschikken, waaraan spelers in Nederland kunnen deelnemen, is derhalve in overtreding, ongeacht of het aanbod primair op Nederland is gericht.⁴⁸ De raad van bestuur is bevoegd om al deze overtreders te beboeten of om anderszins handhavende maatregelen jegens hen te nemen.⁴⁹ Ten overvloede merkt de raad van bestuur op dat hij het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning niet gedooft.⁵⁰ Dit standpunt is in de rechtspraak algemeen geaccepteerd.⁵¹

8.2 De overtreding

61. De raad van bestuur is van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat door middel van de website gelegenheid werd geboden om aan kansspelen deel te nemen, waarbij prijzen gewonnen konden worden. Hiervoor is geen vergunning verleend. De raad van bestuur verwijst daarvoor naar hetgeen hij onder randnummers 6 tot en met 18 heeft overwogen.

62. Dat de website vanuit Nederland bereikbaar was, is gebleken uit de omstandigheid dat een toezichthouder van de Kansspelautoriteit de website kon bereiken, uit de betaling die een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft verricht, alsmede uit de gegevens van [bedrijf 2] over de iDeal transacties vanaf Nederlandse bankrekeningen. ElectraWorks betwist ook niet dat het aanbod op de website bwin.com vanuit Nederland bereikbaar was, dat zij Nederlandse spelers heeft geaccepteerd en dat er ten tijde van de onderzoeken iDeal beschikbaar was.

8.3 De overtreder

63. Nu geconstateerd is dat er via de website gelegenheid is gegeven tot deelname aan kansspelen, waarmee prijzen gewonnen konden worden, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend, staat vast dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. Ingevolge de artikelen 35 en 35a van de Wok is de raad van bestuur daarom bevoegd om tegen de overtreder(s) op te treden.

⁴⁸ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.

⁴⁹ Zie in dit verband ook Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (Onisac & Mansion), r.o. 5.1.

⁵⁰ Zie het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit van oktober 2016, pp. 5 en 7, te vinden op <https://www.kansspelautoriteit.nl/>.

⁵¹ 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.



64. Gelet op hetgeen onder randnummer 19 en 20 is vastgesteld concludeert de raad van bestuur dat ElectraWorks is aan te merken als overtreder. Dit heeft ElectraWorks ook niet betwist.

8.4 Conclusie

65. De raad van bestuur stelt vast dat ElectraWorks via de website www.bwin.com gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed konden uitoefenen. Tevens stelt de raad van bestuur vast dat hiervoor geen vergunning is verleend en dat hij daarom bevoegd is hier handhavend tegen op te treden.

9 Sanctie

9.1 Algemeen

66. Bij de vaststelling van een sanctie 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.
67. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van een 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) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
68. 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.⁵²
69. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

⁵² <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.



9.2 Ernst en verwijtbaarheid

70. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan worden behaald zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor verslaving, bedrog, fraude en andere criminaliteit waarvan de samenleving in het algemeen en de consument in het bijzonder de dupe kunnen worden.⁵³
71. Kansspelverslaving of onmatige deelneming aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op zijn omgeving. Bij 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 daarop afstemmen. De opbrengst van een niet vergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt, hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.⁵⁴
72. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld en er vindt geen effectief toezicht plaats op het aanbod. 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.
73. De raad van bestuur stelt vast dat via de website gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat de website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen als zeer ernstig.
74. 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. ElectraWorks heeft dat nagelaten. De

⁵³ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6. Zie ook HJEU 21 september 1999, C-124/97 (Läära), r.o. 13 en 15.

⁵⁴ Zie HJEU, 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), r.o. 60.



vermelding in de algemene voorwaarden dat spelers met de registratie van het account bevestigen dat ze de website niet gebruiken vanuit een grondgebied waar het illegaal is om van de faciliteiten gebruik te maken en de oproep aan de speler om zich altijd aan de wetten te houden,⁵⁵ kan de raad van bestuur niet onderschrijven. Deze voorwaarde, die de verantwoordelijkheid voor het naleven van de wet geheel bij de speler legt, ontslaat de aanbieder niet van zijn verantwoordelijkheid om te handelen binnen de grenzen van de Nederlandse wet- en regelgeving.

75. *Omvang van het aanbod van kansspelen*

De raad van bestuur stelt vast dat er onder meer (live)casinospelen (waaronder blackjack, poker en roulette), bingo, keno, fruitautomaten (slots), kraskaarten, virtuals en sportweddenschappen (inclusief live betting) werden aangeboden. Uit de onderzoeken van de website blijkt dat het bij het eerste onderzoek om ten minste 1167 spellen ging⁵⁶ en bij het tweede onderzoek om ten minste 1466 spellen.⁵⁷ Bovendien was sprake van 58.702, respectievelijk 48.362 sportweddenschappen.⁵⁸

76. *Bonussen en reclameacties*

Op de website werden diverse bonussen aangeboden:

- a. een 100% stortingsbonus tot 50 Euro;⁵⁹
- b. de '€ 1M COIN FLIP' promoactie;⁶⁰
- c. 'The PL Golden Boot' (€2 voor elke doelpunt) actie;⁶¹
- d. 'The Champion' actie (€2 voor elke gewonnen wedstrijd);⁶²
- e. De 'Bonus Builder' een Rakeback bonus tot \$500 bij het spelen van Poker;⁶³
- f. De 'Bankroll Booster' verdient Poker Punten en maak elke week kans op prijzen;⁶⁴
- g. 'Daily Centrolles' speel dagelijks gratis mee en win tickets;⁶⁵
- h. een bonus voor het aanbrengen van een vriend;⁶⁶
- i. Daily Golden Scratchcard;⁶⁷

⁵⁵ 12872/01.037.472/04, Zie artikel 2.1 van de algemene voorwaarden.

⁵⁶ Stuk 12872/01.037.472/14.

⁵⁷ Stuk 12872/01.047.635 bijlage 09.

⁵⁸ Zie randnummers 10 en 14.

⁵⁹ Stuk 12872/01.037.472/01.

⁶⁰ Stuk 12872/01.037.472/20a.

⁶¹ Stuk 12872/01.037.472/20b.

⁶² Stuk 12872/01.037.472/20b.

⁶³ Stuk 12872/01.037.472/20f.

⁶⁴ Stuk 12872/01.037.472/20f.

⁶⁵ Stuk 12872/01.037.472/20f.

⁶⁶ Stuk 12872/01.037.472/20g.

⁶⁷ Stuk 12872/01.047.635/20a.



- j. Casino Hero promotion, speel mee en win tickets voor het "Casino Play Exclusive" toernooi;⁶⁸
- k. Kans op VIP Voetbal Tickets voor ManCity-Chesea.⁶⁹

77. Prijzen

Op de website werden hoge Jackpots in het vooruitzicht gesteld:⁷⁰

- a. *Jackpot King* van € 895.116;
- b. *The Big One* € 1.938.766;
- c. *Gold Jackpots* € 496.929;
- d. *Must go Jackpots* € 216.591.

78. Bijzondere algemene voorwaarden

In de algemene voorwaarde is te lezen dat ElectraWorks gerechtigd is om iedere dertig dagen een bedrag van het saldo van een rekening af te boeken, indien een speler langer dan 365 dagen geen gebruik heeft gemaakt van zijn account.⁷¹

ElectraWorks noemt dit administratiekosten. Hierdoor loopt de consument het risico dat hij geld verliest zonder dat daar een redelijke prestatie tegenover staat.

79. Risico's voor spelers

De op de website aangeboden kansspelen betreffen veelal zogenoemde short-odd-kansspelen, zoals (live) casinospelen, speelautomaten, poker en live sportsbetting. Uit de wetenschappelijke literatuur is bekend dat bij short-odd-kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long-odd-kansspelen, zoals loterijen.⁷² Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is.

80. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin zij 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*

⁶⁸ Stuk 12872/01.047.635/20b.

⁶⁹ Stuk 12872/01.047.635/20c.

⁷⁰ Stuk 12872/01.037.472/11.

⁷¹ Stuk 12872/01.037.42/04, 11.1 en 11.2

⁷² Zie bijv. het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, p. 1.



*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)."*⁷³ Ook dit onderstreept de ernst van de overtreding.

81. De raad van bestuur betreft deze omstandigheden bij het opleggen van de sanctie.

9.3 Boetevaststelling

82. Gelet op het bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan ElectraWorks.

83. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal spellen dat werd aangeboden en de aangeboden bonussen en reclameacties, een en ander conform de boetebeleidsregels.⁷⁴

84. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het bedrag van de basisboete van € 150.000,- in acht. Dit startbedrag wordt conform de boetebeleidsregels verhoogd gelet op het grote aantal aangeboden spellen, het grote aantal sportwedenschappen, de aangeboden bonus- en reclameacties en de hoge jackpots. De raad van bestuur verhoogt de basisboete naar € 300.000,-.

85. De raad van bestuur merkt voorts als boete verhogende omstandigheid aan dat ElectraWorks volgens de algemene voorwaarden gerechtigd is om iedere dertig dagen een bedrag van het saldo van zijn rekening af te boeken indien een account 365 dagen inactief is. Naar het oordeel van de raad van bestuur is dit een ontoelaatbare benadeling van de consument. De consument loopt immers het risico dat hij geld verliest zonder dat daar een redelijke prestatie tegenover staat. Bovendien zijn bij ElectraWorks de gegevens van de speler bekend waardoor terugstorten mogelijk is. De raad van bestuur merkt dat daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met een additionele € 50.000,-.

⁷³ ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1.

⁷⁴ Gepubliceerd op <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.



86. De raad van bestuur acht geen verdere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden aanwezig.
87. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 350.000,- aan ElectraWorks passend en geboden.

10 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat ElectraWorks 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 in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan ElectraWorks Limited een boete op van € 350.000,-.

's-Gravenhage, 23 juli 2019,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
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.

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

23 juli 2019

Ons

kenmerk

13367.001/

01.060.466

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.