

## Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaarschrift van TSG Interactive Gaming Europe Limited (hierna: TSG) tegen het besluit van 3 september 2019, met kenmerk 13366.001/01.060.707, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 400.000,-.

### 1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben (onder meer) tussen 26 juli 2018 en 10 januari 2019 de door TSG aangeboden website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van 16 april 2019.
3. In het rapport van 16 april 2019 wordt geconcludeerd dat TSG in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).
4. TSG is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen op het rapport van 16 april 2019. Tijdens een hoorzitting op 22 juli 2019 heeft TSG van die gelegenheid gebruik gemaakt.<sup>1</sup>
5. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) heeft TSG in het hiervoor genoemde besluit van 3 september 2019 (hierna: het boetebesluit) als overtreder aangemerkt van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en haar vanwege deze overtreding een boete opgelegd van € 400.000,-. Volgens het boetebesluit heeft TSG deze wettelijke bepaling overtreden door op de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) 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, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.
6. Eveneens bij besluit van 3 september 2019, met kenmerk 13366.002/01.060.709, heeft de raad van bestuur bepaald dat het boetebesluit openbaar wordt gemaakt. Het boetebesluit is op 23 september 2019 openbaar gemaakt door publicatie op de website van de Kansspelautoriteit.
7. Bij brief van 14 oktober 2019, ontvangen op 15 oktober 2019, is namens TSG bezwaar gemaakt tegen het boetebesluit. TSG heeft op 29 november 2019 de gronden van bezwaar ingediend.<sup>2</sup> Tijdens een hoorzitting op 16 december 2019 heeft TSG het bezwaarschrift mondeling toegelicht.<sup>3</sup> Namens TSG zijn verschenen de heer [persoon 1] en mevrouw [persoon 2], bijgestaan door de gemachtigden van TSG

---

<sup>1</sup> Verslag hoorzitting, 22 juli 2019, kenmerk 13366/01.060.562.

<sup>2</sup> Stuk 13366.001/01.064.892.

<sup>3</sup> Verslag hoorzitting, 16 december 2019, kenmerk 13366.001/01.066.049.

[advocaat 1], [advocaat 2] en [advocaat 3]. Tevens was aanwezig als tolk de heer [persoon 3].

## **2. Bezwaargronden**

8. In bezwaar wordt door TSG - samengevat - het volgende aangevoerd:
- a. De Kansspelautoriteit gaat uit van onjuiste feiten en heeft feiten onjuist geanalyseerd. Deze feiten moeten - mede tegen de achtergrond van de motie-Postema en de Concept-beleidsregel 'Betrouwbaarheidstoetsing naar aanleiding van online aanbod' - alsnog correct worden vastgesteld, met name met betrekking tot (i) de iDeal-transacties; (ii) de vacature voor Nederlands sprekend personeel / het gebruik van de Nederlandse taal op de .com-website; (iii) de vermelding van Nederlandse pokerspelers / Team Netherlands; (iv) de verwijzingen naar Nederlandse verslavingszorginstellingen; (v) de lijst van uitgesloten landen en het dropdown-menu; (vi) pokertoernooien in Nederland; (vii) kansspel-apps; (viii) gelieerde partijen; (ix) het jaarverslag; en (x) overige punten;
  - b. Het boetebesluit is in strijd met het Unierechtelijke en het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel;
  - c. Het boetebesluit is in strijd met het Unierechtelijke en het nationaalrechtelijke rechtszekerheidsbeginsel;
  - d. De opgelegde boete is onevenredig hoog.

## **3. Juridisch kader**

9. 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.
10. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.
11. Artikel 35a van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt, ten tijde hier van belang, € 830.000,- of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

## **4. Overwegingen van de commissie**

### **4.1 Ten aanzien van de ontvankelijkheid**

12. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

#### 4.2. Ten aanzien van het bezwaar tegen het boetebesluit

13. De commissie merkt op dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. De Wok bevat geen voorziening om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen en om op dat aanbieden toezicht te houden. Dat betekent dat ieder online aanbod waarvoor geen vergunning is verleend, in strijd met de wet is.
14. Het is de commissie bekend dat de raad van bestuur een zekere rangschikking toepast bij de aanpak van overtreders. Het komt erop neer dat in beginsel eerst aanbieders worden aangepakt die online kansspelen aanbieden op een website met de extensie -.nl, waarvan de website deels of geheel in de Nederlandse taal is of die reclame maken op televisie, radio of in gedrukte media. Met ingang van 1 juni 2017 richt de Kansspelautoriteit haar aandacht ook op alle andere aanbieders die hun aanbod specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten.
15. Een illegale aanbieder die niet aan de prioriteringscriteria voldoet, komt ook voor handhaving in aanmerking, maar heeft slechts een lagere prioriteit. De rechtbank Den Haag oordeelde in dit verband reeds meermaals in duidelijke bewoordingen: *"Het niet voldoen aan deze prioriteringscriteria betekent overigens niet dat van een overtreding geen sprake is, of dat [de raad van bestuur] niet handhavend zou mogen optreden."*<sup>4</sup>
16. Niet in geschil is dat TSG een aanbieder is van online kansspelen en dat TSG deze online kansspelen aanbiedt via (onder meer) de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu). Bovendien staat vast dat er aan TSG geen Nederlandse vergunning is afgegeven voor het aanbieden van online kansspelen.
17. Zoals uit het bezwaarschrift blijkt en tijdens de hoorzitting op 16 december 2019 door TSG is bevestigd, is evenmin in geschil dat het aanbod van kansspelen via de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) in ieder geval in de periode van 26 juli 2018 tot en met 10 januari 2019 bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. De toegang tot de website was immers niet geblokkeerd, noch was deelname vanuit Nederland anderszins onmogelijk gemaakt. Daarmee is de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok naar het oordeel van de commissie gegeven. Op grond van artikel 35a van de Wok was de raad van bestuur dan ook bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen aan TSG. De commissie merkt daarbij op dat voor het vaststellen van de overtreding en de bevoegdheid om een boete op te leggen niet relevant is of TSG zich specifiek en onmiskenbaar op Nederland heeft gericht.
18. De commissie verwijst in dit verband voorts naar een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 september 2018, zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262: *'De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam [www.\[naam\].com](http://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 [naam] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van [naam] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit.'*

---

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

19. Aanvullend merkt de commissie op dat niet ter discussie staat dat TSG in ieder geval aan enkele van de per 1 juni 2017 geldende prioriteringscriteria<sup>5</sup> voldeed, namelijk 'het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt' en 'het ontbreken van (verschillende variaties van) geoblocking'. Meer in het bijzonder blijkt de gerichtheid op de Nederlandse markt - onder meer - uit:
1. De toegankelijkheid van het aanbod vanaf een computer met een Nederlands IP-adres;
  2. De mogelijkheid om vanuit Nederland met een Nederlands IP-adres en Nederlandse (adres)gegevens een spelersaccount aan te maken en daarmee vanaf een Nederlandse bankrekening via iDeal een storting te doen;
  3. Het gebruik van de betaalmethode iDeal, die gericht is op betalingsverkeer met Nederlandse bankrekeningen;
  4. De informatie van de betaaldienstverlener waaruit blijkt dat er substantiële omzet is gegenereerd door iDeal transacties gedaan met Nederlandse bankrekeningen.<sup>6</sup>
20. De commissie zal in het navolgende de gronden van bezwaar bespreken.

#### **4.2.1 Ten aanzien van grond a (feitelijke bevindingen)**

21. De commissie herhaalt dat de raad van bestuur bevoegd is om op te treden tegen ieder aanbod van kansspelen dat in Nederland beschikbaar is en waarvoor niet de vereiste vergunning is verleend. Of een dergelijke website wel of niet specifiek gericht is op Nederland is derhalve niet van belang voor de bevoegdheid om een boete op te leggen. In aanvulling hierop overweegt de commissie ten aanzien van de door TSG aangevoerde bezwaren tegen de feitelijke bevindingen van de Kansspelautoriteit het volgende.

##### *iDeal-transacties (grond a sub i)*

22. TSG voert aan dat het rapport van 16 april 2019 tot verwarring kan leiden, omdat daarin zou worden gesuggereerd dat er ook na 29 augustus 2018 iDeal-transacties hebben plaatsgevonden.
23. Zoals ook in het boetebesluit is overwogen is de payment service provider tijdens het onderzoek verzocht gegevens te verstrekken over de periode van 18 juli 2018 tot en met (uiteindelijk) 11 maart 2019 en blijkt uit de ontvangen informatie dat in de periode van 14 juli 2018 tot en met 29 augustus 2018 via de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) bijna 255.000 iDeal-transacties zijn gedaan door 33.595 unieke Nederlandse bankrekeningnummers. Voor zover het rapport van 16 april 2019 tot onduidelijkheid zou kunnen hebben geleid over de periode waarop de ontvangen informatie over de iDeal-transacties zag, is deze onduidelijkheid naar het oordeel van de commissie reeds bij het boetebesluit weggenomen. Of ook na 29 augustus 2018 iDeal-transacties hebben plaatsgevonden, kan in deze zaak overigens in het midden blijven. Het voorgaande doet naar het oordeel van de commissie namelijk geen afbreuk aan de vastgestelde overtreding en de bevoegdheid om TSG een boete op te leggen.

<sup>5</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>

<sup>6</sup> Stuk 12871/01.049.924.

24. Hierbij merkt de commissie aanvullend op dat nu niet in geschil is dat TSG in ieder geval in de periode van 18 juli 2018 tot en met 29 augustus 2018 iDeal als betaalmiddel aanbood op haar website, TSG aan minimaal één prioriteringscriterium voldeed. De raad van bestuur heeft derhalve conform zijn handhavingsbeleid gehandeld. Ook naar vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) kan in de aanwezigheid van iDeal een objectieve aanwijzing gevonden worden voor de gerichtheid van het aanbod op de Nederlandse markt<sup>7</sup>.

*Vacature voor Nederlands sprekend personeel / het gebruik van de Nederlandse taal op de .com-website (grond a sub ii), de vermelding van Nederlandse pokerspelers / Team Netherlands (grond a sub iii), de verwijzingen naar Nederlandse verslavingszorginstellingen (grond a sub iv) en de lijst van uitgesloten landen en het dropdown-menu (grond a sub v)*

25. TSG voert aan dat de aanwezigheid van een vacature voor Nederlandstalig klantenservicepersoneel tijdens het eerste onderzoek op 26 juli 2018, niet aantoonde dat sprake was van gerichtheid op Nederland, aangezien de Nederlandse taal ook buiten Nederland wordt gesproken. TSG voert tevens aan dat de .com-website na 10 januari 2019, namelijk op 16 januari 2019, is onderzocht en dat er in Nederland geen diensten beschikbaar werden gesteld op deze website.

26. TSG voert daarnaast aan dat uit het feit dat twee Nederlandse pokerspelers op de website werden vermeld en dat daarbij 'Team Netherlands' werd vermeld, niet kan worden afgeleid dat de website (specifiek en onmiskenbaar) was gericht op Nederland.

27. TSG voert voorts aan dat er geen doorslaggevende betekenis kan worden toegekend aan het feit dat op de website melding werd gemaakt van twee Nederlandse verslavingszorginstellingen, aangezien dit niet zondermeer bewijst dat het aanbod specifiek en onmiskenbaar gericht is op Nederland.

28. TSG voert verder aan dat er geen conclusies kunnen worden getrokken uit het feit dat Nederland niet is opgenomen in de lijst van uitgesloten landen. Tijdens de hoorzitting op 16 december 2019 heeft TSG nader toegelicht dat zij één lijst hanteert, maar dat de interne versie van de lijst eerder wordt geactualiseerd dan de op de website geplaatste versie. Daarbij heeft TSG desgevraagd aangegeven dat Nederland in beide versies niet voorkomt.

29. De commissie overweegt dat wat er ook zij van deze stellingen, deze niet afdoen aan de vaststelling van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en de bevoegdheid om een boete op te leggen. Gelet op het voorgaande kan in het midden worden gelaten of de omstandigheden die in grond a, sub ii tot en met v, worden benoemd, kenmerken zijn waaruit een specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland blijkt.

*Pokertoernooien in Nederland (grond a sub vi)*

30. TSG stelt dat de vermelding in het rapport van 16 april 2019 dat door haar ook live toernooien op verschillende fysieke locaties worden aangeboden, irrelevant is om te beoordelen of sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder

---

<sup>7</sup> ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 7.2, en ECLI:NL:RVS:2018:3135, overweging 6.3.

a, van de Wok.

31. De commissie overweegt dat, zoals ook in randnummer 109 van het boetebesluit is vermeld, tijdens het onderzoek is gekeken naar het aanbod van TSG en dat daarbij is geconstateerd dat TSG blijkens haar website zowel online poker als fysieke pokertoernooien aanbiedt. Bij deze constatering is niet vermeld dat deze fysieke toernooien in Nederland zouden plaatsvinden. De enkele vermelding van deze constatering in het rapport van 16 april 2019 betekent, anders dan TSG blijkbaar veronderstelt, niet dat deze constatering is betrokken bij de vaststelling van de overtreding. Het is de commissie dan ook niet duidelijk wat TSG beoogt met deze grond.

*Kansspel-apps (grond a sub vii)*

32. TSG voert aan dat zij geen apps aanbiedt die kunnen worden opgevat als zijnde gericht op Nederland. De betreffende apps zijn volgens TSG niet te vinden binnen op Nederland gerichte iOS- en Android-omgevingen.

33. De commissie ziet niet in hoe deze bezwaargrond kan leiden tot aantasting van de rechtmatigheid van het boetebesluit, aangezien de constatering in het rapport van 16 april 2019 dat applicaties worden aangeboden, op geen enkele wijze is betrokken bij de vaststelling van de overtreding of de boeteoplegging.

*Gelieerde partijen (grond a sub viii)*

34. TSG stelt dat in het boetebesluit ten onrechte is geconcludeerd dat zij wel in Nederland reclame moet maken, omdat zij in Nederland met gelieerde partners samenwerkt voor reclame voor haar producten in andere jurisdicties. TSG stelt daarbij dat de beoordeling van de website [www.pokerstarspartners.nl](http://www.pokerstarspartners.nl) heeft plaatsgevonden op 14 februari 2019, terwijl de overtreding plaats zou hebben gevonden in de periode van 26 juli 2018 tot en met 10 januari 2019.

35. De commissie stelt in dit verband allereerst vast dat TSG er terecht op heeft gewezen dat in het boetebesluit enerzijds is vermeld dat de tijdens de hoorzitting op 22 juli 2019 besproken nieuwsbrief niet is nagezonden door TSG (randnummer 118 van het boetebesluit), terwijl anderzijds (in voetnoot 86 van het boetebesluit) is vermeld dat deze nieuwsbrief op 9 augustus 2019 is ontvangen van TSG. De commissie beschouwt dit als een vergissing in het boetebesluit en stelt vast dat de betreffende nieuwsbrief inderdaad op 9 augustus 2019 is nagezonden door TSG. Dit doet evenwel niet af aan de rechtmatigheid van het boetebesluit. Naar het oordeel van de commissie betreffen de overwegingen in het boetebesluit ten aanzien van 'gelieerde partijen' een reactie op de zienswijzen van TSG en liggen deze niet ten grondslag aan de vaststelling van de overtreding of de boeteoplegging.

*Het jaarverslag (grond a sub ix)*

36. TSG voert aan dat in het boetebesluit ten onrechte wordt gesuggereerd dat zij in haar jaarverslag over 2017 het standpunt heeft ingenomen dat het toepassingsgebied van de Wok onduidelijk is. TSG stelt dat het jaarverslag slechts de boodschap overbrengt dat er discussie is geweest, in plaats van dat een dergelijke discussie op dat moment aan de gang was.

37. Ook ten aanzien van deze bezwaargrond ziet de commissie niet in dat deze kan leiden tot aantasting van de rechtmatigheid van het boetebesluit, aangezien de betreffende overwegingen in het boetebesluit niet zijn betrokken bij de vaststelling van de

overtreding en de bevoegdheid om een boete op te leggen.

*Overige punten (grond a sub x)*

38. Alhoewel dit naar het oordeel van de commissie voor de vaststelling van de overtreding en de bevoegdheid om een boete op te leggen evenmin relevant is, stelt de commissie vast dat TSG er terecht op heeft gewezen dat het overzicht van de Malta Gaming Authority (MGA) aantoont dat de vergunning MGA/B2C/213/2011 in handen is van TSG en dat de vergunning MGA/B2B/214/2011 (in het boetebesluit is per abuis MGA/B2C/214/2011 vermeld) in handen is van [bedrijf 1].<sup>8</sup> Anders dan in randnummer 24 van het boetebesluit is vermeld staat de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) niet alleen vermeld onder de laatstgenoemde vergunning, maar ook onder die van TSG. Aangezien deze grond naar het oordeel van de commissie niet kan leiden tot aantasting van de rechtmatigheid van het boetebesluit, laat de commissie dit punt verder onbesproken.
39. De commissie adviseert de bezwaren ten aanzien van de feitelijke bevindingen gelet op het voorgaande te passeren.

**4.2.2 Ten aanzien van grond b (strijd met het Unierechtelijke en het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel)**

40. TSG heeft in bezwaar opnieuw aangevoerd dat zij er gelet op 'gemaakte afspraken' op mocht vertrouwen dat zij in 'de overgangsfase' naar een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand, niet zou worden onderworpen aan handhavingsmaatregelen door de Kansspelautoriteit. Ten aanzien van dit beroep op het vertrouwensbeginsel verwijst de commissie naar het boetebesluit van 3 september 2019. De bezwaargronden zijn grotendeels gelijklopend aan de tijdens de hoorzitting van 22 juli 2019 aangevoerde zienswijzen. In het boetebesluit van 23 juli 2019 is hier naar het oordeel van de commissie voldoende op ingegaan. De commissie ziet op enkele punten aanleiding voor een nadere aanvulling.
41. TSG heeft met een verwijzing naar een vonnis van de rechtbank Amsterdam van 18 maart 2015<sup>9</sup> en een arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016<sup>10</sup> gesteld dat de rechtelijke macht steun verleent aan het standpunt dat een aanbieder als TSG niet zou worden onderworpen aan handhavingsmaatregelen. Het is de commissie niet gebleken dat de rechtspraak een grondslag biedt voor deze stelling. De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018<sup>11</sup> waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat zij het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit niet onredelijk acht en dat de Kansspelautoriteit dus handhavend mag optreden. De Afdeling heeft tevens geoordeeld dat het vonnis van 18 maart 2015 en het arrest van 25 oktober 2016 dat oordeel niet anders maken, omdat hierin niet de vraag naar de rechtmatigheid van het prioriteringsbeleid aan de orde was, maar de vraag of artikel 40, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek er aan in de weg staat dat een in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok gesloten overeenkomst nietig of vernietigbaar is.<sup>12</sup> De commissie verwijst tevens naar het vonnis van de Rechtbank Oost-Brabant van 20 december 2018 waarin is geoordeeld dat niet kan worden gezegd dat het aanbieden van kansspelen op internet

<sup>8</sup> Stuk 12871/01.046.501/04 en stuk 12871/01.046.501/05.

<sup>9</sup> ECLI:NL:RBAMS:2015:1452.

<sup>10</sup> ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

<sup>11</sup> ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*).

<sup>12</sup> ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), r.o. 5.2.

zonder vergunning niet meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig wordt beschouwd.<sup>13</sup>

42. TSG heeft aangevoerd dat de Kansspelautoriteit het beroep op het vertrouwensbeginsel had moeten beoordelen aan de hand van de nieuwe maatstaf uit de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019<sup>14</sup> en dat het beroep op het vertrouwensbeginsel bij toepassing van deze nieuwe maatstaf slaagt.
43. De commissie is van oordeel dat een beroep op het vertrouwensbeginsel ook aan de hand van de nieuwe maatstaf, zoals beschreven in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, niet kan slagen.
44. Volgens deze uitspraak is er bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel sprake van drie stappen.
- De juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept: komt die neer op een (toerekenbare schijn van een) toezegging?
  - kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend? en
  - een afweging van de betrokken belangen.
45. Naar het oordeel van de commissie voldoet het beroep op het vertrouwensbeginsel al niet aan de eerste van de drie stappen. De commissie overweegt daartoe als volgt.
46. Om aan te kunnen nemen dat er sprake is van een toezegging, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling. Bovendien dient de uitlating en/of gedraging toegesneden te zijn op de concrete situatie. Algemene voorlichting of algemene uitlatingen zijn niet aan te merken als een toezegging. Verder speelt ook de deskundigheid van de betrokkene een rol.
47. De commissie overweegt allereerst dat TSG niet aannemelijk heeft gemaakt dat er een individuele toezegging aan haar is gedaan dat er nooit handhavend tegen haar zou worden opgetreden. De door TSG aangehaalde brieven van de Kansspelautoriteit van 8 juni 2012 en 31 juli 2012 bevatten een dergelijke toezegging niet. In die brieven is immers toegelicht dat het aanbieden van kansspelen via internet gericht op de Nederlandse markt verboden is en dat de Kansspelautoriteit daar handhavend tegen zal optreden. Verder is hierin toegelicht dat er voor de volgorde van handhaving prioriteringscriteria gelden, dat die in de toekomst kunnen worden aangepast en dat TSG op 31 juli 2012 niet voldoet aan de prioriteringscriteria waardoor handhaving op dat moment niet op TSG is gefocust.
48. Van een individuele toezegging door het ministerie is de commissie evenmin gebleken. De commissie verwijst naar het antwoord van de staatssecretaris van 27 februari 2014 naar aanleiding van Kamervragen over dit onderwerp: *'Nee, er is geen sprake van enige afspraak. In 2012 zijn online aanbieders geïnformeerd over het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit'*.<sup>15</sup> In de antwoorden op de gestelde vragen, gaat de staatssecretaris voorts in op de suggestie dat er sprake zou zijn van een gedoogbeleid en op de waarschuwingsbrieven. De staatssecretaris: *'Het feit dat*

<sup>13</sup> Uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykie*).

<sup>14</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1694.

<sup>15</sup> Tweede Kamer, 2013-2014, Aanhangsel 1287, vraag 3.



*aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de Kansspelautoriteit.*<sup>16</sup> Er is geen sprake van een gedoogbeleid.

49. TSG heeft, in randnummer 22 van de bezwaargronden, nogmaals verwezen naar de uitlatingen van de heer Tang tijdens een bestuursvergadering in mei 2012. De commissie overweegt dat ook hier niet kan worden gesproken van een individuele toezegging aan het adres van TSG. Bovendien gaat het hier om later openbaar gemaakte notulen uit een periode waarin sprake was van beleidsvorming. In een dergelijk geval kan niet gesproken worden van uitlatingen die redelijkerwijs de indruk kunnen wekken van een welbewuste standpuntbepaling.
50. TSG heeft, in randnummer 25 van de bezwaargronden, nogmaals verwezen naar de uitspraken van staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 en 7 april 2015. De verwijzing naar de uitspraken van de (toenmalige) staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kan TSG niet baten. Nog daargelaten dat de staatssecretaris nooit bevoegd is geweest om op te treden tegen illegaal aanbod, is de uitspraak gedaan tijdens een discussie in de Tweede Kamer op 7 april 2015 over marktwerking en een gelijk speelveld.<sup>17</sup> De staatssecretaris heeft hiermee geen handhavingsbeleid geformuleerd. Dit blijkt ook uit de antwoorden van de staatssecretaris op Kamervragen die eveneens op 7 april 2015 aan de Kamer zijn gezonden: *De Kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor handhaving van de Wet op de kansspelen. Zij heeft mij laten weten dat geen sprake is van gedoogbrieven of comfort letters.*<sup>18</sup> Gelet daarop konden de uitlatingen, die al niet individueel van aard waren, tevens niet redelijkerwijs bij TSG de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling.
51. Gelet op het voorgaande kan er voor de periode voorafgaand aan het aangescherpte prioriteringsbeleid geen geslaagd beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel.
52. Zoals ook in het boetebesluit is aangegeven is het aangescherpte prioriteringsbeleid op 27 mei 2017 bekendgemaakt en per 1 juni 2017 in werking getreden. De commissie overweegt dat, mocht er al enig gerechtvaardigd vertrouwen hebben bestaan wat gelet op het voorgaande onaannemelijk is, dit in ieder geval niet meer bestond op 1 juni 2017. Op dat moment werden alle kansspelaanbieders, en dus ook TSG, immers op de hoogte gesteld van het aangescherpte beleid. Een aanscherping waar TSG verschillende keren voor is gewaarschuwd, zoals ook is gebleken uit de pleitnota van TSG voor de hoorzitting van 22 juli 2019.
53. TSG heeft in bezwaar opnieuw aangevoerd dat zij aan de uitspraak van de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit op de conferentie Gaming in Holland 2017 het vertrouwen mocht ontleen dat er tegen haar niet tegen handhavend zou worden opgetreden. In aanvulling op randnummer 67 tot en met 71 van het boetebesluit overweegt de commissie allereerst dat de uitspraak waar TSG op doelt, ziet op de beantwoording van een vraag na afloop van een toespraak van de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit. In deze toespraak heeft zij het aangescherpte prioriteringsbeleid uiteengezet. Hierbij heeft zij meermaals benadrukt dat aanbieders geen consumenten uit Nederland mogen accepteren en dat aanbieders moeten

---

<sup>16</sup> Tweede Kamer, 2014-2015, Aanhangsel 1899, vragen 4 en 6.

<sup>17</sup> Tweede Kamer, 2014-2015, 33996, nummer 6, pagina 64.

<sup>18</sup> Tweede Kamer, 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen, nummer 1844.

stoppen met het aanbieden van online kansspelen aan Nederlandse consumenten. Deze uitspraken waren in lijn met het aangescherpte prioriteringsbeleid. De toespraak zelf kon daarom gezien worden als een welbewuste standpuntbepaling. Een algemeen antwoord op een na afloop gestelde vraag vanuit de zaal, kan redelijkerwijs niet beschouwd worden als een uitlating die het vertrouwen kon wekken dat aan TSG de toezegging werd gedaan dat TSG werd toegestaan in strijd met de Wok kansspelen aan te bieden zonder vergunning. Noch kon TSG dit antwoord beschouwen als een afwijking van het aangescherpte beleid ten gunste van TSG waarmee het TSG vrij zou staan om de Wok te mogen overtreden. Van een toezegging waaraan een gerechtvaardigd vertrouwen kon worden ontleend was geen sprake.

54. De commissie overweegt daarom dat een beroep op het vertrouwensbeginsel, ook aan de hand van de nieuwe maatstaf zoals beschreven in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, niet kan slagen.
55. TSG heeft naast het beroep op het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel ook een beroep gedaan op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel. De commissie overweegt dat een dergelijk beroep gelet op het voorgaande ook niet kan slagen, nu er in het geheel geen sprake is van een toezegging.
56. De commissie adviseert de bezwaren te passeren.

#### **4.2.3 Ten aanzien van grond c (strijd met het Unierechtelijke rechtzekerheidsbeginsel en het nationaalrechtelijke rechtzekerheidsbeginsel)**

57. TSG stelt zich op het standpunt dat de prioriteringscriteria uit 2017 niet voldoen aan het rechtzekerheidsbeginsel, omdat de daarin neergelegde regels voor haar onvoldoende duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar waren.
58. Het beroep op het rechtzekerheidsbeginsel is grotendeels gelijklopend aan de tijdens de hoorzitting van 22 juli 2019 aangevoerde zienswijze op dit punt. De commissie kan zich vinden in wat als reactie daarop vanaf randnummer 79 van het boetebesluit is opgenomen en verwijst daarnaar. In aanvulling daarop zal de commissie nog aan enkele punten aandacht besteden.
59. TSG stelt dat de aangescherpte prioriteringscriteria in weerwil van de gemaakte afspraken zonder overleg en zonder redelijke overgangstermijn zijn ingevoerd. De commissie overweegt in aanvulling op het boetebesluit dat er voor de raad van bestuur geen verplichting bestaat om handhavingsbeleid te overleggen met partijen waarop de handhaving ziet of kan zien. De commissie overweegt verder dat TSG op het moment van de eerste opname van de website op 26 juli 2018 ruim een jaar de tijd heeft gehad om te voldoen aan de aangescherpte prioriteringscriteria. Wat er ook zij van de overgangstermijn, op het moment van de opname waren de prioriteringscriteria naar het oordeel van de commissie daarom voldoende voorzienbaar.
60. TSG heeft aangevoerd dat de prioriteringscriteria intern tegenstrijdig zijn, gelet op het criterium van "het ontbreken van (verschillende variaties van) geoblocking". De commissie kan, anders dan TSG, randnummers 71 en 72 van het boetebesluit goed volgen en sluit daarbij, onder verwijzing naar wat hiervoor ten aanzien van het vertrouwensbeginsel is overwogen, aan.

61. De commissie overweegt dat de onder randnummer 60 genoemde bezwaargrond en de grond dat de prioriteringscriteria niet uitputtend zijn, niet relevant zijn. Voor TSG had immers met de aanwezigheid van iDeal al duidelijk en voorzienbaar moeten zijn dat zij voldeed aan het criterium "het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt". Door het gebruik van iDeal heeft TSG zich in elk geval reeds geprioriteerd voor handhaving.
62. TSG heeft in bezwaar opnieuw aangevoerd dat de Kansspelautoriteit het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door bij de toepassing van het handhavingsbeleid gebruik te maken van subjectieve criteria die vooraf niet kenbaar zijn gemaakt, zoals 'populariteit van de website', 'schadelijkheid voor consumenten' en 'de mate van gerichtheid'. De commissie kan, anders dan TSG, randnummers 84 en 85 van het boetebesluit goed volgen en sluit daarbij aan.
63. TSG heeft aangevoerd dat er onduidelijkheid bestond over de toepassing van de handhavingsbevoegdheid op basis van het aangescherpte prioriteringsbeleid. TSG stelt dat de branchevereniging Stichting Speel Verantwoord heeft geprobeerd nadere informatie te verkrijgen, maar dat de Kansspelautoriteit weigerde een inhoudelijke toelichting te geven. In aanvulling op het boetebesluit overweegt de commissie nog het volgende. De Kansspelautoriteit heeft op 15 juni 2017 een brief gestuurd naar Stichting Speel Verantwoord. In deze brief heeft de Kansspelautoriteit nogmaals aangegeven dat partijen erop zijn gewezen dat aanbieders die hun website aan de prioriteringscriteria aanpassen nog steeds in overtreding waren, dat ze niet gevrijwaard waren van handhavend optreden en dat handhavend optreden alleen kan worden voorkomen als het aanbod niet toegankelijk is voor en gericht is op de Nederlandse speler. Ook deze brief biedt wat de commissie betreft voldoende duidelijkheid over de werking van het aangescherpte prioriteringsbeleid. In de brief is opgenomen dat de Kansspelautoriteit geen overleg over handhaving voert met partijen op wie de handhaving ziet of kan zien. De Stichting Speel Verantwoord is als brancheorganisatie echter niet een dergelijke partij. Stichting Speel Verantwoord heeft dan ook op 10 oktober 2017 een gesprek gehad met de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur en de toenmalig directeur van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit vertrouwt erop dat de Stichting Speel Verantwoord de aanbieders die door haar worden vertegenwoordigd, op de hoogte heeft gesteld van de uitkomst van dit gesprek.
64. De commissie overweegt dat een beroep op het nationaalrechtelijke en Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel gelet op het voorgaande niet kan slagen.
65. De raad van bestuur is tevens van oordeel dat geen sprake is van strijdigheid met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017.<sup>19</sup>
66. De commissie adviseert de bezwaren te passeren.

---

<sup>19</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), overweging 3.4.

#### 4.2.4 Ten aanzien van grond d (disproportionaliteit van de boete)

67. TSG heeft aangevoerd dat de opgelegde boete onevenredig hoog is en dat de verhoging van de basisboete onvoldoende is gemotiveerd. Daarnaast heeft TSG aangevoerd dat de hoogte van de boete in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.
68. De raad van bestuur heeft op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok, de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen van, ten tijde hier van belang, maximaal € 830.000,-. Deze bevoegdheid is uitgewerkt in de zogenoemde boetebeleidsregels die op de website van de Kansspelautoriteit zijn gepubliceerd.<sup>20</sup>
69. De commissie is in dit verband allereerst van oordeel dat de stelling van TSG dat de risico's die zijn verbonden aan online pokerspellen aanzienlijk lager zijn dan bij casinospellen, online speelautomaten, sportweddenschappen, bingospellen en krasloten, niet kan worden gevolgd. In dit verband wijst de commissie op het onderzoek 'Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod'<sup>21</sup>, waaruit blijkt dat online poker qua verslavingsrisico's niet aanzienlijk verschilt van voornoemde andere (online) kansspelen.
70. Het is de commissie voorts niet gebleken dat de aan TSG opgelegde boete gelet op de feiten en omstandigheden van het geval, alsmede in vergelijking met andere door de raad van bestuur opgelegde boetes aan online aanbieders<sup>22</sup>, onevenredig hoog is. Anders dan TSG is de commissie van oordeel dat in het boetebesluit voldoende is gemotiveerd waarom de vastgestelde overtreding als zeer ernstig wordt aangemerkt en dat gelet op het aantal spellen dat wordt aangeboden op de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) en de aard daarvan (namelijk risicovolle short odd-kansspelen), alsmede de van toepassing zijnde welkomstbonussen en de hoogte en aard (zoals seats in live events) van de te winnen prijzen een verhoging van de minimum basisboete van € 150.000,- naar € 400.000,- in dit geval passend en gerechtvaardigd is. De commissie benadrukt daarbij bovendien dat uit de mede door TSG zelf naar voren gebrachte dominante positie op de wereldwijde online pokermarkt, alsmede de op de website benoemde internationale teams uit verschillende landen (waaronder 'Team Netherlands'), volgt dat sprake is van een grote aantrekkingskracht voor online pokerspelers. Deze omstandigheden appelleren ook voor Nederlandse online pokerspelers aan deelname aan een internationaal speelveld met een wereldwijd netwerk aan spelers en een wereldwijde uitstraling, wat de aantrekkingskracht voor deelname via de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) vergroot. Daarbij komt dat uit de van de payment service provider verkregen informatie is gebleken dat Nederlandse spelers daadwerkelijk worden aangetrokken tot de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) en veelvuldig hebben deelgenomen aan de aangeboden kansspelen.<sup>23</sup>
71. De commissie is van oordeel dat in het boetebesluit rekening is gehouden met alle aanwezige belangen en omstandigheden. Het betoog van TSG dat de opgelegde boete onevenredig hoog is, volgt de commissie dan ook niet.

---

<sup>20</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>

<sup>21</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/publicaties/onderzoek/>

<sup>22</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/>

<sup>23</sup> Stuk 12871/01.049.924/03. Het totaalbedrag van de transacties via iDeal over de periode van 18 juli 2018 tot en met 29 augustus 2018 bedroeg ruim 10 miljoen euro.

72. De commissie adviseert de bezwaren te passeren.

## **5. Conclusie**

73. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren en het boetebesluit van 3 september 2019, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.

74. Voor vergoeding van kosten ziet de commissie geen aanleiding.

75. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 31 januari 2020 door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors en de heer mr. P.B. Thiemann.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije