



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 Trannel International Limited

Zaak: 12867

Kenmerk: 13365.001 / 01.060.458

Opebaarmaking onder kenmerk: 13365 / 01.060.726

## 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 unibet.eu zijn in elk geval in de periode 11 augustus 2018 tot en met 27 december 2018 kansspelen online zonder vergunning aangeboden op – in elk geval mede – de Nederlandse markt. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan Trannel International Limited te Malta. Er wordt een boete opgelegd van € 470.000,-.



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
1 Inleiding .....	4
2 Wettelijke bepalingen .....	4
3 Onderzoek naar websites en betrokkene .....	5
3.1 De website .....	5
3.1.1 Eerste onderzoek www.unibet.eu .....	5
3.1.2 Tweede onderzoek www.unibet.eu .....	7
3.1.3 Storting op de website unibet.eu en informatie PSP .....	8
3.2 De betrokkene .....	8
3.3 Overige informatie .....	9
4 Rapport .....	10
5 Zienswijze .....	10
5.1 Procedureel .....	10
5.2 Inhoudelijk .....	11
6 Feitelijk kader .....	15
6.1 Onderzoek website .....	15
6.2 De aangeboden spellen .....	15
6.3 Meedingen naar prijzen .....	15
7 Juridische beoordeling .....	16
7.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur .....	16
7.2 Eerdere rechterlijke uitspraken .....	16
7.3 Geen vergunning .....	16
7.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt .....	17
7.4.1 Passief aanbieden van kansspelen online zonder vergunning .....	17
7.4.2 De betaalmethode iDeal .....	18
7.4.3 Geen verplichting tot geoblocking .....	19
7.4.4 Pammer/Alpenhof jurisprudentie .....	21
7.4.5 Restricties voor Nederlandse consumenten .....	22



7.4.6	Informatie van de payment service provider .....	23
7.5	Optreden tegen Trannel is niet mogelijk .....	25
7.5.1	De consistentie van het stelsel .....	25
7.5.2	Het tegengaan van gokverslaving en de bestrijding van criminaliteit ...	27
7.5.3	Reclame door vergunninghouders .....	30
7.5.4	Aanbod van kansspelen door vergunninghouders .....	31
7.6	Overige zienswijzen .....	31
7.6.1	Het wettelijk stelsel is verouderd .....	32
7.6.2	Niet optreden tegen andere aanbieders / strijd met het gelijkheidsbeginsel / evenredigheidsbeginsel .....	33
7.6.3	Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit.....	33
7.6.4	Uitlatingen van de voormalige directeur van de Kansspelautoriteit .....	34
7.6.5	Uitspraak gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016 .....	36
7.6.6	Verbod van détournement de pouvoir.....	36
7.7	Conclusie overtreding .....	37
8	Overtreder .....	37
9	Bestuurlijke boete .....	37
9.1	Algemeen .....	37
9.2	Ernst en verwijtbaarheid .....	38
9.3	Boetevaststelling .....	42
10	Besluit.....	43



## 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 Trannel International Limited (hierna: Trannel) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 470.000 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 websites en betrokkene

### 3.1 De website

#### 3.1.1 Eerste onderzoek [www.unibet.eu](http://www.unibet.eu)

6. Op 9 en 10 augustus 2018 is onderzoek gedaan naar de website [unibet.com](http://unibet.com). Na het inloggen op deze website werd doorgelinkt naar [unibet.eu](http://unibet.eu).<sup>1</sup>
7. Op 11 augustus 2018 is de website [unibet.eu](http://unibet.eu) onderzocht.<sup>2</sup> Daarbij is het volgende gebleken:
  - a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
  - b. de website is in de Engelse taal gesteld;
  - c. de toezichthouder heeft telefonisch – via het internationale nummer - contact gezocht met de klantenservice. In de Nederlandse taal werd meegedeeld dat de klantenservice gesloten was;<sup>3</sup>
  - d. de *Unibet terms and conditions* zijn gedateerd 07/08/2018 (last updated, versie 4.4);
  - e. in de *terms and conditions* is een lijst uitgesloten landen opgenomen. Nederland werd niet in deze lijst vermeld;<sup>4</sup>
  - f. in de *terms and conditions* is opgenomen een passage over *specific country exclusions* voor bepaalde spellen. De toegang tot sommige spellen (*access to some Games*) kan *restricted* zijn vanuit een aantal landen. Nederland is in dit overzicht opgenomen;<sup>5</sup>
  - g. na inloggen op de website werd de betaalmethode iDeal aangeboden;<sup>6</sup>
  - h. de minimale storting bij *online banking* bedroeg € 5,- en de maximale storting € 10.000,-;<sup>7</sup>
  - i. na inloggen was een Nederlandstalige chatservice beschikbaar.<sup>8</sup> Vermeld werd o.a.: *Hi, welkom bij Unibet's klantendienst. Mijn naam is [...]. Hoe kan ik u helpen?*
  - j. op de website werden onder meer blackjack, roulette, poker, bingo, keno, money wheel, scratch cards en Arcade games aangeboden, inclusief 17 live varianten (waaronder roulette, blackjack, baccarat en Ultimate Texas Hold'em);<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Stuk 12867/01.039.110.

<sup>2</sup> Stuk 12867/01.035.734.

<sup>3</sup> Stuk 12867/01.035.734/04-06.

<sup>4</sup> Stuk 12867/01.035.734/02, punt 3.1.3, onder b.

<sup>5</sup> Stuk 12867/01.035.734/02, punt 11.10.

<sup>6</sup> Stuk 12867/01.035.734/11A.

<sup>7</sup> Stuk 12867/01.035.734/11.

<sup>8</sup> Stuk 12867/01.035.734/13.

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld: stuk 12867/01.035.734/17.



- k. de inzetten varieerden van € 0,10 tot € 200.000,-;
- l. tevens werden ten minste 570 slotmachines aangeboden;<sup>10</sup>
- m. er werden jackpots, progressive jackpots en daily jackpots aangeboden.<sup>11</sup> De bedragen varieerden van ruim € 4.000,- tot ruim € 10.000.000,- (Mega Moolah);
- n. het aanbod van sportweddenschappen bestond uit circa 25 sporten, inclusief e-sports en politics.<sup>12</sup> Er werd live betting aangeboden en sportwedstrijden konden gevolgd worden via Unibet TV;<sup>13</sup>
- o. er werd gebruik gemaakt van een *random number generator*;<sup>14</sup>
- p. er werd een bonusprogramma aangeboden met 9 verschillende soorten bonussen, waaronder een *welcome bonus*, een *deposit bonus*, *refer a friend bonus* en *free spins*;<sup>15</sup>
- q. een overzicht van winnaars werd aangegeven aan de rechterzijde van de webpagina's.<sup>16</sup>
8. In de terms and conditions stond onder 3.4.2 vermeld dat bij inactive accounts maandelijks een *inactivity fee* van € 5,- in rekening wordt gebracht.<sup>17</sup>
9. Op Facebook bestaat een (besloten) groep Unibet Experts Betting Community.<sup>18</sup> Deze groep werd als volgt beschreven: *Unibet Experts is een groep die bestaat uit de beste tippers van België en Nederland, die hun krachten bundelen in één groep. U mag van ons ongeveer 500 tips per maand verwachten, samen met exclusieve content, challenges [...]*. De groep had op het moment van onderzoek 11.084 leden.
10. Er werd een advertentie getoond met de tekst: *Unibet Wed en kijk live topvoetbal*. Ook was de uitnodiging opgenomen om lid te worden van deze groep.
11. In de app-store was de Unibet open app (pokertoernooi) beschikbaar.<sup>19</sup> Op de pagina [unibet.eu/apps](http://unibet.eu/apps) werden drie apps aangeboden: casino, sports en poker. Onderaan de pagina stond: *Experience mobile betting at Unibet*.

<sup>10</sup> Stuk 12867/01.035.734/15, 15A, 16, 18, 23 en 27. Door de grote hoeveelheid aangeboden spellen kon de pagina niet zijn geheel worden opgenomen.

<sup>11</sup> Stuk 12867/01.035.734/19.

<sup>12</sup> Stuk 12867/01.035.734/12.

<sup>13</sup> Stuk 12867/01.035.734/12A en 12F.

<sup>14</sup> Stuk 12867/01.035.734/33-35.

<sup>15</sup> Stuk 12867/01.035.734/31A. Een toelichting op de aangeboden bonussen is opgenomen onder 12867/01.035.734/32 en 32A.

<sup>16</sup> Onder meer stuk 12867/01.035.734/14 en 15.

<sup>17</sup> Stuk 12867/01.035.734/02.

<sup>18</sup> Stuk 12867/01.035.734/40.

<sup>19</sup> Stuk 12867/01.035.734/41.



12. De toelichting bij de sports-app vermeldde dat meer dan 30.000 live streaming events beschikbaar waren, waaronder tennis, American Sports en voetbal.<sup>20</sup>
13. De toelichting bij de casino-app vermeldde onder meer *over 150 slotgames en a huge variety of live casino games*.<sup>21</sup>
14. De toelichting bij de Poker-app vermeldde onder meer: *Enjoy regularly-updated missions and promotions en play your favorite casinogames directly from the poker client*.<sup>22</sup>
15. Onder [unibet.eu/blog](http://unibet.eu/blog) is een blog opgenomen met actueel sportnieuws.<sup>23</sup>
16. De registrant van [unibet.eu](http://unibet.eu) is Safenames Ltd.<sup>24</sup>

### 3.1.2 Tweede onderzoek [www.unibet.eu](http://www.unibet.eu)

17. Op 27 december 2018 is de website [unibet.eu](http://unibet.eu) voor de tweede maal onderzocht.<sup>25</sup>
18. Daarbij is gebleken dat er geen noemenswaardige verschillen waren ten opzichte van het eerste onderzoek van de website. Maar bij de chatfunctie was niet langer een Nederlandstalige service beschikbaar: *Unfortunately we no longer offer a dutch speaking customer support*.<sup>26</sup>
19. In de terms and conditions werden diverse *specific country exclusions* genoemd. Nederland stond hier niet meer bij.<sup>27</sup>
20. In de *terms and conditions* stond onder 3.4.2 vermeld dat bij *inactive accounts* een maandelijkse *inactivity fee* van € 5,- in rekening wordt gebracht.<sup>28</sup>
21. Er werden 62 jackpots aangeboden.<sup>29</sup> De jackpot Mega Moolah bedroeg ruim 14 miljoen euro.

---

<sup>20</sup> Stuk 12867/01.035.734/42A.

<sup>21</sup> Stuk 12867/01.035.734/42B.

<sup>22</sup> Stuk 12867/01.035.734/42C.

<sup>23</sup> Stuk 12867/01.035.734/43.

<sup>24</sup> Stuk 12867/01.035.734, pag. 7.

<sup>25</sup> Stuk 12867/01.047.600.

<sup>26</sup> Stuk 12867/01.047.600/15. Het citaat is letterlijk overgenomen.

<sup>27</sup> Stuk 12867/01.047.600/02, onder 12.10, 14.6, 15.3.2.

<sup>28</sup> Stuk 12867/01.047.600/02.

<sup>29</sup> Stuk 12867/01.047.600/20.



22. Voor het inloggen is een nieuw account aangemaakt om te zien of het nog steeds mogelijk was een account aan te maken met Nederlandse naw-gegevens vanaf een Nederlands IP-adres. Dit account werd vervolgens geblokkeerd. Van Unibet werd de volgende melding ontvangen: *We've suspendend your account as it looks you have multiple accounts with us. You are only allowed one account [...]*.<sup>30</sup> Daarop is gebruik gemaakt van een ander account.
23. Onder <unibet.eu/help> werd vermeld dat er een random number generator werd gebruikt.<sup>31</sup>

### 3.1.3 Storting op de website unibet.eu en informatie PSP

24. Op 14 augustus 2018 is een storting gedaan op de website unibet.eu. Na het inloggen werd onder meer de betalingsmogelijkheid iDeal aangeboden. De betaling van € 5,- is geïncasseerd door [PSP].<sup>32</sup>
25. Op 7 december 2018 is bij de payment service provider (PSP) een informatievordering gedaan.<sup>33</sup> Daarbij is onder meer informatie gevraagd over transacties door Nederlandse ingezetenen in de periode 18 juli 2018 tot en met datum vordering op de website unibet.eu.
26. Op 21 december 2018 is de reactie van de PSP ontvangen.<sup>34</sup> Hieruit bleek onder meer dat in de periode september 2018 – december 2018 ruim 550.000 iDeal-transacties waren gedaan door Nederlandse ingezetenen.<sup>35</sup>
27. In de overeenkomst tussen de [bedrijf 1] (de *parent company*) en de PSP wordt Nederland genoemd onder *Third party and alternative payments*. Hier is ook de prijsafsprake met betrekking tot iDeal-transacties opgenomen alsmede de verwachting dat circa 3 miljoen iDeal transacties voor Nederland per jaar worden verwacht (*at least 3 million iDeal transactions per year*).<sup>36</sup>

## 3.2 De betrokkene

<sup>30</sup> Stuk 12867/01.047.600/08-10A.

<sup>31</sup> Stuk 12867/01.047.600/29: *Our casino games work with an industry-approved Random Number Generator (RNG) [...]. This ensures that the outcome of each game is absolutely random.* Eenzelfde mededeling werd gedaan voor bingo (600/28)

<sup>32</sup> Stuk 12867/01.039.114.

<sup>33</sup> Stuk 12867/01.046.151.

<sup>34</sup> Stuk 12867/01.048/640.

<sup>35</sup> In de periode 18 – 31 juli 2018 zijn ruim 62.000 transacties gedaan via iDeal en in augustus 2018 ruim 154.000.

<sup>36</sup> Stuk 12867/01.048.610, bijlage 1, schedule 2 – pricing.





28. Onderaan de homepage van unibet.eu stond vermeld: *This website is operated by Trannel International Limited [...]*.<sup>37</sup> In de *terms and conditions* is opgenomen: *Unibet is Trannel (International) Ltd [...]*.<sup>38</sup>
29. Na het aanklikken van de affiliates-link onderaan de website unibet.eu, werd doorgeschakeld naar [bedrijf 1]affiliates.com.<sup>39</sup> Onder de *brands* werd onder meer Unibet vermeld.<sup>40</sup>
30. Bij [bedrijf 1] was ook een vacature voor een *Dutch speaking customer support agent*.<sup>41</sup>
31. [Bedrijf 1] en [bedrijf 2] zijn de aandeelhouders van Trannel International Limited.<sup>42</sup>
32. Op 7 en 9 januari 2019 is onderzoek gedaan naar het jaarverslag 2017 van de [bedrijf 1].<sup>43</sup>
33. Op de website [bedrijf 3].com werd vermeld: *[Bedrijf 3] (previously Unibet Group) has now released its 2017 Annual Report and its first Sustainability report.* Activiteiten van [bedrijf 1] (Unibet) in Nederland en/of (het land) Nederland staan genoemd op pagina 3, 5, 21 en 43.

### 3.3 Overige informatie

34. In de *terms and conditions* is opgenomen: *The Account Holder is advised to comply with applicable legislation in the jurisdiction in which they are domiciled and/or resident. Unibet does not provide advice to the Account Holder regarding tax and/or legal matters. Should the Account Holder wish to obtain advice regarding tax and legal matters, they are advised to contact appropriate advisers and/or authorities in the jurisdiction in which they are domiciled and/or resident.*<sup>44</sup>
35. Ook is opgenomen: *Unibet will not make a payment in excess of two thousand Euros (or its equivalent under the operational currency) to an Account Holder out*

<sup>37</sup> Stuk 12867/01.035.734/01.

<sup>38</sup> Stuk 12867/01.035.734/02, onder 1.1.

<sup>39</sup> Stuk 12867/01.035.734/37.

<sup>40</sup> Stuk 12867/01.035.734/37A.

<sup>41</sup> Stuk 12867/01.035.734/38A.

<sup>42</sup> Stuk 12867/01.046.154.

<sup>43</sup> Stuk 12867/01.047.611.

<sup>44</sup> Stuk 12867/01.047.600/02 onder punt 6.2.



*of his/her Unibet Account before the Account Holder's identity, age and place of residence have been sufficiently verified.*<sup>45</sup>

## 4 Rapport

36. Op 11 april 2019 is een rapport opgemaakt.
37. In het rapport wordt geconstateerd dat de geadresseerde van het rapport, Trannel International Limited, in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.
38. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de gemachtigde van Trannel International Limited.

## 5 Zienswijze

### 5.1 Procedureel

39. Bij brief van 25 april 2019 is Trannel International Limited uitgenodigd ter hoorzitting van 4 juni 2019 een zienswijze op het rapport te geven.<sup>46</sup>
40. Op 27 mei 2019 is van Trannel een schriftelijke zienswijze op het rapport ontvangen.<sup>47</sup>
41. Ter hoorzitting van 4 juni 2019 zijn namens Trannel International Limited verschenen de gemachtigde de heer [advocaat 1], de heren [persoon 1] en [persoon 2] en mevrouw [persoon 3].
42. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan Trannel is toegezonden.<sup>48</sup>
43. Aan Trannel is gelegenheid geboden om een nadere reactie te sturen op twee punten, in het verslag opgenomen op pagina 4 (vierde alinea) en pagina 5 (de

<sup>45</sup> Stuk 12867/01.047.600/02 onder punt 4.2.

<sup>46</sup> Stuk 13365 / 01.056.108.

<sup>47</sup> Stuk 13365/01.057.518.

<sup>48</sup> Stuk 13365/01.057.968.



uitspraken van de rechtbank Utrecht, ECLI:NL:RBUTR:2007:BB4898 en ECLI:NL:RBUTR:2008:BC7139.

44. De nadere reactie van Trannel, alsmede Trannels reactie op het verslag van de hoorzitting, d.d. 29 juni 2019 zijn ontvangen op 1 juli 2019.<sup>49</sup>

## 5.2 Inhoudelijk

45. In de schriftelijke zienswijze van 27 mei 2019 wordt – samengevat – het volgende aangevoerd:
- Het huidige wettelijke stelsel is verouderd en de nieuwe wet Kansspelen op afstand is dringend nodig. Trannel verwijst naar een uitspraak van de voormalige voorzitter van de Kansspelautoriteit uit oktober 2018 (pagina 2).
  - Trannel stelt dat de inconsistentie van het Nederlandse stelsel al in 2010 in een Europese inbreukprocedure is vastgesteld en dat dit ook is bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de zgn. Betfair-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2011:BP8768) (pagina 2).
  - In het kader van deze procedure stelt Trannel om ook de praktijken van de huidige vergunninghouders aan de orde. Deze vergunninghouders overtreden volgens Trannel stelselmatig de Wok en ondermijnen de geloofwaardigheid en de consistentie van het kansspelbeleid (pagina 3).
  - Trannel handelt conform de geldende prioriteringscriteria (pagina 3).
  - Trannel probeert al sinds jaren een vergunning te verkrijgen voor het aanbieden van kansspelen in Nederland en heeft aanvragen gedaan voor het verkrijgen van de totalisatorvergunning, de sportprijsvragenvergunning en de loterijvergunningen (randnummer 2.1) en de verantwoorde wijze waarop [bedrijf 1] handelt is bevestigd door het gerechtshof Amsterdam (ECLI:NL:GHAMS:2016:4212) (randnummer 2.4).
  - Het bewijs dat in het rapport is opgenomen is onrechtmatig verkregen (randnummers 3.13.20). De Kansspelautoriteit had geen informatie mogen opvragen bij de betaaldienstverlener (randnummers 3.3 – 3.13). Door in te loggen op de website heeft de toezichthouder valsheid in geschrift gepleegd (randnummers 3.14 – 3.20). Onrechtmatig verkregen bewijs moet worden uitgesloten (randnummers 3.21 – 3.26).
  - De Wok is onverbindend wegens strijdigheid met het Europese recht, het beleid is discriminatoir en onevenredig (inconsistent) en faalt ten opzichte van de beleidsdoelstellingen (randnummers 4.1 – 4.11).
  - Het Nederlandse kansspelbeleid is inconsistent omdat vergunningen op een niet-transparante en onevenredige wijze worden verleend. Artikel 1 van de

<sup>49</sup> Stuk 13365/01.059.270.



- Wok is in strijd met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: WVEU) (randnummers 4.12 – 4.29).
- i. Het kansspelbeleid is inconsistent omdat vergunninghouders de Wok overtreden en tegen hen niet wordt opgetreden. Artikel 1 van de Wok onverbindend (randnummers 4.30 - 4.54).
  - j. Het verbod op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, het prioriteringsbeleid en een (mogelijk) boetebesluit dragen niet bij aan het tegengaan van gokverslaving en het bestrijden van criminaliteit (randnummers 4.55 – 4.70).
  - k. De huidige werkwijze van Trannel is onder de nieuwe wet Koa vergunbaar (pagina 3).
  - l. Het kansspelbeleid is onverbindend wegens het ongerechtvaardigde onderscheid tussen het bestaan van meerdere goededoelen loterijen, slechts één vergunning voor lotto's en meerdere vergunningen voor speelautomatenhallen. In ieder geval mag de Wok niet gehandhaafd worden, gelet op deze gebreken (randnummer 4.75 – 4.78).
  - m. Trannel wordt ten onrechte verweten dat zij online (passief) bereikbaar is voor de Nederlandse consument (pagina 3).
  - n. Trannel heeft geen actieve gelegenheid gegeven aan Nederlandse consumenten en er zijn ook restricties voor Nederlandse consumenten (randnummers 5.1 – 5.7).
  - o. De website is voor Nederlanders alleen passief benaderbaar en dat is onvoldoende om een overtreding aan te nemen. Trannel verwijst naar de zgn. Pammer/Alpenhof-jurisprudentie van het Europese Hof. De verplichting om IP\_blocking toe te passen is in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) en dus zal er altijd sprake zijn van passieve bereikbaarheid voor Nederlandse consumenten (randnummers 5.8 – 5.28). Omdat het aanbod van Trannel alleen passief bereikbaar is, moeten Nederlandse consumenten naar dit aanbod op zoek gaan.
  - p. De mogelijkheid om te betalen met iDeal is nooit zichtbaar geweest in het publieke deel van de website en inmiddels verwijderd (randnummers 5.29 – 5.30).
  - q. Handhaving is in strijd met de vrijheid van ondernemerschap (randnummers 6.1 – 66).
  - r. Handhaving is in strijd met het verbod op willekeur (randnummers 7.1 – 7.9) en de Kansspelautoriteit dient partijen aan te spreken die zich wel actief tot Nederlandse consumenten richten. Door bij een bona fide partij als Unibet te beginnen handelt de Kansspelautoriteit in strijd met de wet en met het gelijkheidsbeginsel.



- s. Handhaving is in strijd met het verbod van détournement de pouvoir. Met handhaving wordt een ander doel beoogd dan waarvoor de bevoegdheid is gegeven. Met het aannemen van de Wet Koa staat immers vast dat het aanbieden van kansspelen de consumentenbelangen niet hoeft te schaden (randnummers 9.1 – 9.3).
  - t. Trannel werft geen klanten in Nederland. Dit is in lijn met de uitlatingen van het bestuur van de Kansspelautoriteit dat niet verwacht wordt dat aanbieders zich van de Nederlandse markt terugtrekken. Trannel verwijst naar een toespraak van de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit op 13 juni 2017 (pagina 4).
  - u. Gelet op het aannemen van de Wet Koa in de Eerste Kamer, verzoekt Trannel de Kansspelautoriteit af te zien van handhavend optreden, dan wel te wachten met een beslissing totdat de rechter zich in gelijkaardige dossiers heeft uitgesproken.
  - v. Trannel wijst erop dat zij fundamentele rechtsvragen opwerpt over de verbindendheid en handhaafbaarheid van de Wok en/of over de passieve beschikbaarheid van haar aanbod. Als die rechtsvragen in andere zaken al door de rechter zijn beoordeeld, beperkt dat de discussie in de onderhavige zaak. Ook voorkomt dit dat handhavingsbesluiten worden genomen die later in strijd blijken met het EU-recht en het Nederlandse recht. Trannel doelt hierbij op de procedures met betrekking tot de vergunningen 2015/2016 voor de sporttotalisator, de lottospelen en de totalisatorvergunning (pagina 4).
  - w. Zo de Kansspelautoriteit niet op uitspraken in deze procedures wil wachten, verzoekt Trannel de zaak gelijktijdig te behandelen en af te handelen met andere zaken ten aanzien van drie andere aanbieders van kansspelen online die een vergelijkbaar onderzoeksrapport hebben ontvangen en waarvoor ook een hoorzitting ingepland is (pagina 5).
46. De raad van bestuur merkt op dat Trannel een groot aantal punten aanvoert die ook in andere zaken betreffende aanbieders van kansspelen online zonder vergunning zijn aangevoerd. De rechtbank Den Haag en de Afdeling hebben zich al uitgelaten over deze punten, en deze niet gehonoreerd. Een aantal punten komt bovendien op verschillende plaatsen in de zienswijze terug. De raad van bestuur zal daarom per hoofdstuk aangeven welke punten uit de zienswijze in welke paragraaf van het besluit terugkomen.
47. De raad van bestuur zal, met inachtneming van deze eerdere uitspraken, in het navolgende ingaan op de zienswijze van Trannel. Voorafgaand daaraan plaatst de raad van bestuur een aantal korte opmerkingen.



*Geen gezamenlijke behandeling (zienswijze, onderdeel W)*

48. De raad van bestuur ziet geen aanleiding voor een gezamenlijke behandeling van de onderhavige zaak met andere, vergelijkbare zaken. Naar Trannel ter hoorzitting van 4 juni 2019 heeft verklaard, is de informatie over andere zaken afkomstig van de betrokken raadslieden. De raad van bestuur merkt op dat de betrokken aanbieders geen belanghebbenden zijn in elkaars zaken en dat bovendien de behandeling al is gestart, zodat gezamenlijke behandeling – als dat al aan de orde zou zijn - niet (meer) mogelijk is.

*Geen uitstel tot uitspraak in procedures met betrekking tot vergunningverlening, of met het oog op de ontwikkelingen m.b.t. de Wet Koa (zienswijze, onderdeel U en V)*

49. De raad van bestuur ziet evenmin aanleiding om te wachten totdat in andere procedures betreffende vergunningverlening een (eind-) uitspraak is gedaan. De raad van bestuur merkt op dat Trannel, alsmede organisaties waarbij Trannel en/of [bedrijf 1] zijn aangesloten, sinds jaar en dag een groot aantal procedures tegen besluiten van de Kansspelautoriteit hebben gevoerd en nog steeds voeren. Dit rechtvaardigt niet de opschorting van handhaving. Het verzoek van Trannel kan leiden tot opschorting van handhaving voor onbepaalde tijd. De raad van bestuur acht dat onwenselijk.

50. De raad van bestuur voegt hier volledigheidshalve nog aan toe dat er geen procedures worden gevoerd met betrekking tot het wel of niet verlenen van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen *online*. Ook om deze reden is er geen aanleiding het verzoek van Trannel in te willigen. Het feit dat de Eerste Kamer op 19 februari 2019 het wetsvoorstel Koa heeft aangenomen, maakt dit niet anders. De raad van bestuur verwijst naar zijn overwegingen in onderdeel 7.5.1.

*Door Trannel (niet) aangevraagde vergunningen (zienswijze onderdeel E en V)*

51. Trannel heeft in diverse procedures betoogd dat Trannel in aanmerking wenste te komen voor een loterijvergunning op grond van artikel 3 van de Wok. Sinds de mogelijkheid tot aanvraag van die vergunning is opengesteld (medio 2016), is van Trannel geen aanvraag ontvangen.

52. De raad van bestuur merkt op dat Trannel eerdere aanvragen voor zowel een Staatsloterijvergunning als een loterijvergunning op grond van artikel 3 Wok,



heeft ingetrokken.<sup>50</sup> Desalniettemin zet Trannel diverse procedures met betrekking tot de vergunning Staatsloterij voort.<sup>51</sup>

53. De raad van bestuur voegt hier nog aan toe dat in een van de door Trannel onder randnummer 45, onder v, genoemde zaken – te weten de verlening van de totalisatorvergunning 2017-2021 - uitspraak is gedaan door de rechtbank Den Haag op 30 april 2019 en dat het beroep van Trannel ongegrond is verklaard.<sup>52</sup> De rechtbank oordeelde dat Trannel niet kon worden aangemerkt als potentiële concurrent aangezien Trannel zelf geen aanvraag heeft ingediend en niet in concurrentie is getreden om de vergunning.

## 6 Feitelijk kader

### 6.1 Onderzoek website

#### *Bevindingen*

54. Samenvattend kan worden gesteld dat kansspelen zijn aangeboden op de website unibet.eu.
55. Voor het aanbieden van de kansspelen was geen vergunning verleend door de Kansspelautoriteit, terwijl het aanbod was gericht op – in elk geval mede – de Nederlandse markt.

### 6.2 De aangeboden spellen

56. De op de websites aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen: casinospelen zoals roulette, blackjack en slotmachines. Ook werden sportwedenschappen, inclusief live betting, aangeboden.
57. Op de website werd melding gemaakt van het gebruik van een random number generator waarmee de uitkomst van de spellen willekeurig wordt bepaald.

### 6.3 Meedingen naar prijzen

58. Met deelname aan de kansspelen kon worden meedongen naar prijzen of premies.

---

<sup>50</sup> Bij de Kansspelautoriteit geregistreerd onder nummer 10050 (Staatsloterij) en 10156 (loterijvergunning).

<sup>51</sup> In de reactie van 28 juni 2019, stuk 13365/01.059.270, geeft Trannel zelf een overzicht van ingetrokken procedures. Volgens dit overzicht zet Trannel alleen de procedure met betrekking tot de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen door.

<sup>52</sup> ECLI:NL:RBDHA:2019:4226. Evenzo ECLI:NL:RBDHA:2019:4227.



## 7 Juridische beoordeling

### 7.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur

59. De raad van bestuur is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg (ten tijde van de overtreding) € 830.000,-.<sup>53</sup>

### 7.2 Eerdere rechterlijke uitspraken

60. De rechtbank Den Haag en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben in diverse vergelijkbare zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning uitspraak gedaan.

61. De rechtbank en de Afdeling hebben zich daarbij onder meer uitgelaten over het prioriteringsbeleid en het boetebeleid van de Kansspelautoriteit.<sup>54</sup>

### 7.3 Geen vergunning

62. Voor het aanbieden van kansspelen online wordt geen vergunning verleend. Trannel International Limited was dan ook niet in het bezit van een vergunning. De Maltese vergunningen waarover Trannel beschikt<sup>55</sup>, zijn niet relevant.<sup>56</sup>

63. Het gaat in casu om de activiteiten op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd, niet de Malta Gaming Authority of een andere buitenlandse toezichthouder. Daarbij zij opgemerkt dat niet is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningen verleend op Malta (of elders) ook maar enige rol spelen. Bovendien strekt de rechtsmacht van de Malta Gaming Authority (of een andere buitenlandse

<sup>53</sup> Staatsblad 2015, nummer 420. Met ingang van 1 januari 2018 is dit bedrag € 830.000,- (of – indien dit meer zou zijn – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking).

<sup>54</sup> ECLI:NL:RBDHA:2016:4235, SGR 14/7589, SGR 16/5013, SGR 17/7741 (niet gepubliceerd), ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648, ECLI:NL:RVS:2017:484, ECLI:NL:RVS:2018:155, ECLI:NL:RVS:2018:3135, ECLI:NL:RVS:2018:3130 en SGR 18/4100, 4105, 4106, 4065 en 4121.

<sup>55</sup> Stuk 12867/01.045.233.

<sup>56</sup> De raad van bestuur heeft in een groot aantal vergelijkbare zaken van kansspelaanbieders online zonder vergunning uiteengezet dat een vergunning van een buitenlandse toezichthouder niet relevant is voor het aanbod op de Nederlandse markt. De raad van bestuur verwijst naar o.a. de besluiten in zaak 12517 (randnummer 214) en 12447 (randnummers 44 en 45). Deze besluiten zijn openbaargemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.





toezichthouder) zich niet uit tot Nederland. Daarnaast geldt in de Europese Unie geen wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen.

## 7.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt

### 7.4.1 Passief aanbieden van kansspelen online zonder vergunning

(zienswijze onderdeel O en M)

64. Trannel voert aan dat de website niet (specifiek) op de Nederlandse markt is gericht. Trannel spreekt zelf van *passief* aanbieden.
65. Voor het vaststellen van een overtreding is niet van belang of een aanbieder zich geprioriteerd heeft, maar of er sprake is van het aanbieden van kansspelen terwijl daarvoor geen vergunning was verleend. Het aanbod van Trannel was bereikbaar voor zich in Nederland bevindende spelers. De toegang tot de website unibet.eu was niet geblokkeerd.
66. De Kansspelautoriteit verwijst naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 september 2018: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.[naam].com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. [...] Nu [aanbieder] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van [aanbieder] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit.*<sup>57</sup>
67. Eenzelfde overweging is opgenomen in de uitspraak 4 februari 2014 van de voorzieningenrechter in de zaak Onisac/Mansion: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.casino.com vanuit Nederland bereikbaar is, zijnde het een notoir feit dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is.*<sup>58</sup>
68. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, Wok, maakt geen onderscheid tussen actief en passief aanbieden – wat daar ook onder wordt verstaan. Trannels stelling dat passief aanbieden van kansspelen online zonder vergunning is toegestaan of wordt gedoogd, is onjuist.

<sup>57</sup> Zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262.

<sup>58</sup> SGR 13/9213.



69. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: *Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, ..., niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.*<sup>59</sup>

#### 7.4.2 De betaalmethode iDeal

(zienswijze onderdeel P)

70. Trannel illustreert het zgn. passief aanbieden van kansspelen onder meer met de mededeling dat de betaalmethode iDeal niet te zien was in het publieke deel van de websites en inmiddels is verwijderd.
71. De raad van bestuur zal hier nog kort op ingaan, waarbij voor het zgn. passief aanbieden kansspelen zonder vergunning, wordt verwezen naar bovenstaande.
72. iDeal is een betaalmethode die alleen kan worden gebruikt voor betalingsverkeer tussen Nederlandse bankrekeningen. Zowel Trannel als de spelers moeten de beschikking hebben over zo'n Nederlandse rekening. Aanbieders sluiten daarvoor vaak een contract met een payment service provider. Ook Trannel heeft zo'n contract. Informatie van de payment service provider is opgenomen in het dossier.<sup>60</sup> Dat de aanwezigheid van iDeal pas zou blijken nadat op een spelersaccount is ingelogd, doet daar niet aan af.
73. In eerdere zaken betreffende kansspelen online zonder vergunning, is dit punt reeds besproken, bijvoorbeeld in het besluit in zaak 12477 (randnummer 52): *Dat is een middel waarmee geld tussen uitsluitend Nederlandse bankrekeningen kan worden overgemaakt. Hieruit volgt een specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland.*<sup>61</sup>
74. Naar vaste rechtspraak van de Afdeling kan in de aanwezigheid van iDeal een objectieve aanwijzing gevonden worden voor de gerichtheid van het aanbod op de Nederlandse markt.<sup>62</sup>
75. Het is de raad van bestuur bekend dat payment service providers iDeal aanprijzen als *the most popular payment method in the Netherlands*<sup>63</sup> en: *The most popular*

<sup>59</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 5.

<sup>60</sup> Stuk 12867/01.048.610.

<sup>61</sup> Vgl ook zaak 8035 (besluit, randnummer 76) en zaak 8446 (randnummer 138).

<sup>62</sup> ECLI:NL:RVS:2018:155: overweging 7.2 en ECLI:NL:RVS:2018:3135: overweging 6.3.

<sup>63</sup> [https://www.ppro.com/wp-content/uploads/2017/06/ps\\_iDEAL\\_170808\\_web.pdf](https://www.ppro.com/wp-content/uploads/2017/06/ps_iDEAL_170808_web.pdf).



*payment method in the Netherlands, iDEAL is an inter-bank system covered by all major Dutch consumer banks.*<sup>64</sup> De provider waarmee Trannel een overeenkomst heeft vermeldt: *This guide describes iDEAL, an alternative payment method that shoppers based in the Netherlands can use to make online payments.*<sup>65</sup>

76. Ten overvloede: uit de informatie van de payment service provider van Trannel blijkt dat door spelers ook daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om met iDeal te betalen.
77. Trannel biedt iDeal aan als betaalmethode. Naar het oordeel van de raad van bestuur is dat niet omdat Trannel geen Nederlandse spelers als klant wilde hebben. Als dat het geval was geweest, had het op de weg van Trannel gelegen om andere maatregelen te treffen om de toegankelijkheid van de websites voor spelers uit Nederlands onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van geoblocking.

### 7.4.3 Geen verplichting tot geoblocking

(zienswijze onderdeel O en Q)

78. De raad van bestuur merkt op dat, anders dan Trannel veronderstelt, er geen sprake is van een door de raad van bestuur opgelegde verplichting tot geoblocking of IP-blocking. De raad van bestuur heeft dit reeds in diverse gepubliceerde besluiten toegelicht.<sup>66</sup>
79. Trannel is echter wel gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is geheel aan haar. Geoblocking zou een effectieve manier zijn, maar als Trannel erin slaagt om de wet na te leven zonder geoblocking toe te passen, kan de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen hebben.
80. Trannel stelt dat geoblocking in strijd zou zijn met het recht van vrijheid van ondernemerschap als bedoeld in artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest). De raad van bestuur wijst erop dat die vrijheid wordt erkend conform onder meer de nationale wetgeving. De Nederlandse wetgeving verbiedt eenieder om kansspelen aan te bieden zonder de vereiste vergunning. Van strijdigheid met het Handvest kan alleen al om die reden geen sprake zijn.

<sup>64</sup> <https://www.adyen.com/payment-methods/ideal>.

<sup>65</sup> [http://support.\[PSP\].com/support/kb/gg/ideal/ideal.htm](http://support.[PSP].com/support/kb/gg/ideal/ideal.htm).

<sup>66</sup> Zie onder meer het besluit in de zaak 12477.



81. De raad van bestuur merkt ten overvloede op dat veel aanbieders geoblocking toepassen en verwijst ter illustratie naar het jaarverslag van een kansspelaanbieder: *Mr Green blocks, amongst other things, IP addresses for users in markets in which Mr Green's gaming services are forbidden or where the legal situation is unclear due to other reasons.*<sup>67</sup>
82. Overigens is geoblocking ook gangbaar in andere sectoren, bijvoorbeeld als uitzendrechten of auteursrechten zich beperken tot een specifiek land of een bepaalde regio.<sup>68</sup> Bij geoblocking wordt een bepaalde range van IP-adressen in één keer geblokkeerd. Anders dan Trannel stelt, worden daarbij geen individuele IP-adressen of andere persoonsgegevens geregistreerd of verwerkt. Maar zelfs al zouden voor geoblocking wél persoonsgegevens moeten worden verwerkt, dan geeft artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG daarvoor een grondslag. Persoonsgegevens mogen immers worden verwerkt als zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting (in casu een verbod om online kansspelen aan te bieden) die op de verwerkingsverantwoordelijke (in casu Trannel) rust.
83. De raad van bestuur verwijst voorts naar de Europeesrechtelijke regeling ten aanzien van geoblocking.<sup>69</sup> In verordening (EU) 2018/302 van 28 februari 2018 inzake de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt, is in artikel 1, derde lid, opgenomen: *Deze verordening is niet van toepassing op de activiteiten als bedoeld in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 2006/123/EG.* In artikel 2, tweede lid, van genoemde richtlijn staat: *Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten: h) gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen.*
84. In zijn algemeenheid is de raad van bestuur van oordeel dat kansspelaanbieders, en dus ook Trannel, niet gevolgd kunnen worden in de opvatting dat zij de wet mogen overtreden, enkel omdat zij beweerdelijk niet in staat zouden zijn om maatregelen te nemen om overtreding te voorkomen.

<sup>67</sup> Annual Report 2017 Mr Green & CO AB, pagina 92, gepubliceerd op mrggroup.com. Vgl. ook het besluit (randnummers 82-86) en het advies van de commissie (randnummers 45-48) in zaak 12477.

<sup>68</sup> Voorbeeld: De Belgische publieke omroep zendt via de website [www.sporza.be](http://www.sporza.be) sportwedstrijden uit. Door toepassing van geoblocking is het niet mogelijk om vanuit Nederland sportwedstrijden te kijken op [www.sporza.be](http://www.sporza.be). Andere bekende voorbeelden van bedrijven die geoblocking toepassen, zijn de BBC en Netflix.

<sup>69</sup> Zie ook het advies van de commissie in zaak 13078, randnummers 57-59.



85. De raad van bestuur merkt ten slotte nog op dat de rechtbank Utrecht bij uitspraken van 5 oktober 2007 en 19 maart 2008 (destijds nog) Unibet heeft geboden om met onmiddellijke ingang deelname aan kansspelen en sportprijsvragen via internet of anderszins, die op enigerlei wijze rechtstreeks door die partijen of door middel van een op enigerlei wijze met hen verbonden (rechts)persoon zonder vergunning in Nederland worden aangeboden, voor ingezetenen in Nederland onmogelijk te maken.<sup>70</sup>
86. In de nadere reactie van 28 juni 2019 stelt Trannel dat de rechtsontwikkelingen sinds 2007/2008 betekenen dat deze uitspraken van de rechtbank niet langer relevant zijn. De raad van bestuur meent evenwel dat zulks niet ter beoordeling van Unibet staat.

#### 7.4.4 Pammer/Alpenhof jurisprudentie

(zienswijze onderdeel O)

87. De verwijzing naar de Pammer/Alpenhof jurisprudentie kan Trannel niet baten. Artikel 1, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken luidt immers: *Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratief-rechtelijke zaken.*
88. En overweging 1 bij deze verordening: *De Gemeenschap heeft zich ten doel gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te handhaven en ontwikkelen waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is. Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een dergelijke ruimte dient de Gemeenschap onder meer de maatregelen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken vast te stellen die voor de goede werking van de interne markt nodig zijn.* (onderstr. Ksa).
89. In de zaken Pammer en Alpenhof kwamen vragen aan de orde binnen civielrechtelijke procedures, waarmee niet automatisch sprake is van een doorwerking naar strafrechtelijk of bestuursrechtelijk optreden. De raad van bestuur verwijst naar een uitspraak van de voorzieningenrechter Den Haag van 4 februari 2014, waarin werd overwogen: [...] *er zijn geen aanwijzingen voor dat de Hoge Raad in het Ladbrokes arrest –gewezen tussen twee civiele partijen – ook*

<sup>70</sup> ECLI:NL:RBUTR:200:BB4898 en ECLI:NL:RBUTR:2008:BC7139. Dat Nederlandse spelers bij Unibet/Trannel terecht konden blijkt overigens ook uit ECLI:NL:RBAMS:2014:2477 en ECLI:NL:RBARN:2012:BW0238.



*een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren ingevolge welke een bestuursorgaan, in de woorden van verweerder, de aanwezigheid van een blokkade zal moeten aannemen totdat zij het tegendeel door eigen onderzoek heeft vastgesteld (onderstr. Ksa).<sup>71</sup>*

#### 7.4.5 Restricties voor Nederlandse consumenten

(zienwijze onderdeel F en N)

90. Trannel voert aan dat er sprake is van restricties voor Nederlandse consumenten.
91. Deze restricties zijn opgenomen in onderdeel 3.1.3 onder k, van de algemene voorwaarden van Trannel op de website unibet.eu. In dit onderdeel is opgenomen:
- 3.1.3 An individual applying to become an Account Holder furthermore warrants and represents:*
- k. not to use the Services if it is illegal in his/her country of residence or otherwise restricted for him/her to open a gaming account, purchase or use services from Unibet and/or otherwise participate in the games offered. It is the Account Holder's responsibility to ensure his/her use of Unibet's Website and Services is legal;*
92. Uit deze bepaling blijkt dat Trannel op de hoogte is van het feit dat er voor kansspelen zeer verschillende jurisdicties gelden. Maar deze bepaling kan niet dienen als een afdoende maatregel waarmee Trannel voorkomt dat in Nederland de Wok wordt overtreden. Aan het negeren van deze bepaling is geen enkele consequentie verbonden, deze bepaling staat niet in de weg aan het openen van een account op de website en niet is gebleken dat de opgegeven personalia bij het aanmaken van een account door Trannel werden gecontroleerd.
93. Van professionele marktpartijen zoals Trannel mag meer worden verwacht dan een algemene opmerking in de 'kleine lettertjes' waarmee de verantwoordelijkheid volledig wordt neergelegd bij de (potentiële) deelnemers aan de aangeboden kansspelen die geacht worden zelf een onderzoek in te stellen naar hun juridische positie en een beslissing daarover te nemen.<sup>72</sup>
94. Bovendien blijkt uit het aantal iDeal-transacties vanuit Nederland dat Trannel Nederlandse spelers probleemloos accepteerde.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> SGR13/9213, voorzieningenrechter Den Haag, 4 februari 2014, niet gepubliceerd.

<sup>72</sup> Zie ook het besluit in zaak 8446, randnummer 141.

<sup>73</sup> Stuk 12867/01.048.610.



95. Er is, volgens opgave van Trannel ter hoorzitting van 4 juni 2019, in elk geval één account gesloten zoals ook uit het dossier blijkt. De raad van bestuur merkt op dat het enige account dat in het dossier 'gesloten' werd bevonden, het account van de toezichthouder was. Dit account is niet gesloten omdat er vanwege de Nederlandse herkomst geen account mocht worden aangemaakt. Het account is – aldus de notificatie – *suspended* omdat er meerdere accounts waren aangemaakt (vanaf het zelfde IP-adres).<sup>74</sup>
96. Dat met het openen van dit account door de toezichthouder valsheid in geschrift is gepleegd, ziet de raad van bestuur niet in. Bij het openen van een account moet een vinkje worden geplaatst met betrekking tot de aanvaarding van de algemene voorwaarden. Een algemene bepaling in de algemene voorwaarden kan er echter nooit toe leiden dat een aanbieder van kansspelen (of willekeurig welke dienst) kan voorkomen dat hij voorwerp wordt van toezicht of handhaving omdat langs deze weg elke vorm van toezicht tot valsheid in geschrift zou leiden, nog daargelaten of dat inderdaad zo is.
97. Er is geen reden tot het uitsluiten van bewijs dat is verkregen met het aanmaken van het account.
98. Indien en voor zover Trannel er daadwerkelijk naar streefde om te voorkomen dat consumenten als het ware 'onrechtmatig' een account zouden aanmaken, dan had het op de weg van Trannel gelegen om te kiezen voor een meer doeltreffende maatregel dan een enkele passage in de kleine lettertjes.
99. Ten overvloede merkt de raad van bestuur nog op dat de betreffende bepaling in de algemene voorwaarden spreekt van *het gebruik van de diensten (the use of Services)* op de website. *Services* worden in onderdeel 1.11 van de algemene voorwaarden omschreven als *the gaming and betting offers provided by Unibet to the Account Holder through the Website* (de gok- en wedaanbiedingen die door Unibet aan de rekeninghouder worden aangeboden via de website). Van deze gok- en wedaanbiedingen is door de toezichthouder geen gebruik gemaakt.

#### 7.4.6 Informatie van de payment service provider

(zienswijze onderdeel F)

100. Naast uitsluiting van het bewijs dat is verzameld na inloggen, bepleit Trannel ook uitsluiting van de informatie die door de toezichthouder is opgevraagd bij de payment service provider.

---

<sup>74</sup> Stuk 12867/01.047.600/9G: *You are only allowed one account.*



101. Trannel voert aan dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd was om informatie te vorderen aangezien de payment service provider niet in Nederland is gevestigd. De Kansspelautoriteit had ook niet mogen verwijzen naar artikel 5.20 van de algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
102. Naar het oordeel van de raad van bestuur miskent Trannel dat de Kansspelautoriteit onderzoek mag doen op basis van de bevoegdheden in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, daaronder begrepen informatievorderingen als bedoeld in de artikelen 5:16 en 5:17. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van het CBb van 4 september 2018, overweging 8: *Indien, zoals in dit geval, enkel sprake is van het toezenden van inlichtingenvorderingen, [...] aan in het buitenland gevestigde rechtspersonen, is naar het oordeel van het College van het uitoefenen van onderzoeksbevoegdheden of het inzetten van dwangmiddelen in het buitenland geen sprake. Het College overweegt in dit verband voorts dat de inlichtingenvorderingen [...] verband houden met een onderzoek naar een mogelijke overtreding van de Wft in Nederland. Het onderzoek is enkel erop gericht om bepaalde informatie te verkrijgen, zodat kan worden vastgesteld of en zo ja, in hoeverre appellanten zonder vergunning financiële diensten hebben verleend.*<sup>75</sup> En overweging 12: *Zoals het College heeft overwogen in de hiervoor genoemde uitspraak van 10 januari 2018, levert de verkrijging van wilsonafhankelijk materiaal langs de weg van een ingevolge artikel 5:16 van de Awb of artikel 1:74 van de Wft gedane inlichtingenvordering geen schending van artikel 6 van het EVRM op, ook niet als medewerking aan die inlichtingenvordering wordt afgedwongen via een last onder dwangsom.*
103. Trannel betoogt aanvullend dat de informatievordering aan de payment service provider te ruim was geformuleerd en dat informatie is opgevraagd die ziet op activiteiten van Trannel die niets te maken heeft met de Nederlandse markt.
104. De raad van bestuur merkt op dat de informatievordering ziet op de gegevens en bescheiden met betrekking tot de contracten met de houder/eigenaar van de website unibet.eu. De website met de eu.-extensie is de website waar Nederlandse spelers vanaf unibet.com naartoe worden doorgelinkt.
105. De raad van bestuur merkt voorts op dat bij het doen van onderzoek niet bekend is welke informatie aanwezig is en tot op welke hoogte informatie noodzakelijk en/of relevant is. Dat moet immers door dat onderzoek worden uitgewezen. In casu is het informatieverzoek beperkt tot informatie die ziet op unibet.eu. Dit acht de raad van bestuur proportioneel.

---

<sup>75</sup> ECLI:NL:CBB:2018:444.





106. Detailinformatie met betrekking tot iDealtransacties is niet in het dossier opgenomen. In het dossier is een samenvatting opgenomen waarin het totaal aantal transacties, de betrokken banken, en totaalbedragen worden vermeld.
107. Dat de gevraagde informatie in strijd met de AVG zou zijn opgevraagd en verwerkt en dat de informatie van de payment service provider daarom buiten beschouwing met blijven, kan de raad van bestuur niet volgen. De raad van bestuur merkt ten eerste op dat de betreffende gegevens over de transacties zien op de spelers en niet op Trannel. De bepalingen uit de AVG die zien op bescherming van die gegevens, dienen de spelers en niet het (proces)belang van Trannel.<sup>76</sup> Ten tweede wijst de raad van bestuur op het bepaalde in artikel 23, eerste lid, onder h, van de AVG.

## 7.5 Optreden tegen Trannel is niet mogelijk

108. Trannel voert aan dat de raad van bestuur niet tegen Trannel kan optreden omdat
- het stelsel inconsistent is;
  - Het verbod, het prioriteringsbeleid en het opleggen van een boete niet bijdragen aan het tegengaan van gokverslaving en de bestrijding van criminaliteit;
  - vergunninghouders de wet overtreden, in het bijzonder omdat zij naar het oordeel van Trannel te veel reclame maken.

### 7.5.1 De consistentie van het stelsel

(zienswijze onderdeel B, G, H en L)

109. Met betrekking tot wat Trannel aanvoert inzake de consistentie van het stelsel, merkt de raad van bestuur allereerst op dat deze zienswijze niet relevant is. Trannel baseert de zienswijze immers op het beleid en de praktijk ten aanzien van de *offline* (ook wel: landbased) kansspelen en de daarvoor verleende vergunningen. Trannel biedt echter kansspelen aan via internet, dus *online* (*dat is: op afstand*). Dat er voor een vergunninghouder zoals Lotto B.V. naast het offline aanbod een beperkte mogelijkheid is om ook online aan te bieden, doet hieraan niet af. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018, overweging 10.7.4: *Gelet op de behoorlijke toename van het illegale online aanbod van sportprijsvragen, acht de Afdeling aannemelijk dat enige uitbreiding van de mogelijkheden van Lotto om sportprijsvragen aan te*

<sup>76</sup> Zie ook de informatie van de Autoriteit Persoonsgegevens: *Let op: u kunt alleen een klacht indienen over de verwerking van uw eigen persoonsgegevens, niet over de gegevens van iemand anders.* Bron: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/privacyrechten/klacht-indienen-bij-de-ap>.



*bieden noodzakelijk was om Lotto haar kanalisatiefunctie te laten blijven vervullen (vgl. het arrest Berlington Hungary, punt 71).<sup>77</sup>*

110. Ten overvloede verwijst de raad van bestuur nog naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 26 september 2018, overweging 4: *In hetgeen [appellant A] en [appellant B] over het ontbreken van horizontale consistentie hebben aangevoerd, is geen grond gelegen voor het oordeel dat het verbod om gelegenheid te geven om vanuit Nederland aan online casinoachtige kansspelen deel te kunnen nemen, onevenredig is.*<sup>78</sup>
111. En de raad van bestuur wijst tenslotte nog op de uitspraak van het Hof Amsterdam van 20 juni 2017: *Het algehele verbod op het via internet aanbieden van kansspelen is gezien deze doelstellingen niet onevenredig en wordt evenmin op discriminerende wijze toegepast. Van strijd met het bepaalde in artikel 56 van het VWEU is derhalve geen sprake.*<sup>79</sup>
112. In de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018 wordt een uitgebreide overweging gewijd aan de consistentie van het stelsel en vergelijkt de Afdeling de situatie van sportprijsvragen en lotto's ten opzichte van speelautomaten en sportprijsvragen en lotto's ten opzichte van goede doelen loterijen. Ten aanzien van de sportprijsvragen is de conclusie van de Afdeling dat het monopoliestelsel voor sportprijsvragen rechtmatig is.<sup>80</sup> Trannel is niet in het bezit van deze vergunning sportprijsvragen. De raad van bestuur is zich ervan bewust dat de rechtsvorm en de naam van de oorspronkelijk aan de Stichting Nationale Sporttotalisator thans berust bij Lotto B.V. Dit doet echter niets af aan het feit dat Trannel niet in het bezit is van deze vergunning en ook niet zeker is dat Trannel deze zal kunnen verkrijgen. Dit zal immers mede afhankelijk zijn van de vraag of Trannel kan voldoen aan de eisen en voorschriften die aan toekomstige aanbieders van kansspelen online en hun aanbod worden gesteld.
113. De raad van bestuur wijst voort op de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2018, overwegingen 4-4.5. In deze zaak werd door appellanten aangevoerd dat het verbod op het aanbieden van online casinospelen zonder vergunning in strijd met artikel 56 van het VWEU is. Zij baseerden zich daarbij op het wetsvoorstel KOA<sup>81</sup> en het daarover door de Afdeling Advisering van de Raad

<sup>77</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466.

<sup>78</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3130. Evenzo: ECLI:NL:RVS:2018:3135.

<sup>79</sup> ECLI:NL:GHAMS:2017:2627.

<sup>80</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466, overweging 16.3.

<sup>81</sup> Tweede Kamer 2013- 2014, 33 996, nr. 2.



van State uitgebrachte advies.<sup>82</sup> Met betrekking tot de horizontale consistentie oordeelde de Afdeling dat handhaving van dat verbod niet onevenredig is. Redengevend is dat het wetsvoorstel Koa ten tijde van het nemen van de boetebesluiten niet door de Eerste en Tweede Kamer was aangenomen, zodat de beoogde wijzigingen van het kansspelbeleid geen stand beleid waren.<sup>83</sup>

114. Het wetsvoorstel Koa is thans door de Eerste Kamer op 19 februari 2019 aangenomen, maar nog niet in werking getreden en wordt nog in lagere wetgeving uitgewerkt.
115. Trannel verwijst nog naar een Europese inbreukprocedure uit 2010, waarbij de inconsistentie van het Nederlandse kansspelbeleid zou zijn vastgesteld.
116. De raad van bestuur verwijst naar overweging 10.8 van de uitspraak van 2 mei 2018: *Dat de Europese Commissie de Nederlandse Staat in 2006 in gebreke heeft gesteld met betrekking tot vergunningverlening voor sportprijsvragen, doet aan het voorgaande niet af. De Commissie heeft niet een hierop betrekking hebbende zaak aanhangig gemaakt bij het Hof en heeft bovendien op 7 december 2017 besloten de inbreukprocedure te beëindigen.*<sup>84</sup>
117. In de door Trannel aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2011, is geen sprake van een inbreukprocedure.<sup>85</sup>

### 7.5.2 Het tegengaan van gokverslaving en de bestrijding van criminaliteit

(zienswijze onderdeel J en R)

118. Trannel voert aan dat het verbod om kansspelen aan te bieden zonder vergunning, het prioriteringsbeleid en een eventueel op te leggen boete, niet bijdragen aan de bestrijding van gokverslaving en het bestrijden van criminaliteit. Trannel verwijst onder meer naar een brief van de Betaalvereniging Nederland aan de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 27 juni 2017. De Betaalvereniging meent dat als spelers bij illegale aanbieders geen gebruik

<sup>82</sup> Tweede Kamer 2013-2014, 33 996, nr. 4.

<sup>83</sup> In ECLI:NL:RVS:2018:3130.

<sup>84</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466. Zie ook het nieuwsbericht van de Europese Unie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5109\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_nl.htm). Hierin wordt bekendgemaakt alle inbreukprocedures ten aanzien van kansspelen online worden beëindigd: *De Commissie erkent de grotere politieke legitimiteit van de doelstellingen van algemeen belang die de lidstaten bij het reguleren van kansspeldiensten nastreven. De Commissie neemt er tevens nota van dat de lidstaten zich inspinnen om het nationale rechtskader voor onlinegokken te moderniseren, de vraag van burgers naar kansspelen weg te leiden van ongereguleerd aanbod naar toegelaten en gecontroleerde websites, en ervoor te zorgen dat de exploitanten belasting betalen. Tegen deze achtergrond heeft het voor de Commissie geen prioriteit gebruik te maken van haar bevoegdheid een inbreukprocedure te starten om zodoende de totstandkoming van een interne markt van de EU op het gebied van onlinegokdiensten te bevorderen.*

<sup>85</sup> ECLI:NL:RVS:2011:BP8768.



kunnen maken van iDeal, zij mogelijk betaalmiddelen zullen gebruiken waarop geen of minder toezicht mogelijk is.

119. De raad van bestuur merkt vooraf op dat het prioriteringsbeleid niet bedoeld is om gokverslaving en criminaliteit tegen te gaan. Het tegengaan van gokverslaving en criminaliteit zijn twee van de drie doelstellingen van het kansspelbeleid.<sup>86</sup> Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving.
120. De raad van bestuur wijst deze zienswijze van Trannel, die overeenkomt met de zienswijze dat de Kansspelautoriteit volgens Trannel beter kan optreden tegen andere illegale aanbieders dan Trannel, overigens van de hand. Het kan niet zo zijn dat de Kansspelautoriteit overtredingen van de Wok door sommige overtreders moet toestaan of faciliteren omdat andere overtreders een groter gevaar zouden opleveren voor consumenten. Het is bovendien niet aan overtreders om zichzelf in de ene of de andere categorie te plaatsen. Elke aanbieder van kansspelen online zonder vergunning is in overtreding en naar het oordeel van de raad van bestuur is overtreding van de Wok in mindere of meerdere mate niet mogelijk. De ernst van de overtreding is enkel relevant voor de hoogte van de boete (zie randnummer 162). Evenmin kan, zoals Trannel aanvoert, gesteld worden dat een aanbieder van kansspelen zonder vergunning bona fide is.<sup>87</sup>
121. Overigens ziet de raad van bestuur niet in dat het staken van de betaalmethode iDeal door illegale aanbieders automatisch leidt tot een gebruik van onveilige betaalmiddelen. Op de website unibet.eu wordt uitgelegd: *You can quickly and securely make deposits via credit/debit card, from your bank account, via prepaid cards such as Paysafecard and Ukash or through online money transfer services such as Skrill and NETELLER.*<sup>88</sup> *Securely* wordt vertaald als 'zeker' of 'verzekerd'.
122. Dat het (handhavings)beleid ten aanzien van kansspelen online faalt omdat veel spelers er gebruik van maken, zoals Trannel aanvoert, ziet de raad van bestuur niet in en leidt ook niet tot de conclusie dat het daarmee *dus* vrijstaat om de Wok te overtreden. Illegaal aanbod kan niet gerechtvaardigd worden door de omvang waarmee het wordt afgenomen en illegale aanbieders kunnen geen beroep doen

<sup>86</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/organisatie/publieke-doelen/>.

<sup>87</sup> Vgl ook het besluit in zaak 12517, randnummer 122: *Evenzo geldt dat de term 'bona fide aanbieders' waaronder betrokken kennelijk zichzelf ook scharen, niet relevant is. Er zijn aanbieders met een vergunning en aanbieders zonder vergunning. Wie zonder vergunning kansspelen aanbiedt, is in overtreding. Wat daar bona fide aan is, kan de raad van bestuur niet plaatsen.*

<sup>88</sup> <https://www.unibet.eu/2.202051/2.202058/money/deposit>.



op hun eigen aanbod (of de populariteit daarvan) om een overtreding door middel van dat aanbod voort te zetten.

123. Dat zou immers betekenen dat als illegale aanbieders maar genoeg hun best doen om zelf de wet te overtreden door zonder vergunning kansspelen online aan te bieden, en/of dit aanbod te promoten en/of spelers te faciliteren, deze illegale aanbieders daarvoor uiteindelijk beloond worden. Dat kan niet de bedoeling zijn.
124. Dat handhaving door de Kansspelautoriteit niet volledig sluitend is, neemt niet weg dat het wel duidelijk effect heeft. Het illegale aanbod dat voldeed aan de prioriteringscriteria is de afgelopen jaren echter gekrompen. Daarom kon de Kansspelautoriteit per 1 juni 2017 haar handhavingsbeleid verscherpen.<sup>89</sup> Bovendien heeft een deel van de aanbieders in de afgelopen jaren hun aanbod volledig voor de Nederlandse markt geblokkeerd.<sup>90</sup> Het ligt niet voor de hand dit was gebeurd zonder ingrijpen door de Kansspelautoriteit.
125. De raad van bestuur heeft, juist met het oog op de omvang van het illegale aanbod, een prioriteringsbeleid (en geen gedoogbeleid) ontwikkeld. De raad van bestuur verwijst ter illustratie naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017 waarin de rechtbank overweegt: *Verweerder voert een actief handhavingsbeleid in verband met het tegengaan van ongereguleerde online kansspelen. Daarbij richt verweerder zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Gelet op de beperkte capaciteit van de Kansspelautoriteit is een prioriteringsbeleid opgesteld, dat inhoudt dat eerst wordt opgetreden tegen partijen die voldoen aan één of meer van de volgende prioriteringscriteria: [...].*<sup>91</sup>
126. De raad van bestuur verwijst voorts naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, overweging 3.2: *Nu het op dit moment niet mogelijk is om een vergunning te verkrijgen voor het op deze wijze aanbieden van dit soort kansspelen, geldt het verbod als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. De Afdeling stelt vast dat met dit verbod het tegengaan van gokverslaving bij de consument en het bestrijden van criminaliteit worden nagestreefd, hetgeen doelstellingen van dwingende redenen van algemeen belang zijn, op grond waarvan beperkingen van het vrije verkeer van diensten gerechtvaardigd kunnen*

<sup>89</sup> Zie het nieuwsbericht van 27 mei 2017 van de Kansspelautoriteit.

<sup>90</sup> Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht van de NOS: <https://nos.nl/artikel/2178289-goksites-sluiten-deuren-na-waarschuwing-toezichthouder.html>. Zie ook het nieuwsbericht van casino-online.nl: <https://www.casino-online.nl/news/online-casinos-sluiten-hun-deuren/>.

<sup>91</sup> ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, overweging 2.



*zijn (zie onder meer het arrest van 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386, punt 58).*<sup>92</sup>

127. De raad van bestuur wijst er ten overvloede op dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning op zichzelf al een vorm van criminaliteit is. Artikel 36, eerste lid, van de Wok, kwalificeert een overtreding van artikel 1 van de Wok als een misdrijf. De raad van bestuur wijst er voorts op dat recent door de rechtbank Oost-Brabant (gevangenis)straffen zijn opgelegd voor het zonder vergunning online aanbieden van kansspelen en witwassen (ECLI:NL:RBOBR:2018:6341).

### 7.5.3 Reclame door vergunninghouders

*(zienswijze onderdeel C en I)*

128. De raad van bestuur merkt ten eerste op dat het vergunninghouders is toegestaan reclame te maken. Het verbod op het maken van reclame richt zich tot de niet-vergunninghouders, zoals Trannel. De raad van bestuur merkt op dat het hem bekend is dat ook Trannel reclame heeft gemaakt.<sup>93</sup>
129. Voorts stelt de raad van bestuur dat er geen wettelijke regels zijn met betrekking tot de hoeveelheid reclame die mag worden gemaakt. De wettelijke regels zijn beperkt tot – kort gezegd – de inhoud van de reclame en er zijn bepaalde restricties, bijvoorbeeld ten aanzien van kwetsbare groepen. De raad van bestuur heeft in eerdere procedures waarbij ook Trannel betrokken was, uiteengezet dat vergunninghouders genoodzaakt zijn reclame te maken, gelet op de omvangrijke activiteiten van illegale aanbieders<sup>94</sup>, waaronder Trannel, op de Nederlandse markt. Trannel is hier al op gewezen in de schriftelijke zienswijze van de Kansspelautoriteit in de zaak 201602873/1/A3 (dossiernummer 9038 betreffende procedure die Trannel voert met betrekking tot de verlening van de vergunning Sportprijsvragen 2015/2016, onderdeel 5.5, en evenzo de tweede beslissing op het bezwaar van Trannel, kenmerk: 9014/00.061.624, randnummers 41 tot en met 45).

<sup>92</sup> Afdeling, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484.

<sup>93</sup> Bijvoorbeeld <https://www.marketingtribune.nl/sponsoring/nieuws/2016/01/gokbedrijf-unibet-verrassende-hoofdsponsor-knwu/index.xml> en <https://www.pc-tips.info/tips/unitbet-popup-verwijderen/>.

<sup>94</sup> Zie ECLI:NL:RVS:2018:1466, overweging 10.7.3: Zoals hiervoor reeds is overwogen is het wetsvoorstel Kansspelen op afstand mede ingegeven door het bestaande illegale aanbod van kansspelen op internet. KSA heeft in de door haar in beroep ingediende zienswijze van 11 november 2015 gesteld dat uit cijfers van H2 Gambling Capital, specialist op het gebied van data over de kansspelmarkt, blijkt dat het bruto spelresultaat van illegaal online aanbod van sportprijsvragen inclusief de paardensport in Nederland in 2003 minimaal € 6,3 miljoen was en in 2014 minimaal € 81,9 miljoen.



130. De raad van bestuur wijst er nog op dat de Afdeling in de uitspraak van 2 mei 2018 uitspraak heeft gedaan en in deze uitspraak een uitgebreide toelichting geeft op de hoger beroepsgronden van onder meer Trannel over de reclame door vergunninghouders.<sup>95</sup> De Afdeling concludeert: *Er bestaat derhalve op basis van deze gegevens geen grond voor het oordeel dat Lotto zodanige reclame maakt dat de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd.*
131. Voor zover Trannel betoogt dat de constatering van een overtreding door een vergunninghouder met zich meebrengt dat het niet-vergunninghouders vrij staat de wet te overtreden, wijst de raad van bestuur dit van de hand. Ten eerste is het vaststellen van een overtreding en een eventuele sanctionering voorbehouden aan de raad van bestuur, en niet aan een - om het even welke - aanbieder van kansspelen zonder vergunning. Ten tweede is een eventuele overtreding van de ene aanbieder niet de vrijbrief voor een andere aanbieder en betekent evenmin dat een niet-vergunde aanbieder een voorschot kan nemen op de door hem gewenste vergunning door maar vast kansspelen online te gaan aanbieden.

#### 7.5.4 Aanbod van kansspelen door vergunninghouders

(zienswijze onderdeel C)

132. Trannel voert voorts aan dat er sprake is van online aanbod van kansspelen door vergunninghouders en dat de vergunninghouders hun productaanbod uitbreiden.
133. Ook ten aanzien van dit onderwerp geldt dat de raad van bestuur in eerdere procedures waarbij ook Trannel betrokken was, uiteen heeft gezet dat vergunninghouders een beperkt spelaanbod hebben ten opzichte van het spelaanbod van illegale aanbieders, waaronder Trannel. De raad van bestuur verwijst naar de schriftelijke zienswijze van de Kansspelautoriteit in de zaak 201602873/1/A3 (dossiernummer 9038 betreffende procedure die Trannel voert met betrekking tot de verlening van de vergunning Sportprijsvragen 2015/2016, onderdeel 5.6).

#### 7.6 Overige zienswijzen

134. In deze paragraaf gaat de raad van bestuur in op een aantal onderdelen uit de zienswijze van Trannel op het rapport van 11 april 2019 die (gedeeltelijk) zijn

---

<sup>95</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466, overweging 10.7.



aangevoerd in andere, vergelijkbare zaken betreffende kansspelaanbieders online zonder vergunning. Waar mogelijk zal de raad van bestuur daarnaar verwijzen. Ook wordt hier ingegaan op enkele andere – algemene – punten uit de zienswijze.

Het betreft de zienswijzen:

- a. Het wettelijk stelsel is verouderd en de nieuwe wet Koa is dringend nodig.
- b. Niet optreden tegen andere aanbieders;
- c. Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit en wat het betekent dat Trannel stelt zich aan dit beleid te hebben gehouden;
- d. Uitlatingen van de voormalige directeur van de Kansspelautoriteit;
- e. De uitspraak Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016;
- f. Handhaving is in strijd met het verbod van détournement de pouvoir.

### 7.6.1 Het wettelijk stelsel is verouderd

(zienswijze onderdeel A en K)

135. Trannel voert aan dat er sprake is van een verouderd wettelijk stelsel en dat de nieuwe wet Koa dringend nodig is.
136. De raad van bestuur heeft zich, zoals Trannel ook opmerkt, meermalen uitgelaten over de wenselijkheid van een regeling voor het aanbieden van kansspelen via internet. Mar daaraan kan niet de conclusie worden verbonden dat, zolang de nieuwe wet Koa nog niet in werking is getreden, kansspelaanbieders vrij zijn om zich zonder vergunning op de Nederlandse markt te begeven. De reden dat op dit moment geen vergunningen worden verleend voor het aanbieden online is immers gelegen in het feit dat de Wok thans niet voorziet in een effectief toezichts- en handhavingsinstrumentarium. Dit wordt pas anders als de wet Koa in werking treedt.<sup>96</sup>
137. De raad van bestuur voegt hier nog aan toe dat, in tegenstelling tot hetgeen Trannel aanvoert, het niet zo is dat de huidige werkwijze van Trannel onder de nieuwe wet Koa vergunbaar is. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning blijft ook onder de nieuwe wet Koa verboden en het verkrijgen van een vergunning in de toekomst hangt niet alleen af van het aanbod, maar ook van de aanbieder en bijvoorbeeld diens betrouwbaarheid.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Het wetsvoorstel voorziet onder meer in de toepasselijkheid van de Wvwt (31c), technische eisen (31h), een betrouwbaarheidstoets, inclusief een toets van de *ultimate beneficial owners* (31i), eisen aan deskundigheid (31j), eisen t.a.v. acceptatie van spelers (31k) verplicht optreden van de aanbieder bij onmatige deelname aan kansspelen (31m), internationale samenwerking (34m) en aanvullende toezichtsbevoegdheden zoals de bindende aanwijzing (34n). Zie ook het besluit in zaak 12924 (randnummer 8) en het besluit in zaak 12517 (randnummer 9).

<sup>97</sup> Zie bijvoorbeeld het besluit in zaak 12517, randnummers 228 – 235.





## 7.6.2 Niet optreden tegen andere aanbieders / strijd met het gelijkheidsbeginsel / evenredigheidsbeginsel

(zienswijze onderdeel R)

138. Trannel voert aan dat de Kansspelautoriteit er beter aan zou doen om op te treden tegen kansspelaanbieders die zich wel actief op de Nederlandse markt richten. Door dit niet te doen handelt de Kansspelautoriteit in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
139. De raad van bestuur merkt op dat in meerdere zaken illegale aanbieders hetzelfde verwijt heeft geuit. Tot op heden hebben zij geweigerd te zeggen om welke bedrijven het dan zou gaan.<sup>98</sup> Ook heeft de raad van bestuur deze aanbieders voorgehouden dat zij niet op de hoogte zijn van de onderzoeken die de Kansspelautoriteit doet.<sup>99</sup>
140. Voorts ziet de raad van bestuur niet in waarom handhavend optreden tegen Trannel in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, nu tegen een groot aantal aanbieders is opgetreden wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. In alle gevallen was sprake van het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning en is gerichtheid op de Nederlandse markt vastgesteld. Het optreden vond bovendien plaats na prioritering volgens een van te voren bekendgemaakt prioriteringsbeleid.
141. De raad van bestuur merkt op dat Trannel in de *Leeswijzer* bij de gronden (pagina 6 en 7) aanvoert dat handhaving in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, maar deze stelling niet verder onderbouwt.

## 7.6.3 Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

(zienswijze onderdeel D)

142. Trannel voert aan dat zij zich steeds conform de geldende prioriteringscriteria gedragen. Anders dan Trannel meent, is dit echter geen vrijbrief om de Wok te overtreden. De Kansspelautoriteit heeft ook nooit overtreding van de wet 'onder voorwaarden' toegestaan. Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid.
143. Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Afdeling

<sup>98</sup> Bijvoorbeeld zaak 12517, randnummers 190-194

<https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/corona-limited/>.

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld de beslissing op bezwaar in zaak 8035, randnummer 44 van het advies, <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/imperial-club/>.



ECLI:NL:RVS:2018:155: *Aangezien het de ksa ontbreekt aan middelen en mankracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden, heeft de ksa het prioriteringsbeleid opgesteld. Daarin staat dat de aanbieders die prominent op de Nederlandse markt zijn gericht in eerste instantie voorwerp zijn van haar handhavingsacties. [...] Evenals de rechtbank heeft overwogen, komt dit beleid de Afdeling niet onredelijk voor, nu in het bijzonder op Nederland gerichte illegale aanbieders veel schade aan Nederlandse consumenten kunnen berokkenen.*

144. Tot 1 januari 2017 stelde de Kansspelautoriteit de betreffende aanbieder in de gelegenheid om zijn website(s) binnen een bepaalde termijn aan te passen en zich te deprioriteren. Met ingang van 1 januari 2017 worden geen aanschrijvingen meer verstuurd.<sup>100</sup>
145. Met ingang van 1 juni 2017 is de handhaving jegens aanbieders van kansspelen online zonder vergunning aangescherpt. Het betreffende nieuwsbericht is gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.<sup>101</sup>
146. Het is overigens ook een misvatting dat aanbieders van kansspelen zonder vergunning zich zodanig zouden kunnen aanpassen aan welk prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit dan ook, dat zij hun aanbod zonder vergunning ongehinderd kunnen voortzetten. Zoals gezegd, aanbieders van kansspelen zonder vergunning zijn altijd in overtreding, zij komen hooguit wat eerder of wat later in aanmerking voor nader onderzoek en (eventueel) daaruit volgende handhavende maatregelen.

#### 7.6.4 Uitlatingen van de voormalige directeur van de Kansspelautoriteit

*(zienswijze onderdeel T)*

147. Aangevoerd wordt dat de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit uitlatingen heeft gedaan betreffende de beschikbaarheid van websites zonder.nl- extensie.
148. In verschillende besluiten en beslissingen op bezwaar heeft de raad van bestuur reeds aangegeven dat er geen sprake is van toezeggingen, gedogen of anderszins. De raad van bestuur verwijst naar onder meer naar het besluit in zaak 12517,

<sup>100</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2016/december/wijziging-aanpak/>

<sup>101</sup> Zie voor het volledige bericht:

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>. Nieuwsbericht 27 mei 2017.



randnummer 164)<sup>102</sup> en naar de toespraak van de voorzitter van de raad van bestuur van 1 februari 2019, waarin onder meer wordt gezegd: [...] responsibility with regard to: [...] preventing illegal offer.<sup>103</sup>

149. Aan de uitlating van de toenmalige directeur van de Kansspelautoriteit op 13 juni 2017 op de conferentie Gaming in Holland 2017, naar aanleiding van een vraag vanuit de zaal, kan geen concrete en ondubbelzinnige toezegging worden afgeleid dat de Kansspelautoriteit (onder voorwaarden) niet zou handhaven tegen aanbieders van online kansspelen. De raad van bestuur wijst erop dat de toenmalige directeur diverse malen centraal stelde: *'don't target at Dutch consumers'*.
150. De toespraak van de toenmalige directeur op genoemde conferentie is gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.<sup>104</sup> In deze toespraak valt onder meer te lezen: *Allow me to explain that the recent steps we have taken in our enforcement policy is no transformation, rather a logical consequence and follow-up of everything we have done in the past years. We are here to enforce the law: According to Dutch law, the offering of unlicensed remote gambling in the Netherlands is illegal. I am sure this is well-known to you all. On the journey into the Dutch gambling landscape, unlicensed operators are not allowed to target their gambling product to Dutch consumers. The public demands that laws are enforced. It is our task to curb illegal gambling operators that are focusing on the Dutch consumer. We have been communicating this for the past five years. When the Gaming Authority was installed we defined our mission and our priority's. And we have been executing this mission in past and present.*
151. De Kansspelautoriteit heeft in meerdere zaken opgemerkt dat aanbieders altijd al gehouden zijn geweest om de Wok na te leven.<sup>105</sup> Aan niets kunnen zij het vertrouwen ontnemen 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*.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/corona-limited/>.

<sup>103</sup> Gepubliceerd: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/februari/invulling-zorgplicht/>.

<sup>104</sup> 'Marja Appelman: 'Kansspelautoriteit zet volgende stap in handhaving online', 29 juni 2017. Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/stap-in-handhaving/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/stap-in-handhaving/).

<sup>105</sup> Bijvoorbeeld zaak 12477, randnummer 67,

<https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/mr-green-limited/>.

<sup>106</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102 (Landhuis Hengelo), overweging 4.4.1.



152. Of Trannel (actief) klanten werft in Nederland of niet is niet relevant en plaatst Tranel niet in een bijzondere 'gedoogpositie'. Het verrichten van reclame en wervingsactiviteiten voor een niet vergund kansspel is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. Dat is niet de overtreding die Trannel in deze zaak wordt verweten.

### 7.6.5 Uitspraak gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016

*(zienswijze onderdeel E)*

153. Trannel voert aan dat uit de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016 blijkt dat Trannel op een verantwoorde wijze handelt.<sup>107</sup>
154. De raad van bestuur merkt op dat in diverse zaken betreffende kansspelaanbieders online is ingegaan op deze uitspraak. De raad van bestuur verwijst naar o.a. zaak 12517, randnummers 124-135. De raad van bestuur heeft in al deze gevallen benadrukt dat er sprake was van aanbieden zonder vergunning en zonder dat Trannel daartoe op enige grond ook bevoegd zou zijn geweest. De raad van bestuur ziet niet in hoe het plegen van een misdrijf op verantwoorde wijze kan geschieden.
155. De betreffende uitspraak van het Gerechtshof is ook door verschillende overtreders voorgelegd aan de rechter.<sup>108</sup> Dit heeft nimmer geleid tot het oordeel dat er sprake was van straffeloosheid. Immers, artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok geldt onverkort. De raad van bestuur verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*), waarin de rechtbank overwoog dat het verbod op het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen in Nederland tot op heden daadwerkelijk is gehandhaafd door de Kansspelautoriteit. De wens tot het beschermen van belangen als het tegengaan van kansspelverslaving, fraude en criminaliteit, is niet prijsgegeven. Niet kan worden gezegd dat het aanbieden van kansspelen op internet zonder vergunning niet meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig wordt beschouwd.

### 7.6.6 Verbod van détournement de pouvoir

*(Zienswijze onderdeel s)*

156. Trannel voert aan dat de Kansspelautoriteit in dit geval met de handhaving een ander doel tracht te bereiken dan waarvoor de bevoegdheid gegeven is. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok beoogt consumenten te beschermen en

<sup>107</sup> ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

<sup>108</sup> Bijvoorbeeld de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 5.



het aanbieden van kansspelen online behoeft consumentenbelangen niet te schaden, mist dit op verantwoorde wijze wordt gedaan.

157. De raad van bestuur verwijst naar hetgeen is opgemerkt in randnummer 122. Zolang Trannel niet beschikt over een vergunning kan naar het oordeel van de raad van bestuur geen sprake zijn van een verantwoord aanbod. Immers op dat aanbod kan niet worden toegezien en Trannel is niet gebonden aan vergunningvoorschriften of bijvoorbeeld belastingverplichtingen. Evenmin kan worden onderzocht of Trannel kan worden gekwalificeerd als een betrouwbare aanbieder.

## 7.7 Conclusie overtreding

*Overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok*

158. De raad van bestuur stelt vast dat via de website unibet.eu gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen, zonder dat hiervoor een vergunning was verleend. Hiermee is artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok overtreden.

*Periode van de overtreding*

159. Het aanbod was beschikbaar in elk geval in de periode 11 augustus 2018 – 27 december 2018.

## 8 Overtreder

160. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van kansspelen via de website unibet.eu toe aan Trannel International Limited te Malta.

## 9 Bestuurlijke boete

### 9.1 Algemeen

161. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2018 € 830.000,-.
162. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden



verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).

163. 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: de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen 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).
164. 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.<sup>109</sup>
165. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

## 9.2 Ernst en verwijtbaarheid

166. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van kansspelen online. De huidige wet biedt immers 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.
167. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.<sup>110</sup>
168. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen zijn er geen voorschriften m.b.t. zgn. verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,<sup>111</sup> hetgeen de

<sup>109</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.

<sup>110</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

<sup>111</sup> Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.



wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.

169. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.<sup>112</sup> 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 worden uitgekeerd.
170. De raad van bestuur stelt vast dat via de website unibet.eu gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze websites zich – in elk geval mede – richtten op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.
171. 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. Dat heeft Trannel onvoldoende gedaan. Gelet op alle besluiten, beslissingen op bezwaar, nieuwsberichten, jaarverslagen en andere documenten van de Kansspelautoriteit en gelet op de jurisprudentie, had het Trannel bekend moeten zijn – of in elk geval kunnen zijn – dat de Kansspelautoriteit geen gedoogbeleid hanteert voor het aanbieden van kansspelen online. Deze bestendige lijn is recent voortgezet in de Toezichtsagenda 2019, die op 21 januari 2019 is gepubliceerd en na consultatie is vastgesteld: *De Ksa wil het illegaal online aanbod zoveel mogelijk terugdringen en de zichtbaarheid voor de Nederlandse consument daarvan verkleinen.*<sup>113</sup>

#### *Omvang van het aanbod van kansspelen*

172. De raad van bestuur stelt vast dat op de website unibet.eu onder meer sportwedenschappen, slotmachines en casinospellen werden aangeboden.
173. Op 11 augustus 2018 werden 60 tafel- en kaartspellen, zoals roulette, blackjack en baccarat aangeboden,<sup>114</sup> 570 slotmachines,<sup>115</sup> 14 videopokerspellen<sup>116</sup> en 16 live casinospellen.<sup>117</sup> Onder *New Games* waren 35 spellen opgenomen.<sup>118</sup>

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/organisatie/publieke-doelen/>, pagina 7.

<sup>114</sup> Stuk 12876/01.035.734/15.

<sup>115</sup> Stuk 12876/01.035.734/16.

<sup>116</sup> Stuk 12876/01.035.734/19.

<sup>117</sup> Stuk 12876/01.035.734/21.

<sup>118</sup> Stuk 12876/01.035.734/15A.



174. Er werden weddenschappen op meer dan 30 sporten aangeboden, alsmede weddenschappen op 'politics' en 'TV and Novelty'. Bij het voetbal werden onder meer weddenschappen op wedstrijden uit de Nederlandse Eredivisie en van clubs uit de Eerste Divisie aangeboden.<sup>119</sup> Een overzicht van het Nederlandse voetbal is opgenomen onder <Netherlands Football Unibet>.<sup>120</sup> In totaal werden op 11 augustus 2018 81.583 wedopties aangeboden.
175. Op 27 december 2018 werden onder <all games> 729 spellen vermeld.<sup>121</sup> Er zijn onder meer 654 slotmachines, 64 tafel- en kaartspellen, zoals blackjack, roulette en baccarat en (video) poker en pokertoernooien.<sup>122</sup> Daarnaast werden 49 varianten keno, bingo, kraskaarten en arcadegames aangeboden,<sup>123</sup> alsmede onder meer Bingo Tournaments.<sup>124</sup> Terwijl een speler bingo speelt kan hij deelnemen aan *mini games*.<sup>125</sup> Er werden weddenschappen op meer dan 30 verschillende sporten aangeboden, alsmede weddenschappen op 'politics'.<sup>126</sup> In totaal werden op 27 december 2018 59.442 wedopties aangeboden.
176. Trannel vermeldt: *we're pleased to announce that we over 4,000 different sporting events with the best odds out there.*<sup>127</sup>
177. Over de apps stelt Trannel dat de speler zich niet meer hoeft te haasten om thuis een weddenschap te doen: *add an element of freedom to the betting experience*<sup>128</sup> *entThere is never a dull moment with the Unibet mobile apps that take the Casino experience to a whole new frontier. Play anywhere and anytime.*<sup>129</sup>

#### Bonussen en promoties

178. Trannel International Limited biedt (potentiële) spelers een uitgebreid bonusprogramma aan met vijf soorten bonussen. Er is een 200% *welcome bonus* bij casinospelen en een 100% bonus bij sportweddenschappen (bovenaan de betreffende pagina's).<sup>130</sup> Er zijn 3 sportpromoties, 6 casinopromoties, 4 bingopromoties en 3 pokerpromoties.<sup>131</sup> Bij poker zijn ook zgn. *Challenges Points* te

<sup>119</sup> Stuk 12876/01.035.734/12A (Top Oss).

<sup>120</sup> Stuk 12876/01.035.734/12 E.

<sup>121</sup> Stuk 12876/01.047.600/22.

<sup>122</sup> Stuk 12876/01.047.600/18.

<sup>123</sup> Stuk 12876/01.047.600/24.

<sup>124</sup> Stuk 12876/01.047.600/25A.

<sup>125</sup> Stuk 12876/01.047.600/25C.

<sup>126</sup> Stuk 12876/01.047.600/16.

<sup>127</sup> Stuk 12876/01.035.734/12A en Stuk 12876/01.047.600/16.

<sup>128</sup> Stuk 12876/01.035.734/12A.

<sup>129</sup> Stuk 12876/01.035.734/14.

<sup>130</sup> Bijvoorbeeld Stuk 12876/01.035.734/14 en stuk 12876/01.047.600/17. Zie ook Stuk 12876/01.047.600/27, onderaan de pagina.

<sup>131</sup> Stuk 12876/01.047.600/27.





winnen, waarmee o.a. 'gratis geld' en poker tickets verkrijgbaar zijn.<sup>132</sup> Op 27 december 2018 werden vijf casinopromoties aangeboden, waaronder een € 50.000 Festive Fortune Slots Tournament, € 75.000 End of Year Tournament en een € 400.000 Celebration Season.<sup>133</sup> Unibet vermeldt many fantastic bonuses waarmee nieuwe spelers worden verwelkomd.<sup>134</sup>

### Prijzen

179. De aangeboden prijzen waren hoog. Op 11 augustus 2018 werden 51 jackpots aangeboden die varieerden van ruim 4 duizend tot ruim 10 miljoen euro.<sup>135</sup> Op 27 december 2018 werden 62 jackpots aangeboden. Deze varieerden van ruim 2 duizend tot ruim 14 miljoen euro.<sup>136</sup>

### Risico's voor spelers

180. De op de websites aangeboden kansspelen zijn short odd-kansspelen, zoals casinospelen en slotmachines. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen.<sup>137</sup> Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het feit dat de positie van deelnemers niet is geregeld en het feit dat de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, maken de overtreding zeer ernstig. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar opgemerkt wordt: *Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*<sup>138</sup> Dit onderstreept de ernst van de overtreding.

<sup>132</sup> Stuk 12876/01.035.734/30c. *Challenges Points track your progression, and you'll start earning rewards as soon as you get 50 points. Rewards include free cash, new avatars, playthrough bonuses, poker tickets and bonus points. You can then exchange any bonus points you earn for extra rewards of your choice!*

Evenzo: Stuk 12876/01.047.600/26.

<sup>133</sup> Stuk 12876/01.047.600/17A.

<sup>134</sup> Stuk 12876/01.047.600/24B.

<sup>135</sup> Stuk 12876/01.035.734/19.

<sup>136</sup> Stuk 12876/01.047.600/20.

<sup>137</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

<sup>138</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.



181. De website unibet.eu richtte zich (mede) op de Nederlandse markt. Dit bleek uit het feit dat de toegang tot de website niet geblokkeerd was, het aanbieden van de betaalmethode iDeal na inloggen op de website, een Nederlandstalige klantenservice ten tijde van het eerste onderzoek en de informatie van de payment service provider.
182. De raad van bestuur is voorts ambtshalve bekend met diverse rechterlijke uitspraken waaruit activiteiten van Trannel (voorheen Unibet) op de Nederlandse markt blijken.<sup>139</sup>

### 9.3 Boetevaststelling

183. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Trannel.
184. 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, de hoogte van de te winnen prijzen, maximale inzetten en opnames, en de aangeboden bonussen en promoties, conform de boetebeleidsregels en zoals in bovenstaande toegelicht.
185. 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 gelet op het aanbod van spellen, prijzen (jackpots) bonussen en andere omstandigheden zoals omschreven in randnummers 7, onder h, 11 tot en met 14 (aanbod via apps), 20 en 21, 172 tot en met 179.
186. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de basisboete vast op € 420.000,- .
187. De raad van bestuur merkt voorts als boete verhogende omstandigheid aan dat Trannel International Limited maandelijks € 5,- in rekening brengt voor inactieve accounts (de *inactivity fee*). De raad van bestuur verwijst naar randnummers 8 en 20. 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 Trannel de gegevens en de rekening van de speler bekend en kan Trannel het geld van

<sup>139</sup> ECLI:NL:RBAMS:2015:1452 en ECLI:NL:GHAMS:2016:4212; ECLI:NL:RBUTR:2007:BB4898 en ECLI:NL:RBUTR:2008:BC7139; ECLI:NL:RBAMS:2014:2477; ECLI:NL:RBARN:2012:BW0238.



inactieve accounts direct terugstorten.<sup>140</sup> De raad van bestuur merkt dit daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met € 50.000,-

188. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 470.000,- aan Trannel passend en geboden.
189. De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor verdere boete verhogende of boete verlagende omstandigheden.

## 10 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat Trannel International Limited te Malta artikel 1, eerste lid, 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 Trannel International Limited te Malta een boete op van € 470.000,-.

Den Haag, 30 juli 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen  
voorzitter

### Verzonden op 1 augustus 2019

*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.*

<sup>140</sup> Vgl. het besluit in zaak 13078, randnummer 144 en het besluit in zaak 13090, randnummer 66.

OPENBAAR



**Kansspelautoriteit**

**Datum**

30 juli 2019

**Ons kenmerk**

13365.001 /

01.060.458

*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.*