



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan LeoVegas Gaming p.l.c., te Malta.

Zaak: 12868

Kenmerk: 13385/01.062.180

Openbaarmaking onder kenmerk: 13385/01.063.063

## 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 [www.leovegas.com](http://www.leovegas.com) zijn in elk geval in de periode van 2 augustus 2018 tot en met 10 januari 2019 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan LeoVegas Gaming p.l.c. te Malta. Er wordt een boete opgelegd van € 350.000,-.



## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
2	Wettelijke bepalingen .....	3
3	Onderzoek naar website en betrokkenen .....	4
3.1	De website .....	4
3.2	De betrokkenen .....	8
4	Rapport .....	8
5	Zienswijze .....	9
5.1	Procedureel .....	9
5.2	Inhoudelijk .....	9
6	Feitelijk kader .....	16
7	Beoordeling .....	17
7.1	Bevoegdheid van de raad van bestuur .....	17
7.2	De overtreding .....	17
7.3	De overtreder .....	18
7.4	Conclusie .....	18
8	Sanctie .....	19
8.1	Algemeen .....	19
8.2	Ernst en verwijtbaarheid .....	19
8.3	Boetevaststelling .....	23
9	Besluit .....	25



## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning. In dit besluit stelt de raad van bestuur vast dat LeoVegas Gaming p.l.c. (hierna: LeoVegas) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 350.000,- opgelegd. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

## 2 Wettelijke bepalingen

2. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
3. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok.
4. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
5. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 830.000,- is.



### 3 Onderzoek naar website en betrokkenen

#### 3.1 De website

6. De Kansspelautoriteit heeft op 2 augustus 2018 de website [www.leovegas.com](http://www.leovegas.com) (hierna: de website) onderzocht.<sup>1</sup> Daarbij is het volgende gebleken:
7. *Algemeen*
- De website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
  - De website was in de Engelse taal;
  - Bij het eerste onderzoek op 2 augustus 2018 werd LeoVegas.com 'operated' door LeoVegas Gaming Ltd.<sup>2</sup>; bij het tweede onderzoek op 10 januari 2019 was dit LeoVegas Gaming p.l.c.<sup>3</sup>;
  - Op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: casinospellen (waaronder live casino, blackjack, baccarat, poker en roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, kraskaarten, bingo en (live) sportwedenschappen;<sup>4</sup>
  - Er werd een 'random number generator' toegepast;<sup>5</sup>
  - Er werden prijzen uitbetaald;<sup>6</sup>
  - Een overzicht van recente winnaars was beschikbaar;<sup>7</sup>
  - Na het inloggen was de betaalmethode iDEAL aanwezig;<sup>8</sup>
  - Er waren bonussen, een VIP-programma en een affiliateprogramma beschikbaar;<sup>9</sup>
  - Op meerdere plekken werd verwezen naar de app van LeoVegas voor Android- en Apple-apparaten. Verder werd meegedeeld dat de app niet beschikbaar is in de Google Play Store. Vervolgens werd uitgelegd hoe gebruikers de app buiten de Google Play Store om konden downloaden.<sup>10</sup> Voor iOS-apparaten was de app in de Appstore beschikbaar.<sup>11</sup> Bij het openen van de app werd meegedeeld dat de app alleen via de Britse App Store beschikbaar was. De app verwees door

<sup>1</sup> Stuk 12868/01.039.109.

<sup>2</sup> Stuk 12868/01.039.109/01.

<sup>3</sup> Stuk 12868/01.047.622/01.

<sup>4</sup> Stuk 12868/01.039.109/10A-12B.

<sup>5</sup> Stuk 12868/01.039.109/15.

<sup>6</sup> Stuk 12868/01.039.109/013E-13F.

<sup>7</sup> Stuk 12868/01.039.109/13E.

<sup>8</sup> Stuk 12868/01.039.109/08-08C.

<sup>9</sup> Stuk 12868/01.039.109/12B-13F, -19.

<sup>10</sup> Stuk 12868/01.039.109/23-23B.

<sup>11</sup> Stuk 12868/01.039.109/22, -25-25A.



naar de gokapps van [website]. De gebruiker werd de mogelijkheid geboden om van Store te veranderen.

- k. Op meerdere plekken stelde LeoVegas de '*no.1 in mobile*' en '*the King of Mobile Casino*' te zijn en dat haar mobile casino-app meerdere awards heeft gewonnen; zij adverteerde dat met de app de spellen '*super-fast*', '*lightning-quick*', '*in an instant*' en '*anywhere you please*' gespeeld kon worden;<sup>12</sup>
- l. LeoVegas is werkzaam onder vergunningen die uitgevaardigd en gereguleerd zijn door de Malta Gaming Authority (MGA); zij heeft een vergunning bij de UK Gambling Commission (hierna: GC) voor casinospellen en weddenschappen, een vergunning van de Ierse Revenue Commissioners, en een vergunning van de Danish Gambling Commission voor casinospellen.<sup>13</sup>

#### 8. Algemene voorwaarden

- a. Bij het eerste onderzoek op 2 augustus 2018 dateerden de algemene voorwaarden van LeoVegas van mei 2018 (versie 1.23)<sup>14</sup>; bij het tweede onderzoek op 10 januari 2019 dateerden de algemene voorwaarden van november 2018 (versie 1.26)<sup>15</sup>;
- b. De algemene voorwaarden zijn van toepassing op de speler; zij betreffen de spellen, de platformen die mobiel, via internet of de website [www.leovegas.com](http://www.leovegas.com) beschikbaar zijn, en andere URL's die behoren tot of vergund zijn aan LeoVegas (1.1);
- c. [leovegas.com](http://leovegas.com) en bijbehorende handelsmerken zijn eigendom van LeoVegas Gaming p.l.c. te Malta<sup>16</sup> en handelen onder [www.leovegas.com](http://www.leovegas.com) en '*LeoVegas*' (1.2 en 1.3);
- d. LeoVegas is de contractuele wederpartij van de geregistreerde speler (1.5 en 1.6);
- e. De speler kan met geld spelen en moet erkennen dat hij door deelname aan de spellen het risico neemt om het op zijn spelersaccount gestorte geld te verliezen (2.1.1, 2.5.2 en 3.1.9);

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: stuk 12868/01.039.01, -03, -17, -17A, -17C, -21-21B, -23-23B.

<sup>13</sup> Stuk 12868/01.039.109/01.

<sup>14</sup> Stuk 12868/01.039.109/05.

<sup>15</sup> Stuk 12868/01.047.622/05.

<sup>16</sup> Bij het eerste onderzoek werd in de algemene voorwaarden in plaats van LeoVegas Gaming p.l.c. vermeld: LeoVegas Gaming Ltd.



- f. LeoVegas of derde-partijen voeren verificatieprocedures uit voor spelers die geld storten, en in ieder geval bij een uitbetaling van € 3000,- of hoger; zij kunnen spelers om identificatiedocumenten verzoeken (2.1.6, 2.2.6 en 2.4.3);
- g. Als de speler langer dan 12 maanden geen gebruik heeft gemaakt van een account waarop een geldsaldo staat, en LeoVegas kon geen contact krijgen met de speler, dan is LeoVegas gerechtigd om als administratiekosten iedere maand € 5,- of een vergelijkbaar bedrag in een andere valuta, van het saldo van zijn rekening af te boeken (2.1.10);
- h. De speler kan alleen spelen en wedden als hij geregistreerd is en voldoende saldo heeft (2.2.1 en 15.1);
- i. De speler moet erkennen dat het volledig en alleen zijn verantwoordelijkheid is om zich te informeren en te verzekeren dat hij de op hem toepasselijke wet niet overtreedt als hij aan de spellen deelneemt (3.1.2);
- j. Er is een lijst van landen van waaruit het voor de inwoners wettelijk verboden is deel te nemen en van waaruit de website, apps of spellen niet gebruikt mogen worden (3.1.5); Nederland is daarin niet genoemd;
- k. De speler wordt bij registratie automatisch lid van de 'LeoVegas Rewards and VIP Program', waarmee hij door het spelen met echt geld een hoger VIP-level kon bereiken en kans maakt op speciale beloningen (5.2);
- l. LeoVegas Gaming p.l.c. is de enige eigenaar van de handelsnaam 'LeoVegas' en het LeoVegas-logo (11.1).

#### *Klantenservice*

- 9. Uit de onderzoeken blijkt dat op de supportpagina geen aanwijzingen waren dat de website beschikt over een Nederlandse klantenservice.<sup>17</sup>
- 10. Op 2 augustus 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit via de live chat op de website, in de Engelse taal aan een medewerker van het klantenserviceteam van LeoVegas gevraagd of het mogelijk is om vanuit Nederland bij LeoVegas te registreren. De medewerker bevestigde dat registratie vanuit Nederland mogelijk was.<sup>18</sup>
- 11. Op dezelfde datum heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit via de live chat, in de Engelse taal aan een medewerker van het klantenserviceteam van

<sup>17</sup> Stuk 12868/01.01.054.940, p. 8.

<sup>18</sup> Stuk 12868/01.039.109/06-06A.



LeoVegas gevraagd of een Nederlandssprekende medewerker beschikbaar was. De medewerker antwoordde dat daarvoor over 30 minuten mogelijk iemand beschikbaar zou zijn.<sup>19</sup> De toezichthouder heeft dat niet via de chatfunctie verder onderzocht. De toezichthouder heeft op die datum gebeld met de klantenservice en werd uiteindelijk te woord gestaan door een Nederlands sprekende medewerker van het klantenserviceteam.<sup>20</sup>

#### *Overig*

12. Op 7 augustus 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit via iDEAL € 10,- (minimaal stortingsbedrag) gestort op de spelersaccount op de website.<sup>21</sup>
13. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft bij brief van 4 december 2018 aan [bedrijf 1] (hierna: de betaaldienstverlener) een informatievordering gericht.<sup>22</sup> De betaaldienstverlener heeft de gevorderde gegevens aangeleverd.<sup>23</sup> Daaruit blijkt dat de betaaldienstverlener een contract heeft met LeoVegas Gaming Ltd. (hierna: LeoVegas) voor het verwerken van betalingen en aanvullende diensten voor de producten en diensten van LeoVegas voor de website. De betaalmethode iDEAL wordt alleen gebruikt voor betalingen vanuit Nederland. LeoVegas mag geen gebruik maken van de diensten van de betaaldienstverlener, als het illegaal is om de producten en diensten van LeoVegas aan te bieden in het desbetreffende land.
14. Ook is een overzicht verstrekt van de gegevens over banktransacties door Nederlandse ingezetenen voor de website. Daaruit blijkt dat tussen 18 juli 2018 en 11 maart 2019 een groot aantal iDEAL-transacties met Nederlandse bankrekeningen is verricht – namelijk 510.539 – en daarmee een substantiële omzet is gegenereerd.<sup>24</sup>
15. Op de website van de MGA is vermeld dat LeoVegas een vergunning heeft voor casinospellen, loterijen en fixed odds-weddenschappen voor onder andere de website <https://www.leovegas.com>.<sup>25</sup> Op de website van de Gambling Commission van het Verenigd Koninkrijk is vermeld dat LeoVegas een vergunning heeft voor

---

<sup>19</sup> Stuk 12868/01.039.109/09.

<sup>20</sup> Stuk 12868/01.054.940, p. 8.

<sup>21</sup> Stuk 12686/01.037.465.

<sup>22</sup> Stuk 12868/01.045.236.

<sup>23</sup> Stuk 12868/01.053.282.

<sup>24</sup> Stuk 12868/01.053.282/02.

<sup>25</sup> Stuk 12868/01.045.245/01.



bingospellen, casinospellen, real event betting en pool betting, voor onder andere de website [www.leovegas.com](http://www.leovegas.com).<sup>26</sup>

16. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 10 januari 2019 de website opnieuw onderzocht.<sup>27</sup> Daarbij zijn verder geen noemenswaardige verschillen ten opzichte van het eerste onderzoek gebleken. Wat betreft iDEAL, zie randnummers 39 en 40 van dit besluit.

### 3.2 De betrokkenen

17. Volgens informatie op de website is [leovegas.com](http://leovegas.com) 'operated' door LeoVegas Gaming p.l.c. Uit algemene voorwaarden 1.1, 1.3 en 11.1 volgt dat onder 'LeoVegas' moet worden verstaan LeoVegas Gaming p.l.c. en dat zij de enige eigenaar van de handelsnaam 'LeoVegas' is. In algemene voorwaarden 1.1, 1.5 en 1.6 is bepaald dat de algemene voorwaarden een overeenkomst vormen tussen de speler en LeoVegas.
18. Uit de informatie van de Maltese Kamer van Koophandel blijkt onder meer dat [bedrijf 2] te Zweden, als moederbedrijf aan het hoofd staat van het concern waartoe LeoVegas Gaming p.l.c. behoort.<sup>28</sup> Uit het jaarverslag van 2017 van [bedrijf 2] blijkt het volgende. Onder het kopje 'Effects of local regulation' staat: "Netherlands: Expected to take place in 2019".<sup>29</sup> In 2017 waren de 'non-current assets' van moedermaatschappij [bedrijf 2] in Nederland in totaal € 627.000,-.<sup>30</sup>
19. LeoVegas heeft geen vergunning om in Nederland kansspelen te mogen aanbieden.

## 4 Rapport

20. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 2 mei 2019 een rapport opgesteld.<sup>31</sup> In het rapport is geconstateerd dat LeoVegas door middel van de website [www.leovegas.com](http://www.leovegas.com) gelegenheid gaf om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door

<sup>26</sup> Stuk 12868/01.045.245/02.

<sup>27</sup> Stuk 12868/01.047.622.

<sup>28</sup> Stuk 12868/01.045.241, -01.045.242.

<sup>29</sup> Stuk 12868/01.045.245/03, p. 14.

<sup>30</sup> Stuk 12868/01.045.245/03, p. 88.

<sup>31</sup> Stuk 12868/01.054.940.





enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Dat is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

21. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 2 mei 2019 per aangetekende brief en per e-mail verzonden aan de gemachtigden van LeoVegas.<sup>32</sup>

## 5 Zienswijze

### 5.1 Procedureel

22. Op 2 juli 2019 is LeoVegas in de gelegenheid gesteld om mondeling haar zienswijze op het rapport te geven. Namens haar zijn de heer mr. [persoon 1], de heer mr. [persoon 2] en mevrouw dr. [persoon 3] (hierna: gemachtigden) verschenen. Van het horen is een verslag gemaakt.<sup>33</sup> Tijdens de mondelinge zienswijze heeft LeoVegas een pleitnota<sup>34</sup> en de *terms and conditions* voor affiliates van LeoVegas overgelegd.<sup>35</sup>
23. Tijdens de hoorzitting verzocht LeoVegas om de meldingen die bij de Kansspelautoriteit over LeoVegas zijn gedaan, aan haar toe te zenden. Volgens LeoVegas zijn het op de zaak betrekking hebbende stukken. Bij brief van 19 juli 2019 heeft zij dat verzoek herhaald.<sup>36</sup> Bij brief van 18 juli 2019 heeft de Kansspelautoriteit uitgelegd dat de meldingen geen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en daarom niet als zodanig in het kader van deze procedure worden verstrekt.<sup>37</sup>

### 5.2 Inhoudelijk

24. Namens LeoVegas is gesteld dat de raad van bestuur geen sanctie kan opleggen aan LeoVegas. Daarbij is het volgende aangevoerd:

---

<sup>32</sup> Stuk 12868/01.056.232.

<sup>33</sup> Stuk 13385/01.060.009.

<sup>34</sup> Stuk 13385/01.059.362.

<sup>35</sup> Stuk 13385/01.059.367.

<sup>36</sup> Stuk 13385/01.060.377.

<sup>37</sup> Stuk 13385/01.060.232.



- a. De raad van bestuur heeft in strijd gehandeld met het recht op het vrij verrichten van diensten, zoals bedoeld in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).
  - b. De prioriteringscriteria uit 2017 zijn in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.
  - c. LeoVegas mocht erop vertrouwen dat de raad van bestuur niet tegen haar zou handhaven als zij de prioriteringscriteria in acht nam.
  - d. LeoVegas stelt dat iDEAL niet meer op de website werd aangeboden vóórdat het wetsvoorstel Wet kansspelen op afstand (hierna: Wet KOA) en de motie Postema door de Eerste Kamer werden aangenomen.
  - e. LeoVegas stelt dat haar affiliates-website zich niet richt op Nederland. Zij verbiedt haar affiliates zich op Nederland te richten.
  - f. LeoVegas benadrukt dat zij geen op Nederland gerichte sociale-mediapagina's of andere marketingactiviteiten heeft.
25. De raad van bestuur zal hieronder ingaan op de zienswijze.

#### *Rechtszekerheidsbeginsel*

26. LeoVegas stelt dat de prioriteringscriteria uit 2017 intern tegenstrijdig, niet-uitputtend en niet voorzienbaar waren. De raad van bestuur stelt voorop dat het prioriteringsbeleid niet is bedoeld om een overtreding van het verbod op het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning vast te stellen. Het is bedoeld om volgorde in de handhaving aan te brengen. Met het prioriteringsbeleid heeft de Kansspelautoriteit geen gedoogbeleid gehanteerd.<sup>38</sup> Dat betekent dat LeoVegas al in overtreding was omdat zij voor de Nederlandse markt online kansspelen aanbood zonder daarvoor een vergunning te bezitten. Zij was al gehouden maatregelen te treffen.<sup>39</sup> De stelling dat de prioriteringscriteria niet uitputtend, intern inconsistent en niet voldoende voorzienbaar waren, is daarom niet relevant. De raad van bestuur zal daarop dan ook niet ingaan.
27. Overigens wijst de raad van bestuur erop dat LeoVegas wél in strijd handelde met de prioriteringscriteria, nu zij iDEAL aanbood en geen geoblocking had ingesteld. Op het betoog van LeoVegas dat die twee prioriteringscriteria ten onrechte zijn

<sup>38</sup> Rb. Den Haag (vzr.), 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*); Rb. Oost-Brabant, 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*); Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 4.

<sup>39</sup> Rb. Den Haag, 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5.



toegepast, gaat de raad van bestuur hieronder in.

*Gerechtvaardigd vertrouwen*

28. LeoVegas stelt dat zij weliswaar strikt genomen de wet overtreedt, maar dat de raad van bestuur in de praktijk het beleid voerde dat betrouwbare online aanbieders die de prioriteringscriteria in 2012 in acht namen, werden geaccepteerd. LeoVegas meent dat zij er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat zij online kansspelen in Nederland mocht aanbieden, zolang zij 'passief beschikbaar bleef' en zich aan de prioriteringscriteria van 2012 hield. De raad van bestuur volgt haar daarin niet. Hij overweegt daarbij het volgende.
29. LeoVegas betoogt tevergeefs dat het hierboven genoemde beleid blijkt uit het feitelijke niet-handhaven tegen aanbieders die binnen de kaders van de prioriteringscriteria uit 2012 bleven. Zoals de Rechtbank Oost-Brabant heeft bevestigd, is het verbod op het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen in Nederland tot op heden daadwerkelijk gehandhaafd door de wetgever en de Kansspelautoriteit.<sup>40</sup> De enkele omstandigheid dat de Kansspelautoriteit nog niet is geslaagd om al het illegale aanbod de kop in te drukken, betekent niet dat het verbod een ongeschikt middel is om die doelstellingen te bereiken.<sup>41</sup>
30. De raad van bestuur stelt voorop dat een beroep op het vertrouwensbeginsel alleen kan slagen als sprake is van een aan een bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging door een daartoe bevoegd persoon, waaraan een rechtens te honoreren verwachting ontleend kan worden.<sup>42</sup> Volgens de raad van bestuur is daarvan geen sprake. Hij motiveert dat als volgt.
31. LeoVegas ziet haar stelling bevestigd in de op 8 december 2014 door de Kansspelautoriteit openbaar gemaakte documenten.<sup>43</sup> De raad van bestuur volgt haar daarin niet. Die documenten betreffen brieven van de Kansspelautoriteit aan online aanbieders, waarin zij – in de kern – meedeelde dat een aanbieder niet meer

<sup>40</sup> Uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*); zie ook randnummer 155 in het boetebesluit inzake Trannel, kenmerk 13365.001/01.060.458; randnummer 35 in het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>41</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 5 april 2019, SGR 19/1096, r.o. 8.5.

<sup>42</sup> ABRvS, 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1301.

<sup>43</sup> Wob-besluit, kenmerk 8732/00.041.691. Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/).



onder de focus van de Kansspelautoriteit viel en handhaving kon worden voorkomen, als het aanbod niet meer aan de prioriteringscriteria voldeed. Een illegale aanbieder kon zich op dat moment deprioriteren. Ook is meegedeeld dat de prioriteringscriteria in de toekomst konden wijzigen. Van een concrete en ondubbelzinnige toezegging in die brieven dat de Kansspelautoriteit in het geheel niet zou handhaven of dat het aanbieden zonder vergunning zou worden toegestaan, is geen sprake.<sup>44</sup>

32. LeoVegas voert aan dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid in 2012 met de industrie afspraken maakte. Die zijn in 2012 omgezet in de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit. LeoVegas wijst op de memo's van de bestuursvergaderingen op 10 en 24 mei 2012 van de Kansspelautoriteit.<sup>45</sup> De raad van bestuur overweegt hierover het volgende. In 2012 vonden tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Kansspelautoriteit en diverse marktpartijen bijeenkomsten plaats, waarbij onder meer is gesproken over het staken van online kansspelaanbod zonder vergunning. Dat onderwerp was ook geagendeerd tijdens die bestuursvergaderingen. De toenmalige voorzitter van de raad van bestuur stelde daarin voor dat illegale online aanbieders die aan de prioriteringscriteria voldeden, niet zouden worden aangepakt. De raad van bestuur stelt vast dat de bespreking van dat onderwerp in de bestuursvergaderingen beleidsvormend van aard was. Volgens de raad van bestuur kan LeoVegas daar geen gerechtvaardigd vertrouwen aan ontlene.<sup>46</sup>
33. LeoVegas beroept zich op de antwoorden van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op Kamervragen in 2015.<sup>47</sup> Dat treft geen doel. De raad van bestuur wijst erop dat de antwoorden gaan over een betrouwbaarheidstoets bij een toekomstige vergunningaanvraag voor online kansspelen, in het kader van de motie Bouwmeester. De staatssecretaris geeft dan ook geen enkele concrete en ondubbelzinnige toezegging dat de Kansspelautoriteit tot die tijd geheel niet tegen illegale online kansspelen zou handhaven of dat zij het online aanbieden zonder vergunning (onder voorwaarden) zou toestaan. Verder wijst de raad van bestuur op

<sup>44</sup> Vgl. randnummer 43 in het advies bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>45</sup> Wob-besluit van 6 november 2013 van de Kansspelautoriteit, kenmerk 7973/00.017.279. Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/).

<sup>46</sup> Zie ook randnummers 30-34 in het boetebesluit inzake Bwin, kenmerk 13367.001/01.060.466. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>47</sup> TK, 2014-2015, Aanhangsel 1845, tweede alinea onder 'Antwoord 6, 7 en 8'; TK, 33996, nr. 6, p. 64.



de mededeling van de staatssecretaris in reactie op Kamervragen over afspraken met online aanbieders: *'Nee, er is geen sprake van enige afspraak. In 2012 zijn online aanbieders geïnformeerd over het prioriteringsbeleid van de kansspelautoriteit'*.<sup>48</sup> Tot slot en ter informatie wijst de raad van bestuur op de gepubliceerde conceptbeleidsregel<sup>49</sup> die nadere invulling geeft aan de opvolger van de motie Bouwmeester, namelijk de motie Postema.<sup>50</sup>

34. LeoVegas citeert de Minister van Justitie en Veiligheid, waar hij meedeelde dat hij het niet wenselijk vond om nu al van alle aanbieders te verlangen dat zij bijvoorbeeld geolocatietechnieken toepassen of betalingen via iDEAL weigeren.<sup>51</sup> Volgens de raad van bestuur staat voorop het verbod om met een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen aan te bieden aan potentiële deelnemers in Nederland. IP-blocking is weliswaar een effectieve manier om dat verbod na te leven, maar als LeoVegas erin slaagt om de wet na te leven zonder IP-blocking toe te passen, dan zal de raad van bestuur daartegen geen bezwaar hebben. Als LeoVegas toch de voorkeur geeft aan de voorzetting van de overtreding, zal geen enkele aanpassing aan prioriteringscriteria haar van handhavend optreden kunnen vrijwaren. Hoogstens zal zij wat later aan de beurt zijn voor handhavend optreden.<sup>52</sup>
35. Volgens LeoVegas had de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit tijdens het congres *Gaming in Holland 2017* laten weten dat partijen die Nederlandse spelers accepteren weliswaar formeel in overtreding zijn, maar dat tegen louter passief beschikbare aanbieder niet wordt opgetreden. De raad van bestuur meent dat LeoVegas aan de uitlatingen van de directeur tijdens de conferentie geen gerechtvaardigd vertrouwen kan ontleenen. De directeur stelde diverse malen juist centraal: *'don't target at Dutch consumers'*. Daaruit en uit haar overige uitlatingen op het congres blijkt duidelijk dat aanbieders van online kansspelen zich niet mogen richten op de Nederlandse consument.<sup>53</sup> Dat komt overeen met het wettelijk verbod, de besluiten en voortdurende nieuwsberichten van de Kansspelautoriteit en

<sup>48</sup> TK, 2013-2014, Aanhangsel 1287, vraag 3.

<sup>49</sup> Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/concept-beleidsregel/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/concept-beleidsregel/).

<sup>50</sup> EK, 2018-2019, 33996, L.

<sup>51</sup> TK, 2014-2015, 33996, nr. 6, p. 64.

<sup>52</sup> Zie ook randnummer 59 in het advies bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>53</sup> Zie: '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/).



de relevante rechtspraak. Daarin is het verbod van het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen aan Nederlandse consumenten en de taak van de Kansspelautoriteit om tegen overtredingen daarvan op te treden, steeds benadrukt.<sup>54</sup>

36. Volgens de raad van bestuur slaagt het beroep van LeoVegas op uitspraken van de Rechtbank Amsterdam en het Gerechtshof Amsterdam, niet.<sup>55</sup> In die uitspraken is namelijk niet de vraag naar de rechtmatigheid van het prioriteringsbeleid aan de orde, maar de vraag of artikel 40, derde lid, van Boek 3 van het BW 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>56</sup> Daarbij komt ook de conclusie van de Rechtbank Rotterdam dat niet kan worden gezegd dat het aanbieden van kansspelen op internet zonder vergunning niet meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig wordt beschouwd.<sup>57</sup>
37. Tot slot vergelijkt LeoVegas haar online kansspelaanbod met door de door de Kansspelautoriteit vergunde kansspelen waaraan deelname ook via het internet mogelijk is. De raad van bestuur wijst op r.o. 3.3 van de uitspraak *Bluemay* van de ABRvS.<sup>58</sup> Daarin oordeelde zij dat het verbod om online kansspelen aan te bieden niet geldt voor loterijen en sportweddenschappen van de Toto. Zij heeft dat onderscheid ten opzichte van casinospelen niet onredelijk geacht. De raad van bestuur ziet in het betoog van LeoVegas geen reden om anders te concluderen. Overigens wijst hij erop dat het online aanbod voor die vergunde kansspelen beperkt is.<sup>59</sup>

*Strijd met artikel 56 van het VWEU*

38. Gelet op het bovenstaande concludeert de raad van bestuur niet dat hij in strijd met artikel 56 van het VWEU heeft gehandeld.

---

<sup>54</sup> Zie ook randnummers 91-94 in het boetebesluit inzake Casumo, kenmerk 13078/01.053.738; randnummers 69-75 in het boetebesluit inzake WHG, kenmerk 12920/01.047.429; randnummers 40-42 in het advies bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>55</sup> 18 maart 2015, ECLI:NL:RBAMST:2015:1452 resp. 25 oktober 2016 ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

<sup>56</sup> ABRvS, 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), r.o. 5.2.

<sup>57</sup> Uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*).

<sup>58</sup> 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484.

<sup>59</sup> Zie ook randnummers 109-111 van het boetebesluit inzake Trannel, kenmerk 13365.001/01.060.458. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

*iDEAL*

39. LeoVegas stelt dat iDEAL van de website was verwijderd voordat de Wet KOA en de motie Postema door de Eerste Kamer waren aangenomen.<sup>60</sup> Bovendien is iDEAL bij het tweede onderzoek niet daadwerkelijk door een toezichthouder aangetroffen. De raad van bestuur overweegt het volgende.
40. Inleg is geen vereiste voor de kwalificatie van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het aanbieden van iDEAL is slechts één van de indicatoren waaruit gerichtheid op de Nederlandse markt blijkt. Dat betekent dat ook als een online aanbieder geen inleg van spelers vereist of geen iDEAL aanbiedt, maar wel online kansspelen voor de Nederlandse markt aanbiedt zonder dat hij daarvoor een vergunning heeft, hij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreedt. Of ook ten tijde van het tweede onderzoek iDEAL beschikbaar was, is alleen daarom al niet relevant. Verder wijst de raad van bestuur erop dat LeoVegas al bij het eerste onderzoek voor handhaving was geprioriteerd. Verwijdering van iDEAL van de website daarna leidt echter niet tot deprioritering of straffeloosheid.

*Klantenservice*

41. LeoVegas stelt dat de raad van bestuur geen enkele vorm van controleerbaar bewijs heeft aangeleverd dat op 2 augustus 2018 een Nederlandstalig telefoongesprek door de toezichthouder met een medewerker van de klantenservice van LeoVegas heeft plaatsgevonden. De raad van bestuur stelt voorop dat de overtreding primair ziet op het kansspelaanbod van LeoVegas en niet op haar klantenservice. Voorts ziet de raad van bestuur in het betoog van LeoVegas geen reden om aan de constatering van de toezichthouder te twijfelen. Hij neemt daarbij in aanmerking de mededeling in de live chat door de medewerker van het klantenserviceteam van LeoVegas, dat een Nederlandssprekende medewerker mogelijk beschikbaar zou zijn over 30 minuten.<sup>61</sup>
42. Verder stelt LeoVegas dat ten onrechte in het bestuurlijk rapport is geconcludeerd dat "zeer waarschijnlijk wel over 30 minuten" een Nederlandssprekende medewerker voor de live chat beschikbaar zal zijn.<sup>62</sup> De raad van bestuur wijst erop

<sup>60</sup> Stb. 2019, 127 en EK, 2018-19, 33996, L.

<sup>61</sup> Zie randnummer 11.

<sup>62</sup> Zie stuk 12868/01.039.109/09.



dat hij de bewoordingen van de medewerker van het klantenserviceteam in randnummer 11 van dit besluit accuraat heeft opgenomen.

#### *Apps*

43. LeoVegas stelt dat zij geen app aanbiedt die op Nederland gericht is, bijvoorbeeld door het in de Nederlandse Google Play Store of de Nederlandse Apple App Store aan te bieden. Volgens haar blijkt dat ook uit het rapportdossier. Dit argument treft geen doel. De raad van bestuur stelt voorop dat de overtreding primair ziet op het kansspelaanbod op de website en niet op de apps van LeoVegas. Vervolgens wijst de raad van bestuur op randnummer 7, onder j, van dit besluit. Op de website werd meegedeeld de app geheel niet beschikbaar is in de Google Play Store. Vervolgens heeft LeoVegas uitgelegd hoe gebruikers de app buiten de Google Play Store om tóch konden downloaden. Anders dan LeoVegas stelt, is echter niet vastgesteld dat de toezichthouder de app niet kon downloaden buiten de Store om. Wat betreft iOS-apparaten, werd de toezichthouder doorverwezen naar de gokapps van [website]. Ook werd vermeld dat de app wel in de Britse Store beschikbaar was en de mogelijkheid werd geboden om van Store te veranderen.

#### *Affiliates*

44. LeoVegas stelt dat haar affiliates-website een internationale website is en zich geenszins richt op Nederland. Haar algemene voorwaarden voor affiliates verbieden dat zij zich op Nederland richten. LeoVegas neemt daarin actief stappen. De raad van bestuur stelt voorop dat de overtreding primair ziet op het kansspelaanbod van LeoVegas en niet op haar affiliateprogramma. Verder merkt hij op dat LeoVegas niet heeft uitgesloten dat de affiliate-reclame ook voor de Nederlandse consument bereikbaar is, zelfs als affiliates zich niet *specifiek* op Nederland richten.

## 6 Feitelijk kader

45. Uit het bovenstaande blijkt het volgende.
46. De op de website aangeboden spellen, waaronder casinospellen (waaronder live casino, blackjack, baccarat, poker en roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, kraskaarten, bingo en (live) sportwedenschappen, zijn aan te merken als kansspelen.





47. Door mee te doen aan de kansspelen konden deelnemers meedingen naar prijzen of premies.
48. De raad van bestuur heeft LeoVegas niet een vergunning verleend om kansspelen in Nederland aan te mogen bieden.

## 7 Beoordeling

### 7.1 Bevoegdheid van de raad van bestuur

49. Voor het aanbieden van online kansspelen wordt in Nederland in beginsel geen vergunning verleend. Iedereen die toch online kansspelen aanbiedt zonder over een vergunning te beschikken, waaraan spelers in Nederland kunnen deelnemen, is derhalve in overtreding, ongeacht of het aanbod primair op Nederland is gericht.<sup>63</sup> De raad van bestuur is bevoegd om al deze overtreders te beboeten of om anderszins handhavende maatregelen jegens hen te nemen.<sup>64</sup> Om te kunnen bepalen of er sprake is van een overtreding waartegen de raad van bestuur kan optreden, is dus ook niet relevant of bijvoorbeeld iDEAL wordt aangeboden op de website. Ten overvloede merkt de raad van bestuur op dat hij het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning niet gedooft.<sup>65</sup> Dit standpunt is in de rechtspraak algemeen geaccepteerd.<sup>66</sup>

### 7.2 De overtreding

50. Met betrekking tot de vraag of LeoVegas met de website de Wok heeft overtreden, verwijst de raad van bestuur naar hetgeen is geconstateerd in randnummers 6-16. Voorts overweegt hij het volgende.
51. Het aanbod op de website was vanuit Nederland bereikbaar. LeoVegas heeft dat niet betwist.

<sup>63</sup> ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

<sup>64</sup> Zie in dit verband ook Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (*Onisac & Mansion*), r.o. 5.1.

<sup>65</sup> Zie het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit van oktober 2016, pp. 5 en 7, te vinden op <https://www.kansspelautoriteit.nl/>.

<sup>66</sup> Zie voor voorbeelden: Rb. Den Haag 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5 en Rb. Den Haag 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778, r.o. 6.



52. Dat de website vanuit Nederland bereikbaar was, is ook gebleken uit de storting die een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op de website heeft verricht en uit het overzicht van iDEAL-transacties die vanuit Nederland zijn verricht ten behoeve van de website.
53. In de algemene voorwaarden is een lijst van landen opgenomen van waaruit het voor de inwoners wettelijk verboden is deel te nemen en van waaruit de website, apps of spellen niet gebruikt mogen worden. Nederland is daarin niet genoemd. Uit de algemene voorwaarden volgt verder dat de aanbieder de verantwoordelijkheid bij de speler plaatste om te bepalen of hij vanuit zijn jurisdictie gebruik mocht maken van het aanbod.
54. De raad van bestuur stelt vast dat via de website gelegenheid is gegeven tot deelname aan kansspelen, waarmee prijzen gewonnen konden worden, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Hiermee is artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden.
55. Het aanbod was in elk geval beschikbaar in de periode van 2 augustus 2018 tot en met 10 januari 2019.

### 7.3 De overtreder

56. Gelet op wat in randnummers 17-19 is vastgesteld, concludeert de raad van bestuur dat LeoVegas is aan te merken als overtreder.

### 7.4 Conclusie

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



## 8 Sanctie

### 8.1 Algemeen

58. Bij de vaststelling van een sanctie houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
59. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van een boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
60. 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>67</sup>
61. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

### 8.2 Ernst en verwijtbaarheid

62. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan worden behaald zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor verslaving, bedrog, fraude en andere criminaliteit waarvan de samenleving in het algemeen en de consument in het bijzonder de dupe kunnen worden.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Zie: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/).

<sup>68</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6. Zie ook HJEU 21 september 1999, C-124/97 (*Läärä*), r.o. 13 en 15.



63. Kansspelverslaving of onmatige deelneming aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op zijn omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve of culturele doelen, van limieten aan verliezen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit). Bovendien worden er geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders, die wel opbrengsten afdragen aan doelen van algemeen belang, de voorgeschreven limieten aan verliezen en uitkeringspercentages respecteren, heffingen en belasting betalen en hun financieel beheer daarop afstemmen. De opbrengst van een niet vergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt, hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.<sup>69</sup>
64. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld en er vindt geen effectief toezicht plaats op het aanbod. Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.
65. De raad van bestuur stelt vast dat via de website gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat de website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen als zeer ernstig.
66. 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. LeoVegas had, als exploitant van de website, redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online kansspelen en van de handhaving door de Kansspelautoriteit.

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

<sup>69</sup> Zie HvJEU, 24 maart 1994, C-275/92 (*Schindler*), r.o. 60.



67. De raad van bestuur stelt uit de onderzoeken van de website vast dat onder meer casinospellen (waaronder live casino, blackjack, baccarat, poker, roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, kraskaarten en bingo werden aangeboden. Het gaat om ten minste 1300 spellen. Daarnaast waren (live) sportweddenschappen beschikbaar voor diverse soorten sport.<sup>70</sup>

*Bonussen, promoties en reclameacties*

68. Op de website werden diverse bonussen en promoties aangeboden, waaronder:
- automatisch lidmaatschap van het 'LeoVegas Rewards and VIP Program', waarmee de speler door te spelen met echt geld een hoger VIP-level kon bereiken en speciale beloningen kon winnen;
  - een welkomstbonus bij de eerste storting, waarbij de bonus 200% van de storting en maximaal € 400,- bedroeg, en 50 gratis spins op bepaalde slots;<sup>71</sup>
  - een bonus bij de eerste vier stortingen bij het LeoVegas Casino, waarbij maximaal € 1600,- en/of 300 gratis spins gewonnen konden worden;<sup>72</sup>
  - een bonus bij een storting voor 'Exclusive Live Casino', waarbij een bonus van € 10,- en een bonus van maximaal € 250,- gewonnen konden worden;
  - een bonus bij de eerste sportweddenschap, waarbij de inleg verdubbeld werd tot maximaal € 50,-;
  - tijdelijke 'profit-boostbonussen' bij sportweddenschappen tot € 25,- op de mobiele telefoon, die met 30%, 20%, 10% of 5% tot maximaal € 500,- verhoogd werden;<sup>73</sup>
  - een tijdelijke bonus voor de periode van 18 juni tot 19 augustus 2018, waarbij gratis spins en € 360.000,- in cash prijzen en gratis spins gewonnen kunnen worden;<sup>74</sup>
  - de speler maakte kans op een voetbalreis en kreeg een beloning voor elke keer dat hij vijf sportweddenschappen plaatste;<sup>75</sup>
  - de speler kreeg twee gratis weddenschappen voor het voetbalkampioenschap van Engeland en de Europacup;
  - bij spellen in de Chambre Séparée kan € 10.000,- in prijzen gewonnen worden.

<sup>70</sup> Stuk 12868/01.039.109/05, 10-12 en 12868/01.047.622/12-27.

<sup>71</sup> Stuk 12868/01.039.109/10.

<sup>72</sup> Stuk 12868/01.039.109/10C.

<sup>73</sup> Stuk 12868/01.039.109/12B.

<sup>74</sup> Stuk 12868/01.039.109/13.

<sup>75</sup> Stuk 12868/01.039.109/10B.

*Prijzen*

69. Op de website werden hoge progressieve jackpots in het vooruitzicht gesteld, waaronder:<sup>76</sup>
- a. Mega Moolah: € 15.982.535,-;
  - b. Mega Fortune Dreams: € 2.752.599,-;
  - c. Live Casino Hold 'em Jumbo 7: € 2.291.960,-;
  - d. Mega Fortune: € 1.394.768,-;
  - e. Hall of Gods: € 1.360.187,-;
  - f. Joker Millions: € 1.114.731,-.

*Algemene voorwaarden*

70. In algemene voorwaarde 2.1.10 was de volgende voorziening getroffen. Als de speler langer dan 12 maanden geen gebruik had gemaakt van een account waarop een geldsaldo stond, dan zou LeoVegas contact zoeken met de speler. Als LeoVegas geen contact kreeg met de speler, dan was LeoVegas gerechtigd om iedere maand € 5,- of een vergelijkbaar bedrag in een andere valuta, van het saldo van zijn rekening af te boeken. LeoVegas noemt dit administratiekosten. Hierdoor loopt de consument het risico dat hij geld verliest zonder dat daar een redelijke prestatie tegenover staat.<sup>77</sup>

*Risico's voor spelers*

71. De op de website aangeboden kansspelen betreffen veelal zogenoemde short-odd-kansspelen, zoals (live) casinospelen, (live) sportweddenschappen, slots en poker. 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>78</sup> Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is.
72. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin zij oordeelde: "*Naast het feit dat er geen*

---

<sup>76</sup> Stuk 12868/01.047.622/14.

<sup>77</sup> Vgl. randnummer 144 in het boetebesluit inzake Casumo, kenmerk 13078/01.052.092; randnummer 187 in het boetebesluit inzake Trannel, kenmerk 13365.001/01.060.458. Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>78</sup> Zie bijv. het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, p. 1.



*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>79</sup> Ook dit onderstreept de ernst van de overtreding.*

73. Op meerdere plekken stelde LeoVegas de 'no.1 in mobile' en 'the King of Mobile Casino' te zijn en dat haar mobile casino-app meerdere awards heeft gewonnen. Zij adverteerde dat met de app de spellen 'super-fast', 'lightning-quick', 'in an instant' en 'anywhere you please' gespeeld kon worden.

### 8.3 Boetevaststelling

74. Gelet op het bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan LeoVegas.
75. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal spellen dat werd aangeboden, en de aangeboden bonussen en reclameacties, een en ander conform de boetebeleidsregels.
76. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het bedrag van de basisboete van € 150.000,- in acht. Vanwege het grote aantal aangeboden spellen, de vele aangeboden bonussen, de hoge progressieve jackpots en de reclameacties (zie randnummers 68-70 en 72-74 van dit besluit), verhoogt de raad van bestuur de basisboete naar € 300.000,-.
77. De raad van bestuur verwijst naar randnummer 71 van dit besluit. Naar het oordeel van de raad van bestuur zijn de zogenoemde administratiekosten een ontoelaatbare benadeling van de consument. Hij merkt dat daarom aan als een

<sup>79</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1.



**Kansspelautoriteit**

**Datum**

17 september 2019

**Ons kenmerk**

13385/01.063/063

boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met € 50.000,-.

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





## 9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat LeoVegas Gaming p.l.c. artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan LeoVegas Gaming p.l.c. een boete op van € 350.000,-.

's-Gravenhage, 17 september 2019,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. Bernadette C.M. van Buchem  
*plaatsvervangend voorzitter*

**Verzonden op: 17 september 2019**

### Bezwaar

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

### Betaling boete

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