

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 Corona Limited alsmede besluit tot kennisgeving als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht aan [bedrijf 1], [bedrijf 2], [bedrijf 3] en [persoon 1].

Zaak: 10826

Kenmerk: 12517 / 01.038.930

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 12517 / 01.041.049

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 in het werk van deze autoriteit. 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 websites krooncasino.com en oranjecasino.com zijn in elk geval in de periode 31 mei 2017 – 8 augustus 2017 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan Corona Limited. Er wordt een boete opgelegd van € 300.000,-.

Ten aanzien van de overige betrokkenen in dit dossier wordt geen overtreding vastgesteld, maar volstaan met een waarschuwing.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	4
2 Onderzoek naar websites en betrokkenen	6
2.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
2.2 De websites	7
2.2.1 Eerste onderzoek www.krooncasino.com.....	7
2.2.2 Tweede onderzoek www.krooncasino.com.....	11
2.2.3 Eerste onderzoek www.oranjecasino.com.....	12
2.2.4 Tweede onderzoek www.oranjecasino.com.....	14
2.3 Overige informatie m.b.t. de activiteiten op de Nederlandse markt	16
2.4 De betrokkenen	17
2.5 Aanschrijvingen	18
3 Rapport	20
4 Zienswijze	21
4.1 Procedureel.....	21
4.2 Inhoudelijk	21
4.3 Aanvullende stukken en verzoek om zienswijze	30
5 Feitelijk kader	32
5.1 Onderzoek websites	32
5.2 De aangeboden spellen.....	33
6 Juridische beoordeling	33
6.1 De wettelijke bepalingen.....	33
6.2 Eerdere rechterlijke uitspraken.....	34
6.3 Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit.....	34
6.3.1 Het doel van het prioriteringsbeleid.....	35
6.3.2 Uitspraak Gerechtshof Amsterdam	39
6.3.3 Het Ladbrokesarrest van de Hoge Raad	41
6.3.4 De aanscherping van de handhaving	42
6.3.5 De relatie met de zaak Curo.....	45

6.3.6	Start en voortgang van het onderzoek.....	46
6.3.7	De meldingen.....	47
6.3.8	Bijzondere positie betrokkenen.....	49
6.4	De consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid en de Wok en de verhouding van het kansspelbeleid tot het EU-recht.....	51
6.5	De Wok en kansspelen via internet of in het buitenland.....	53
6.6	Geen vergunning.....	55
6.7	Vergunningverlening in de toekomst.....	57
6.8	Conclusie overtreding.....	59
7	Overtreders.....	60
8	Bestuurlijke boete.....	64
8.1	Algemeen.....	64
8.2	Verwijtbaarheid.....	65
8.3	Boetevaststelling.....	69
8.4	Waarschuwing.....	70
9	Besluit.....	70

1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is opgenomen een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. 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.¹
3. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen online is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit.² 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.
4. Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. De gerichtheid op de Nederlandse markt en consument, blijkt uit de volgende prioritering:
 - de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
 - de kansspelwebsite is in de Nederlandse taal te raadplegen en/of
 - er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/nieuws/2013/05/22/kansspelen-online-in-toekomst-mogelijk.html>. Zie ook TK, 2009-201, 32 264, nr. 3, pagina 1: Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving te voorkomen. Zie o.a. ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297.

² Hoofdstuk 3, pagina 14, van het jaarverslag 2012, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl>. De aanpak van illegaal aanbod van kansspelen online blijft onverminderd van belang. Zie bijvoorbeeld het Activiteitenplan 2016-2017, pag. 5: *Deze marktsituatie is verstoord door met name het toegenomen illegaal aanbod van online kansspelen*. En pag. 14: *Bij het tegengaan van criminaliteit ligt de focus tot op heden vooral op illegaal aanbod, zoals gokzuilen. Verder neemt de Kansspelautoriteit deel aan het platform matchfixing en houdt de Kansspelautoriteit sinds 1 januari 2016 toezicht op de naleving door Holland Casino van de Wwft. En: Stevig en zichtbaar optreden tegen dit verstorend illegaal aanbod (landgebonden of online) is noodzakelijk om het gewenste uitstralingseffect te realiseren*. Het Activiteitenplan is te raadplegen via: <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/activiteitenplannen/>.

5. Websites met een .nl-extensie en/of te raadplegen in de Nederlandse taal en/of waarvoor reclame wordt gemaakt op de Nederlandse markt, komen als eerste in aanmerking voor handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Betrokkenen op de kansspelmarkt werden hiervan op de hoogte gesteld d.m.v. aanschrijvingen.³
6. Sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit zijn diverse besluiten m.b.t. kansspelen online op de website van de Kansspelautoriteit bekend gemaakt. Dit zijn besluiten betreffende de aanbieder(s) die niet of niet afdoende hebben gereageerd op de aanschrijvingen die zij hebben ontvangen en zich hebben geprioriteerd voor nader onderzoek. Enkele andere besluiten zijn nog niet openbaar aangezien tegen die openbaarmaking rechtsmiddelen zijn aangewend.
7. Het prioriteringsbeleid inzake het optreden jegens aanbieders die zich (mede) richten op de Nederlandse markt heeft een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. Meer hierover is opgenomen in paragraaf 6.3 van dit besluit.
8. Het legaal aanbieden van kansspelen online wordt pas mogelijk als de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking zal treden. Het betreffende wetsvoorstel ligt op dit moment in de Eerste Kamer.
9. De reden dat op dit moment geen vergunningen worden verleend voor het aanbieden online is gelegen in het feit dat de Wok thans niet voorziet in een effectief toezichts- en handhavingsinstrumentarium. Dat wordt pas anders als de Wet Koa in werking treedt.⁴

³ Met ingang van 1 januari 2017 worden geen aanschrijvingen meer verzonden. Zie:

<http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/december-0/wijziging-aanpak/>.

⁴ 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), de mogelijkheid om onderzoek onder een onjuiste naam (34c), internationale samenwerking (34m) en aanvullende toezichtsbevoegdheden zoals de bindende aanwijzing (34n).

2 Onderzoek naar websites en betrokkenen

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

10. In de periode mei 2012 - augustus 2016 zijn diverse meldingen ontvangen over de websites krooncasino.com en oranjecasino.com. Deze meldingen waren niet in het dossier gevoegd, maar zijn naar aanleiding van de hoorzitting op 12 april 2018 aan het dossier toegevoegd.⁵
11. Op 23 maart 2016 heeft de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan in een civiele zaak waarbij krooncasino.com betrokken was.⁶
12. In de periode 2012-2014 heeft correspondentie plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit en Corona Ltd c.q. [bedrijf 3].⁷ Deze correspondentie zag op het toenmalige prioriteringsbeleid betreffende kansspelen online zonder vergunning. In de zienswijzen wordt hier ook naar verwezen.⁸
13. In deze correspondentie, die uitgebreider is dan de brief van 20 december 2012 waarnaar betrokkenen verwijzen, is meermalen gewezen op het prioriteringsbeleid met betrekking tot het aanbieden van kansspelen online en is ook meegedeeld dat de wervings- en reclameactiviteiten zouden worden gemonitord. In paragraaf 2.5 wordt nader op deze aanschrijvingen ingegaan.
14. De meldingen die de Kansspelautoriteit heeft ontvangen, genoemd in randnummer 10, waren aanleiding voor een nader onderzoek naar de activiteiten van Betsson.
15. Op 8 augustus 2017 ontving de Kansspelautoriteit een melding van een consument die kampt met gokverslaving. De melding betrof de werkwijze van krooncasino.com ten aanzien van de stortingslimiet.⁹

⁵ Deze meldingen worden in het rapport genoemd, maar waren niet aan het dossier toegevoegd. De toevoeging aan het dossier is later geschied en er is een aanvullende gelegenheid geboden tot het geven van een zienswijze, stuk 12517/01.030.007 tot en met 009.

⁶ ECLI:NL:RBDHA:2016:3077.

⁷ Dossier 10362 (Wet openbaarheid van bestuur). De documenten zijn openbaar gemaakt via de website van de Kansspelautoriteit. De correspondentie richt zich mede tot Oranje Casino Ltd. [Bedrijf 1] heeft Kroon Casino en Oranje Casino overgenomen in februari 2014.

⁸ Zienswijze van [persoon 1] ter hoorzitting van 12 april 2018, randnummer 43; zienswijze Corona c.s. ter hoorzitting van 12 april 2018, randnummer 8.

⁹ Bijlage 6: stuk 10826/01.014.471.

16. In het kader van het nader onderzoek is de website krooncasino.com nader onderzocht op 31 mei 2017¹⁰ en op 2, 7 en 8 augustus 2017.¹¹ De website oranjecasino.com is nader onderzocht op 31 mei 2017¹² en op 2 augustus 2017.¹³ Voorts is onderzoek gedaan naar de aanbieder(s) van de websites krooncasino.com en oranjecasino.com.¹⁴
17. Bij het onderzoek is betrokken de publiciteit die Betsson zelf heeft gezocht n.a.v. de aanscherping van de handhaving inzake kansspelen online zonder vergunning per 1 juni 2017. Ook zijn documenten betrokken die zien op het door [bedrijf 1] geïnitieerde kort geding tegen de aanscherping van het handhavingsbeleid waarin op 14 september 2017 uitspraak is gedaan.¹⁵

2.2 De websites

2.2.1 Eerste onderzoek www.krooncasino.com

18. Op 31 mei 2017 is de website krooncasino.com onderzocht.¹⁶ Daarbij is het volgende gebleken:

Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. de url bevatte een Nederlandse naam (kroon);
- c. op de website was een mededeling opgenomen (in het Engels en in het Nederlands) dat krooncasino.com [...] *is niet in staat bezoekers vanaf uw huidige locatie te accepteren. Dit is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan nationale regelgeving. Kroon Casino kan hierdoor het verkeer niet aanvaarden vanaf het grondgebied waarvan u toegang tot Kroon Casino probeert te krijgen.*¹⁷ Dit bericht stond niet in de weg aan de toegang tot de website.
- d. de betalingsmethode iDeal werd aangeboden;¹⁸
- e. deze betalingsmethode werd aangeprezen als "the most populair online payment method in Holland";¹⁹

¹⁰ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802

¹¹ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902.

¹² Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803.

¹³ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903.

¹⁴ Bijlage 7: stuk 10826/01.014.667; bijlage 8: stuk 10826/01.014.668; bijlage 9: stuk 10826/01.014.669; bijlage 10: stuk 10826/01.014.669; bijlage 13: stuk 10826/01.16.276.

¹⁵ Bijlage 5: stuk 10826/01.013.883; bijlage 11: stuk 10826/01.016.274; bijlage 12: stuk 10826/01.016.275; bijlage 18: stuk 10826/01.017.989. De uitspraak van 14 september 2017 is ook te raadplegen via www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671.

¹⁶ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802.

¹⁷ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802.

¹⁸ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/02 en stuk 10826/01.009.802/06.

¹⁹ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/27.

- f. op de website werden onder meer casinospelen, live casino, sportweddenschappen en virtual sport²⁰ aangeboden;²¹
- g. onder <casino> werden aangeboden jackpot slots (59), video slots (646), classic slots, table games (51), video poker (12) en *other games* (40);²²
- h. onder <table games> werden aangeboden: blackjack, roulette, poker en andere spellen;²³
- i. onder <*other games*> werden onder meer bingo en krasloten (scratch) aangeboden;²⁴
- j. onder <live casino> werden onder meer live roulette, live baccarat en live blackjack aangeboden (23 spellen);²⁵
- k. voor VIP players was er een *salon privé* waar hoge inzetten kunnen worden gedaan (tot € 2500,-);²⁶
- l. Onder <sport> werden weddenschappen aangeboden op circa 30 sporten en toernooien, waaronder voetbal, ijshockey, tennis. Er werd tevens een bonus bij eerste storting aangeboden van € 100,-;²⁷
- m. onder <live bet> kon een speler weddenschappen afsluiten op lopende wedstrijden. Op het moment van onderzoek werd aangeboden live betting op 9 voetbalwedstrijden, 18 tenniswedstrijden, 3 basketbalwedstrijden, 1 baseballwedstrijd, 2 rugbywedstrijden, 2 snookerwedstrijden en 2 volleybalwedstrijden.²⁸ Een weddenschap kon gevolgd worden via een live stream;²⁹
- n. onder <virtual sports> werd voetbal, tennis, basketbal, paardenrennen en hondenraces aangeboden;³⁰
- o. onder <Promotions> werd onder meer een welkomstbonus van € 200,- aangeboden. Bij de Summer Cash Splash konden spelers tussen 26 mei en 4 juni deelnemen aan de Roulette NL Table en € 500,- extra winnen.

²⁰ Dit zijn sporten die door een computersimulatie worden uitgevoerd.

²¹ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/01.

²² Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/08.

²³ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/12.

²⁴ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/14.

²⁵ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/15.

²⁶ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/16.

²⁷ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/17.

²⁸ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/18.

²⁹ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/19.

³⁰ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/21.

Algemene voorwaarden

- a. de algemene voorwaarden zijn van 9 mei 2017;³¹
- b. onder 3, is opgenomen: *The site is run by Corona Limited, a company registered in Malta inder C45585. The registered office is at Betsson Experience Center [...]. Betsson Group Ltd and Corona Limited form part of Betsson Group;*
- c. onder 4 zijn de vergunningen vermeld;
- d. onder 5 is opgenomen een lijst van uitgesloten landen. Nederland wordt niet op deze lijst vermeld;
- e. onder 7.5, is opgenomen: *It is your responsibility to know if your activity on the Site is legal in the country from which you are playing;*
- f. onder 9.3, Withdrawals, is opgenomen: *You may only withdraw the maximum amount of € 10.000 [...] in any twentyfour hour period unless a larger amount has been agreed by us;*
- g. onder 22 is opgenomen: *We are the sole owner of the trademark 'Kroon Casino' and the 'Kroon Casino' logo.*
- h. onder 29, Appendix, is opgenomen: *1:1 Our casino is operated by [bedrijf 3] and regulated by the MGA under the Remote Gaming Regulations (LN176/2004) operating under the license MGA/CI1/183/2004. Our Casino is powered by Net Entertainment. We will not be responsible for any issues you have relating to game play, as Net Entertainment under its own gaming license and in terms of the Maltese law is responsible for all game play responsibilities.*
- i. Nederland is opgenomen in de lijst van landen van waaruit de spelers mogen deelnemen aan de Slot Games. Dit is eveneens opgenomen in de Appedix, onder 1.1: *All game play, both for real cash and practice play, on the Universal Monsters Slot Games (e.g. Frankenstein and Scarface) is prohibited from any territories outside of the below stated jurisdictions and all transactions relating to such unauthorized play will be voided: [...], Netherlands, [...].*

19. In de algemene voorwaarden zijn de vergunningen opgenomen. Vermeld worden:

The operator of this website is Corona Ltd., Maltese company registration number C-45585, having its registered office at 'Betsson Experience Centre', Ta' Xbiex Seafront, Ta' Xbiex, XBX 1027, Malta. This website is operated by Corona Ltd., under the following license, issued and regulated by The Malta Gaming Authority:

³¹ Bijlage 1: stuk 10826/01.009.802/04.

Netent is managed by Corona Ltd. under the following licence, issued and regulated by The Malta Gaming Authority: MGA/CL1/309/2006 (issued on 8th February 2013).

Play 'n' Go is managed by [bedrijf 3]. under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/902/2013 (issued on 9th June 2014).

Relax Gaming is managed by [bedrijf 3] under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/1175/2016 (issued on 4th August 2016).

NYX Casino is managed by [bedrijf 3] under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/836/2012 (issued on 8th April 2013).

Yggdrasil is managed by [bedrijf 3]. under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/1034/2014 (issued on 25th May 2015).

Grinder is managed by [bedrijf 3] under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/1082/2015 (issued on 14th April 2015).

Kroon Sport is managed by [bedrijf 3] under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL2/183/2004 (issued on 17th August 2017).

Games from Evolution are licensed by Alderney Gambling Control Commission (AGCC), under Evolution Gaming Malta Limited - License number 123 C2A.

Games from Scientific Games are licensed by Alderney Gambling Control Commission (AGCC), under Jadestone Networks (Malta) - License number 136 C2A.

Games from Leander are licensed by Alderney Gambling Control Commission (AGCC), under Xterra Games Limited (Alderney) - License number 120 C2A.

Betradar is managed by [bedrijf 3] under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/566/2009 (issued on 10th January 2010).

Games from iSoftBet are licensed by the Alderney Gambling Control Commission (AGCC), under ISB Alderney Limited, under license number: 117 C2.

Quickfire, powered by MicroGaming is managed by [bedrijf 3] under the following licence, issued and regulated by the Malta Gaming Authority: MGA/CL1/770/2011 (issued on 18th November 2016).³²

³² Dit overzicht is op beide websites en bij beide onderzoeken aangetroffen.

Ter hoorzitting van 12 april 2018 (zie onder 4.1.) is toegelicht dat de websites krooncasino.com en oranjecasino.com worden geëxploiteerd door Corona Limited (hierna; Corona). Corona is een B2C, dat wil zeggen Corona biedt de spellen aan aan de klant. De andere genoemde partijen zijn B2B's. Zij ontwikkelen spellen en hebben daarvoor een vergunning op Malta of Alderney. Zij bieden deze spellen aan aan in dit geval Corona. [Bedrijf 3] is geen exploitant van de websites krooncasino.com en oranjecasino.com.

2.2.2 Tweede onderzoek www.krooncasino.com

20. Op 2, 7 en 8 augustus 2017 is de website krooncasino.com nogmaals onderzocht.³³ Daarbij is het volgende gebleken:

Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. de url bevatte een Nederlandse naam (kroon);
- c. op de homepage werden bonussen aangeboden: een *welcome bonus* van € 200,-, een *season start* bonus van € 200,-. Ook was een kroon afgebeeld met de tekst *€ 3.400.000 and growing fast*;³⁴
- d. op de website werden onder meer casinospelen, live casino, sportweddenschappen en virtual sport aangeboden;
- e. er werden diverse *top jackpots* aangeboden de Mega Moolah (ruim € 3.400.000), de Mega Moolah Isis (ruim € 3.400.000), de Arabian Nights (ruim € 2.400.000), de Mega Fortune Dreams (ruim € 2.100.000) en de Hall of Gods (bijna € 2.000.000);³⁵
- f. onder <sport> werden weddenschappen aangeboden op circa 30 sporten en toernooien, waaronder voetbal, ijshockey, tennis. Er werd tevens een bonus bij aangeboden tot € 200,- (*boost your Season Start*);³⁶
- g. onder <virtual sports> werd vermeld *Matchday 29 virtual football league* en konden diverse weddenschappen worden afgesloten, waaronder *final result* en *first goal*;³⁷
- h. de betalingsmethode iDeal werd aangeboden.³⁸ De minimale deposit is € 10,-.
- i. onder <live casino> werden onder meer live roulette, live baccarat en live blackjack aangeboden (25 spellen);³⁹

³³ Bijlage 3: Stuk 10826/01.013.902.

³⁴ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902/01. Zie ook stuk 10826/01.013.902/006 <promotions>, inclusief de salon privé, en stuk 10826/01.013.902/007 waar onder meer een gratis weddenschap en een voetbalbonus werden aangeboden.

³⁵ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902/02.

³⁶ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902/004.

³⁷ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902/005.

³⁸ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902/008.

³⁹ Bijlage 3: stuk 10826/01.013.902/003.

Algemene voorwaarden

- a. de *general terms and conditions*⁴⁰ zijn van 13 juli 2017;
- b. onder 3, is opgenomen: *The site is run by Corona Limited, a company registered in Malta inder C45585. The registered office is at Betsson Experience Center [...]. Betsson Group Ltd and Corona Limited form part of Betsson Group;*
- c. onder 5 is opgenomen een lijst van uitgesloten landen. Nederland wordt niet op deze lijst vermeld;
- d. onder 7.5, is opgenomen: *It is your responsibility to know if your activity on the Site is legal in the country from which you are playing;*
- e. onder 9.3, Withdrawals, is opgenomen: *You may only withdraw the maximum amount of € 10.000 [...] in any twentyfour hour period unless a larger amount has been agreed by us;*
- f. onder 22 is opgenomen: *We are the sole owner of the trademark 'Kroon Casino' and the 'Kroon Casino' logo.*
- g. Onder 29, Appendix, is opgenomen: *1:1 Our casino is operated by [bedrijf 3] and regulated by the MGA under the Remote Gaming Regulations (LN176/2004) operating under the license MGA/C11/183/2004. Our Casino is powered by Net Entertainment. We will not be responsible for any issues you have relating to game play, as Net Entertainment under its own gaming license and in terms of the Maltese law is responsible for all game play responsibilities.*
- h. Nederland is opgenomen in de lijst van landen van waaruit de spelers mogen deelnemen aan de Slot Games. Dit is eveneens opgenomen in de Appedix, onder 1.1: *All game play, both for real cash and practice play, on the Universal Monsters Slot Games (e.g. Frankenstein and Scarface) is prohibited from any territories outside of the below stated jurisdictions and all transactions relating to such unauthorized play will be voided: [...], Netherlands, [...].*

2.2.3 Eerste onderzoek www.oranjecasino.com

21. Op 31 mei 2017 is de website [oranjecasino.com](http://www.oranjecasino.com) onderzocht.⁴¹ Daarbij is het volgende gebleken:

Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. de url associeerde met Nederland (oranje, de kleur oranje en een leeuw);
- c. op de website werden casinospelen en live casino, aangeboden;⁴²

⁴⁰ Bijlage 3: Stuk 10826/01.013.902/010.

⁴¹ Bijlage 2: Stuk 10826/01.009.803.

⁴² Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/01.

- d. op de homepage werd vermeld dat *Hall of Gods* de € 6,1 miljoen was gepasseerd;
- e. de operator van de website is Corona. De genoemde vergunningen zijn gelijk aan die van krooncasino.com;
- f. onder <casino games> werden aangeboden video slots (540), classic slots (48), live casino (roulette, blackjack, poker en baccarat), table games (51) en *other games* (40);⁴³
- g. bij de videoslots en de classic slots werd een welkomstbonus aangeboden van € 100,-.⁴⁴ Ook werd een welkomstbonus van € 100 aangeboden bij de table games;⁴⁵
- h. onder <other games> werden onder meer bingo en krasloten aangeboden;⁴⁶
- i. onder <live casino> werden aangeboden diverse roulettes, blackjackbaccarat en poker aangeboden (21 spellen). Er werd een welkomst bonus aangeboden van € 100 en 250 *free spins on Blood Suckers II*;⁴⁷
- j. onder <promotions> werden aangeboden de Summer Cash Splash, een Extreme Roulette Tournament *with amazing prices*, welkomstbonussen en de mogelijkheid om tegelijkertijd meer dan één spel te spelen (Multi Game Play);⁴⁸
- k. op de website werd onder <charities> verwezen naar de Nederlandse 'goede doelen' Free a Girl voorheen Stichting Stop Kindermisbruik met de verwijzing freeagirl.nl en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij;⁴⁹
- l. de betalingsmethode iDeal werd aangeboden.⁵⁰
- m. met betrekking tot de bonussen is een lijst opgenomen van landen waarvan de inwoners niet in aanmerking komen voor een bonus. Nederland is niet in deze lijst opgenomen.⁵¹

Algemene voorwaarden

- n. de *general terms* zijn van 9 mei 2017;
- o. onder 3, is opgenomen: *The site is run by Corona Limited, a company registered in Malta inder C45585. The registered office is at Betsson Experience Center [...]. Betsson Group Ltd and Corona Limited form part of Betsson Group*;
- p. onder 5 is opgenomen een lijst van uitgesloten landen. Nederland wordt niet op deze lijst vermeld;

⁴³ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/06 en 09.

⁴⁴ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/10, laatste pagina, resp 11, onderaan.

⁴⁵ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/13.

⁴⁶ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/14.

⁴⁷ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/15.

⁴⁸ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/16.

⁴⁹ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/17.

⁵⁰ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.803/04.

⁵¹ Bijlage 4: stuk 10826/01.009.803/05.

- q. onder 7.5, is opgenomen: *It is your responsibility to know if your activity on the Site is legal in the country from which you are playing;*
- r. onder 9.3, Withdrawals, is opgenomen: *You may only withdraw the maximum amount of € 50.000 [...] in any twentyfour hour period unless a larger amount has been agreed by us;*
- s. onder 22 is opgenomen: *We are the sole owner of the trademark 'Oranje Casino' and the 'Oranje Casino' logo;*
- t. onder 29, Appendix, is opgenomen: *1:1 Our casino is operated [bedrijf 3] and regulated by the MGA under the Remote Gaming Regulations (LN176/2004) operating under the license MGA/C11/183/2004. Our Casino is powered by Net Entertainment. We will not be responsible for any issues you have relating to game play, as Net Entertainment under its own gaming license and in terms of the Maltese law is responsible for all game play responsibilities.*
- u. Nederland is opgenomen in de lijst van landen van waaruit de spelers mogen deelnemen aan de Slot Games. Dit is eveneens opgenomen in de Appedix, onder 1.1: *All game play, both for real cash and practice play, on the Universal Monsters Slot Games (e.g. Frankenstein and Scarface) is prohibited from any territories outside of the below stated jurisdictions and all transactions relating to such unauthorized play will be voided: [...], Netherlands, [...].*

2.2.4 Tweede onderzoek www.oranjecasino.com

22. Op 2 augustus 2017 is de website krooncasino.com nogmaals onderzocht.⁵² Daarbij is het volgende gebleken:

Algemeen

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
- b. de url associeerde met Nederland (oranje, de kleur oranje en een leeuw);
- c. op de website werden casinospelen en live casino, aangeboden;⁵³
- d. op de homepage werd vermeld de Mega Moolah jackpot vermeld met het bedrag van meer dan € 3.400.000,- en verwezen naar de jackpot Arabian Nights;
- e. Er werd een welkomst bonus aangeboden van € 100 en 250 *free spins on Blood Suckers II*;
- f. onder <casino games> werden aangeboden video slots, classic slots, live casino (roulette, blackjack, poker en baccarat), table games en *other games*⁵⁴

⁵² Bijlage 4: Stuk 10826/01.013.903.

⁵³ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/001.

⁵⁴ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/002.

- g. onder <live casino> werden aangeboden diverse roulettes, blackjack, baccarat en poker aangeboden (28 spellen). Er werd een welkomst bonus aangeboden van € 100 en 250 *free spins on Blood Suckers II*;⁵⁵
- h. onder <promotions> werden aangeboden een welkomstbonus € 100,- en 250 *free spins on Blood Suckers II*, een € 300 *Boost Bonus* en de mogelijkheid om tegelijkertijd meer dan één spel te spelen (Multi Game Play);⁵⁶
- i. op de website werd onder <charities> verwezen naar de Nederlandse 'goede doelen' Free a Girl voorheen Stichting Stop Kindermisbruik met de verwijzing freeagirl.nl en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij;⁵⁷
- j. de betalingsmethode iDeal werd aangeboden. Ook werd vermeld dat klanten van ABN AMRO, Rabobank en andere banken gemakkelijk gebruik kunnen maken van iDeal *an online payment systems used by Dutch banks*. De minimale *withdrawal* van winsten is € 20,-;⁵⁸
- k. met betrekking tot de bonussen is een lijst opgenomen van landen waarvan de inwoners niet in aanmerking komen voor een bonus. Nederland is niet in deze lijst opgenomen;⁵⁹
- l. In de FAQ is opgenomen welke jackpots oranjecasino.com heeft. De Mega Moolah en Arabian Nights worden hier niet genoemd. Wel worden genoemd: Caribbean Poker Jackpot, Jack Poker Jackpot, Club Reno en Random Winner.⁶⁰

Algemene voorwaarden

- m. de general terms zijn van 13 juli 2017;⁶¹
- n. onder 3, is opgenomen: *The site is run by Corona Limited, a company registered in Malta inder C45585. The registered office is at Betsson Experience Center [...]. Betsson Group Ltd and Corona Limited form part of Betsson Group;*
- o. onder 5 is opgenomen een lijst van uitgesloten landen. Nederland wordt niet op deze lijst vermeld;
- p. onder 7.5, is opgenomen: *It is your responsibility to know if your activity on the Site is legal in the country from which you are playing;*
- q. onder 9.3, Whitdrawals, is opgenomen: *You may only withdraw the maximum amount of € 50.000 [...] in any twentyfour hour period unless a larger amount has been agreed by us;*
- r. onder 22 is opgenomen: *We are the sole owner of the trademark 'Oranje Casino' and the 'Oranje Casino' logo;*

⁵⁵ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/004.

⁵⁶ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/005.

⁵⁷ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/006.

⁵⁸ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/008.

⁵⁹ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/010.

⁶⁰ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/012.

⁶¹ Bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/011.

- s. onder 29, Appendix, is opgenomen: 1:1 *Our casino is operated by [bedrijf 3] and regulated by the MGA under the Remote Gaming Regulations (LN176/2004) operating under the license MGA/C11/183/2004. Our Casino is powered by Net Entertainment. We will not be responsible for any issues you have relating to game play, as Net Entertainment under its own gaming license and in terms of the Maltese law is responsible for all game play responsibilities.*
- t. Nederland is opgenomen in de lijst van landen van waaruit de spelers mogen deelnemen aan de Slot Games. Dit is eveneens opgenomen in de Appendix, onder 1.1: *All game play, both for real cash and practice play, on the Universal Monsters Slot Games (e.g. Frankenstein and Scarface) is prohibited from any territories outside of the below stated jurisdictions and all transactions relating to such unauthorized play will be voided: [...], Netherlands, [...].*

2.3 Overige informatie m.b.t. de activiteiten op de Nederlandse markt

23. Op de websites krooncasino.com en oranjecasino.com worden diverse opmerkingen gemaakt over of met betrekking tot de activiteiten op de Nederlandse markt.
24. Onder de *tips for responsible gaming* stonden verwijzingen naar Jellinek en Gokken de Baas.⁶²
25. Op de pagina BetssonGroupAffiliates.com/testimonials⁶³ stond onder meer vermeld:

Onlinecasino Amsterdam

We highly recommend affiliates operating in Dutch speaking markets to start promoting the betsson online casino brands.

Gokwijzer

We highly recommend the Betsson Group Affiliates program for affiliates operating in Dutch market.

Topcasinobonus

They put a lot of effort into the Netherlands market [...].

⁶² Bijlage 3: Stuk 10826/01.013.902/011 en bijlage 4: stuk 10826/01.013.903/017.

⁶³ Bijlage 3: Stuk 10826/01.013.902/017.

26. Op de pagina BetssonGroupAffiliates.com/offers-by-country wordt het verdienmodel voor Nederlandse affiliates toegelicht.⁶⁴

2.4 De betrokkenen

[Bedrijf 1]

27. [Bedrijf 1] (hierna: [bedrijf 1]) is bestuurder van Betsson Malta Holding Limited⁶⁵ die weer bestuurder is van [bedrijf 3] (hierna: [bedrijf 3]).

28. Het bedrijf is gevestigd in Zweden.⁶⁶

Corona Limited

29. Corona Limited (hierna: Corona) wordt in de *general terms and conditions* genoemd als het bedrijf dat de websites krooncasino.com en oranjecasino.com runs. Ook wordt Corona aangeduid als de *operator* van de websites.

30. Het bedrijf is gevestigd op Malta.⁶⁷

[Bedrijf 2]

31. [Bedrijf 2] (hierna: [bedrijf 2]) is grootaandeelhouder van Corona.

32. Het bedrijf is gevestigd op Malta.⁶⁸

[Bedrijf 3]

33. [Bedrijf 3] is de houder van vergunningen van kansspelen die op krooncasino.com en oranjecasino.com worden aangeboden via platformen als Yggdrasil, Relax Gaming, NYX Casino en Kroon Sport. (zie randnummer 17).

34. Het bedrijf is gevestigd te Malta.⁶⁹

[persoon 1]

35. [persoon 1] is bestuurder van Corona. Hij is tevens president en CEO van [bedrijf 1]. Hij heeft een ingezonden brief gepubliceerd in het Financieel Dagblad waarin hij onder meer stelt dat de acties van de Kansspelautoriteit ingaan tegen het overheidsbeleid.⁷⁰

⁶⁴ Bijlage 4: Stuk 10846/01.013.903/16.

⁶⁵ Bijlage 8: stuk 10826/01.014.668/001-003.

⁶⁶ Bijlage 8: stuk 10826/01.014.668/003.

⁶⁷ Bijlage 7: stuk 10826/01.014.667/001.

⁶⁸ Bijlage 9: stuk 10826/01.014.667/001-003.

⁶⁹ Bijlage 13: stuk 10826/01.016.276.

⁷⁰ Bijlage 19: stuk 10826/01.017.989.

36. [Persoon 1] is gevestigd te Malta.⁷¹

2.5 Aanschrijvingen

Aanschrijving 2012

37. Op 8 juni 2012 heeft de Kansspelautoriteit een aanschrijving verstuurd aan Oranje Casino Ltd. Daarbij heeft de Kansspelautoriteit gewezen op het (toenmalige) prioriteringsbeleid met betrekking tot kansspelen online en het feit dat in strijd met de Wok kansspelen werden aangeboden. Tevens werd het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit nader toegelicht.⁷²
38. Eveneens op 8 juni 2012 heeft de Kansspelautoriteit een vergelijkbare aanschrijving verzonden naar [bedrijf 3].⁷³
39. Op 13 juni 2012 heeft de Kansspelautoriteit een vergelijkbare aanschrijving verzonden naar Corona.⁷⁴
40. Bij brief van 27 juni 2012 liet Oranje Casino Ltd weten dat zij zichzelf niet als een illegale aanbieder beschouwt omdat zij over een vergunning van de Maltese Gaming Authority beschikt. Voorts berichtte Oranje Casino Ltd dat zij bereid was maatregelen te treffen in het kader van deprioritering, maar dat daarbij als voorwaarde werd gesteld dat de Kansspelautoriteit niet tegen Oranje Casino Ltd zou optreden.⁷⁵
41. Een vergelijkbare reactie is ontvangen van Corona met betrekking tot Kroon Casino.⁷⁶
42. Op 27 september 2012 is een reactie ontvangen van '[bedrijf 3] (formerly named [bedrijf 3])'.⁷⁷ In deze brief wordt toegezegd de Nederlandse taal niet langer te gebruiken en er op te vertrouwen dat er niet tegen [bedrijf 3] zal worden opgetreden.
43. Bij brief van 30 september 2012 liet Corona weten te zullen voldoen aan de voorwaarden gesteld in de beleidslijn van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Kansspelautoriteit.⁷⁸

⁷¹ Bijlage 7: stuk 10826/01.014.667.

⁷² Brief 8 juni 2012 met kenmerk 00.001.627.

⁷³ Brief 8 juni 2012 met kenmerk 00.001.622.

⁷⁴ Brief 8 juni 2012 met kenmerk 00.001.704.

⁷⁵ De brief van 27 juni 2012 is bij de Kansspelautoriteit geregistreerd onder nummer 00.002.162.

⁷⁶ Brief van Corona Ltd, 29 juni 2012, bijlage f, bij Wob-verzoek 10362.

⁷⁷ Brief van [bedrijf 3], 29 juni 2012, bijlage g, bij Wob-verzoek 10362.

⁷⁸ Brief van Corona Ltd, 30 september 2012, bijlage h, bij Wob-verzoek 10362.

44. De Kansspelautoriteit heeft Corona bij brief van 10 oktober 2012 laten weten dat zij verwacht dat Corona binnen vier weken de maatregelen heeft genomen om niet meer te voldoen aan de prioriteringscriteria. Tevens informeerde de Kansspelautoriteit dat het prioriteringsbeleid kan worden aangepast en daarover tijdig informatie zal worden vertrekt.⁷⁹
45. Een vergelijkbare brief, eveneens van 10 oktober 2012, is door de Kansspelautoriteit aan Oranje Casino Ltd gezonden.⁸⁰
46. Bij brief van 20 december 2012 heeft de Kansspelautoriteit [bedrijf 3] geïnformeerd dat de focus van de handhaving ligt bij bedrijven die voldoen aan één of meer prioriteringscriteria.⁸¹
47. Een vergelijkbare brief is op 6 mei 2013 gezonden aan Oranje Casino Ltd.⁸²

Aanschrijving 2014

48. Bij brief van 5 juni 2014 heeft de Kansspelautoriteit alle bij haar bekende aanbieders van kansspelen online zonder vergunning erop gewezen dat kansspelwebsites met wervings- en reclameactiviteiten rond (inter)nationale evenementen die op de Nederlandse markt zijn gericht, direct hoog in de prioriteringslijst voor handhaving kunnen komen te staan. Ook [bedrijf 3]⁸³, Corona⁸⁴ en Oranje Casino Ltd⁸⁵ hebben deze brief ontvangen.
49. Bij brief van 28 augustus 2014 heeft de Kansspelautoriteit [bedrijf 3] laten weten dat de reclameactiviteiten zullen worden gemonitord. In deze brief wordt nogmaals gewezen op het prioriteringsbeleid en is tevens opgenomen: *As you know, these criteria merely set the order in which enforcement activities against illegal remote gambling operators are conducted; a gambling website, which no longer meets these, is not considered legal because of that.*⁸⁶

Interessemelding

50. Op 5 maart 2015 heeft de Kansspelautoriteit een zgn. interessemelding Kansspelen op afstand ontvangen van [bedrijf 3] (part of the Betsson Group of companies).⁸⁷

⁷⁹ Brief van 10 oktober 2012 met kenmerk 00.004.212.

⁸⁰ Brief van 10 oktober 2012 met kenmerk 00.004.211.

⁸¹ Brief van 20 december 2012 met kenmerk 00.006.118.

⁸² Brief van 6 mei 2013 met kenmerk 00.012.343.

⁸³ Brief van 5 juni 2014 met kenmerk 00.028.080.

⁸⁴ Brief van 5 juni 2014 met kenmerk 00.033.162.

⁸⁵ Brief van 5 juni 2014 met kenmerk 00.033.169.

⁸⁶ Brief 28 augustus 2014 met kenmerk 00.034.777.

⁸⁷ Bij de Kansspelautoriteit geregistreerd onder nummer 00.047.394.

51. De ontvangst van deze melding is, eveneens op 5 maart 2015, door de Kansspelautoriteit bevestigd.⁸⁸

3 Rapport

52. Naar aanleiding van de meldingen, bedoeld in randnummer 10, is een nader onderzoek ingesteld naar de websites krooncasino.com en oranjecasino.com en de daarbij betrokken aanbieder(s).

53. Op 18 januari 2018 is een rapport opgemaakt.

54. In het rapport wordt geconstateerd dat de geadresseerden van het rapport in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gelegenheid hebben 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.

55. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de volgende geadresseerden van het rapport:

- a. [bedrijf 1] te Zweden;
- b. Corona Limited te Malta;
- c. [bedrijf 2] te Malta;
- d. [bedrijf 3] te Malta;
- e. [persoon 1].

56. In onderstaande worden de zienswijzen van de geadresseerden van het rapport besproken. Waar meerdere betrokkenen een gelijkkluidende zienswijze geven wordt gesproken over 'betrokkenen'. Waar een zienswijze door één individuele betrokkene wordt gegeven, wordt deze bij naam genoemd.

57. Daarnaast wordt genoemd de Betsson Group en Betsson. Deze benamingen zijn afkomstig uit de correspondentie van de gemachtigde van Corona, [bedrijf 3] en [bedrijf 2] in het kader van de aanscherping van het handhavingsbeleid per 1 juni 2017.⁸⁹

⁸⁸ Bij de Kansspelautoriteit geregistreerd onder nummer 00.047.395.

⁸⁹ Bijvoorbeeld de brief van 2 juni 2017, kenmerk 10839.01.010.223.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

58. Bij brieven van 9 februari 2018 zijn de geadresseerden van het rapport uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 8 maart 2018 een zienswijze op het rapport te geven.⁹⁰ Schriftelijke zienswijzen zijn ontvangen van Corona, [bedrijf 3], [bedrijf 2] en [bedrijf 1] (zie paragraaf 4.2.).
59. Op 15 februari 2018 en 19 februari 2018 is verzocht om uitstel van de hoorzitting.⁹¹ Daarop is de hoorzitting verplaatst naar 12 april 2018.⁹²
60. Ter hoorzitting van 12 april 2018 zijn verschenen de gemachtigden van geadresseerden alsmede een medewerkster van Betsson. Tijdens de hoorzitting hebben betrokkenen enkele argumenten uit de schriftelijke zienswijze herhaald. Voor zover nieuwe argumenten naar voren zijn gebracht of op verzoek van de hoorcommissie opheldering is gegeven over enig punt, wordt in onderstaande naar de hoorzitting verwezen.⁹³

4.2 Inhoudelijk

Schriftelijke zienswijze namens [bedrijf 1]

61. Bij brief van 3 april 2018 heeft [bedrijf 1] een schriftelijke zienswijze ingediend.⁹⁴ Samengevat is het volgende aangevoerd:
- [bedrijf 1] is zelf geen aanbieder van kansspelen.
 - De Kansspelautoriteit hanteert een prioriteringsbeleid ten aanzien van kansspelen online. Wie dit prioriteringsbeleid in acht neemt, wordt geacht zich niet op de Nederlandse markt te richten en wordt dus gedoogd.
 - De Kansspelautoriteit heeft het prioriteringsbeleid onvoorzien per 1 juni 2017 aangepast. Uit op grond van de Wob openbaar gemaakte stukken blijkt dat de Kansspelautoriteit meer risico wilde nemen en experimenteren met subjectieve criteria.⁹⁵

⁹⁰ Stukken 12517/01.024.465, 468, 469, 470, 471. De uitnodiging aan [persoon 1] te Malta is aangetekend verzonden en op 30 maart 2018 retour ontvangen (unclaimed), stuk 12517/01.029.338.

⁹¹ Stuk 12517/01.024.915 (namens [bedrijf 3], [bedrijf 2] en Corona) en stuk 12517/01.024.949 (namens [bedrijf 1]).

⁹² Stuk 12517/01.025.920 tot en met 924.

⁹³ De pleitnota's ter hoorzitting zijn in het dossier opgenomen onder de nummers 12517/01.029.808, 12517/01.029.805 en 12517/01.029.804.

⁹⁴ Stuk 12517/01.029.579.

⁹⁵ Bedoeld wordt het Wob-besluit van 13 november 2017, nummer 10844.

- d. De Kansspelautoriteit heeft de websites oranjecasino.com en krooncasino.com op 31 mei 2017 vastgelegd terwijl het nieuwe beleid pas op 1 juni 2017 in werking trad.
 - e. Op 9 augustus 2017, dus nadat de websites waren vastgelegd, heeft de Kansspelautoriteit een melding ontvangen, terwijl in het rapport (randnummer 8) is opgenomen dat de websites werden vastgelegd op basis van meldingen.
 - f. [bedrijf 1] had niet de bevoegdheid om in te grijpen in het handelen van Corona, [bedrijf 2] en [bedrijf 3]. Dit blijkt ook niet uit het rapport. [bedrijf 1] is een investeringsmaatschappij en administreert in zelfstandige entiteiten die kansspelen aanbieden. Dat wordt niet anders als een CEO van [bedrijf 1] zich in een opiniestuk in de krant uitlaat over het Nederlandse kansspelbeleid.
 - g. [Bedrijf 1] is van oordeel dat de criteria zoals die golden per 1 juni 2017 buiten toepassing moeten blijven. De Kansspelautoriteit heeft geen bevoegdheid om met subjectieve criteria een ruimere toepassing te geven aan de wet, zoals ook blijkt uit de zaak Curo.
 - h. De aanscherping van het prioriteringsbeleid werd al sinds 2015 voorbereid, maar de Kansspelautoriteit heeft dit beleid zonder overleg en zonder overgangstermijn ingevoerd. Een overgangstermijn van zes maanden zou redelijk zijn geweest. Sinds de introductie van het kansspelbeleid in 2012 is het gebruikelijk dat aanbieders geïnformeerd worden en daar was ook alle tijd voor. Het beleid is bovendien bekend gemaakt op 27 mei 2017, tijdens een lang weekend.⁹⁶
 - i. Er zijn nog aanbieders die de oorspronkelijke criteria uit 2012 niet naleven en die worden ongemoeid gelaten.
 - j. Het Nederlandse kansspelbeleid is inconsistent en in strijd met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
 - k. De voorgenomen openbaarmaking van het besluit op het rapport is onevenredig. [Bedrijf 1] is niet verantwoordelijk voor de exploitatie van de websites.
 - l. Het belang van de Kansspelautoriteit om consumenten te informeren of te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van bevorderaars van kansspelen zonder vergunning en risico's van consumenten, wordt niet gediend door publicatie van besluiten of de naam van [bedrijf 1].
62. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijzen.

⁹⁶ Noot Ksa: bedoeld wordt het weekend van Hemelvaart. Hemelvaart is op Malta geen officiële feestdag.

Schriftelijke zienswijze namens Corona

63. Bij brief van 3 april 2018 heeft Corona een schriftelijke zienswijze ingediend.⁹⁷

Samengevat is het volgende aangevoerd:

- a. Corona heeft de volledige zeggenschap over haar activiteiten op het gebied van kansspelen. Corona is in het bezit van een vergunning van de Malta Gaming Authority en legt verantwoording af aan deze toezichthouder. Corona biedt haar diensten aan onder deze vergunning en doet dat in diverse landen van de Europese Unie.
- b. Na tot standkoming van het prioriteringsbeleid kregen de bedrijven in de branche de gelegenheid om hun aanbod – onder voorwaarden – gestand te doen in afwachting van het verkrijgen van een vergunning. Wanneer men aan de voorwaarden voldeed (bedoeld wordt, zo begrijpt de Kansspelautoriteit – zich niet prioriteerde voor handhaving) werd het aanbod geacht niet te zijn gericht op de Nederlandse markt. Als zich een wijziging in het beleid zou voordoen, dan zouden de betrokken partijen daarover worden geconsulteerd en in ieder geval tijdig worden geïnformeerd. Zo konden zij zich op de nieuwe situatie voorbereiden.
- c. Corona exploiteert de merken oranjecasino en krooncasino sinds 2008. De Kansspelautoriteit was volledig op de hoogte van deze merken voorafgaand aan de implementatie van de nieuwe prioriteringscriteria in 2017. Corona is in 2014 door Betsson overgenomen inclusief de websites met inachtneming van de prioriteringscriteria die toen golden. Betsson verkeerde in de gerechtvaardigde veronderstelling dat het gebruik van de merknamen en domeinnamen overeenkomstig het prioriteringsbeleid waren. De Kansspelautoriteit was op de hoogte van deze overname want deze is uitgebreid in de publiciteit geweest.
- d. Op 27 mei 2017 heeft de Kansspelautoriteit onaangekondigd en onverwacht de prioriteringscriteria uitgebreid en bovendien aangegeven dat deze uitbreiding niet limitatief was.
- e. Corona heeft de Kansspelautoriteit bij brief van 2 juni 2017 verzocht om nadere duiding van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit is niet ingegaan op het verzoek om overleg en heeft alleen laten weten dat het plaatsen van een geoblocking of het uit de lucht halen van een website geen langdurige operatie is.
- f. De Kansspelautoriteit heeft de websites van Corona op 31 mei 2017 onderzocht en in augustus 2017 is het onderzoek voortgezet.
- g. [Bedrijf 1] c.s. hebben een civiel kort geding aangespannen en gevorderd dat de Kansspelautoriteit geen uitvoering zou mogen geven aan het nieuwe beleid. Dit kort geding is behandeld op 31 augustus 2017. Ter zitting heeft de

⁹⁷ Stuk 12517/01.029.583.

Kansspelautoriteit in strijd met de waarheid verklaard dat er betreffende de websites van Corona geen onderzoek plaatsvond.

- h. Eveneens ter zitting van 31 augustus 2017 heeft de Kansspelautoriteit verklaard dat het prioriteringsbeleid niet gewijzigd is en dat nog steeds de eerste drie prioriteringscriteria gelden en pas daarna de overige criteria aan de orde zijn.
- i. De voorzieningenrechter heeft bij vonnis van 14 september 2017 het verzoek op formele gronden afgedaan en Corona niet ontvankelijk verklaard.
- j. Aangezien een inhoudelijke beoordeling door de voorzieningenrechter is uitgebleven, heeft Corona op 19 oktober 2017 opnieuw verzocht om duiding van de nieuwe prioriteringscriteria, maar de Kansspelautoriteit is daar niet op in gegaan.
- k. Corona is van mening dat het prioriteringsbeleid zoals dat gold tot 1 juni 2017 in overeenstemming was met het zgn. Ladbrokes-arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005. Het prioriteringsbeleid dient te worden aangemerkt als een gedoogbeleid. Dit blijkt ook uit een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 maart 2015 en van het Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016.⁹⁸
- l. Het onderzoek van de Kansspelautoriteit is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur omdat de Kansspelautoriteit ten onrechte aan Corona heeft doen voorkomen dat zij niet direct voorwerp van onderzoek zou zijn. Dit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook het stelselmatig afwijzen van een dialoog met Corona is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.
- m. Het prioriteringsbeleid is inconsistent. Er zijn nog steeds aanbieders op de markt die de eerste drie prioriteringscriteria niet naleven. Zolang dat het geval is, mag de Kansspelautoriteit niet tegen Corona optreden.
- n. Er ontstaat een ongelijk speelveld als het opleggen van een boete als maatstaf wordt gehanteerd voor de beantwoording van de vraag of een vergunningaanvrager in het verleden de wet heeft overtreden. Veel partijen bieden immers kansspelen aan zonder vergunning maar zijn niet beboet. Corona komt hierdoor in een nadelige positie terecht ten opzichte van kansspelaanbieders aan wie geen boete is opgelegd.
- o. Als de Kansspelautoriteit een voorstander is van geoblocking, dan zou zij handhavend moeten optreden tegen alle aanbieders wier websites toegankelijk zijn vanuit Nederland.
- p. Het manifest illegale aanbod van de huidige vergunninghouders mag niet door de Kansspelautoriteit genegeerd worden. Deze vergunninghouders bieden kansspelen aan in de Nederlandse taal, hun website eindigt op een .nl-extensie

⁹⁸ ECLI:NL:RBAMS:2015:1452 resp. ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

- en zij maken reclame. Daarmee prioriteren de vergunninghouders zich voor handhavend optreden.
- q. Er wordt gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat het wettelijke verbod op online kansspelaanbod niet in gelijke mate geldt voor vergunninghouders en bonafide kansspelaanbieders. Deze laatsten worden hierdoor benadeeld.
- r. De plotselinge wijziging van het prioriteringsbeleid is onrechtmatig. Het onderzoek van de Kansspelautoriteit heeft uitsluitend plaatsgevonden op basis van de nieuwe criteria. Het was bestendig beleid dat de nieuwe criteria pas aan de orde kwamen nadat een aanbieder zich had geprioriteerd voor handhavend optreden.
- s. Corona mocht erop vertrouwen dat tegen haar niet zou worden opgetreden ook al had zij geen vergunning voor het aanbieden van kansspelen. Corona heeft zich altijd aan het prioriteringsbeleid gehouden, in goed overleg met de Kansspelautoriteit. De wijziging van het beleid is in strijd met de gemaakte afspraken.
- t. Het prioriteringsbeleid is gewijzigd zonder (voor)aankondiging en zonder overleg met bonafide kansspelaanbieders of belangenorganisaties. Er is ook geen overgangstermijn geboden zodat aanbieders hun aanbod konden aanpassen. Een beleidswijziging kan alleen worden ingevoerd als rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde verwachtingen, gebaseerd op de vroegere situatie. De Kansspelautoriteit heeft dat niet gedaan en heeft daarmee in strijd gehandeld het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel.
- u. Handhaving is onrechtmatig omdat dit in strijd is met artikel 56 VWEU. Het kansspelbeleid is niet consistent en er is geen transparante vergunningprocedure. Ook de prioriteringscriteria zijn gebaseerd op onrechtmatige wetgeving.
- v. Corona onderschrijft de doelstellingen van het kansspelbeleid en is bereid concessies te doen ten einde deze doelstellingen te dienen, maar dan moeten de door Corona te nemen maatregelen wel evenredig en proportioneel zijn en voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel.
- w. Er bestaat op dit moment geen beleidskader met betrekking tot partijen die een boetebesluit hebben ontvangen en het is niet te overzien welke gevolgen een opgelegde boete zal hebben – zoals uitsluiting van toekomstige vergunningverlening.
- x. Met de wijziging van het prioriteringsbeleid wordt geen enkele poging gedaan tot regulering van het toezicht op het voorkomen van kansspelverslaving, noch worden er verplichtingen opgelegd ten behoeve van het tegengaan van witwaspraktijken en criminaliteit en bovendien zet de Kansspelautoriteit de kanalisatie in verband met de Wet Koa op het spel.

- y. Corona meent dat zij er op mocht vertrouwen – mede gelet op de nadrukkelijke bevestiging daarvan door de Kansspelautoriteit – dat zij met het respecteren van de prioriteringscriteria niet voor handhaving in aanmerking zou komen.
 - z. Het volledig uit de lucht halen van de websites krooncasino.com en oranjecasino.com heeft het effect van volledige uitsluiting. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
64. Er is geen zienswijze ingediend met betrekking tot de voorgenomen openbaarmaking van het besluit op het rapport.
65. De raad van bestuur zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijze.

Schriftelijke zienswijze namens [bedrijf 3]

66. Bij brief van 3 april 2018 heeft [bedrijf 3] een schriftelijke zienswijze ingediend.⁹⁹ Samengevat is het volgende aangevoerd:
- a. [Bedrijf 3] is gevestigd op Malta en in het bezit van een vergunning van de Malta Gaming Authority. Met die vergunning biedt [bedrijf 3] haar diensten aan in verschillende landen van de Europese Unie. [Bedrijf 3] heeft, onder de Maltese vergunning, zijn bestaande consumenten met succes naar een nieuwe, gereguleerde omgeving gekanaliseerd. [Bedrijf 3] legt verantwoording af aan diverse toezichthouders.
 - b. [Bedrijf 3] bezit noch exploiteert de domeinnamen in kwestie. [Bedrijf 3] heeft diverse vergunningen die worden gebruikt door de eigenaar van deze domeinnamen. [Bedrijf 3] maakt deel uit van de Betsson Group.
67. De overige gronden van bezwaar komen overeen met de gronden van bezwaar die zijn ingediend door Corona.
68. Er is geen zienswijze ingediend met betrekking tot de voorgenomen openbaarmaking van het besluit op het rapport.
69. De raad van bestuur zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijze.

⁹⁹ Stuk 12517/01.029.582.

Schriftelijke zienswijze namens [bedrijf 2]

70. Bij brief van 3 april 2018 heeft [bedrijf 2] een schriftelijke zienswijze ingediend.¹⁰⁰ Aangevoerd wordt – samengevat - het volgende:

- a. [Bedrijf 2] is gevestigd op Malta. [Bedrijf 2] is een investeringsmaatschappij die aandelen heeft in onder andere Corona. [Bedrijf 2] voert zelf geen kansspelactiviteiten uit.
- b. De uiteindelijke aandeelhouder van [bedrijf 2] is [bedrijf 1].
- c. De Kansspelautoriteit spreekt van een prioriteringsbeleid, maar feit is dat de Kansspelautoriteit niet heeft gehandhaafd buiten de prioriteringscriteria om wegens de gerichtheid op de Nederlandse markt. Daaruit kan worden afgeleid dat er feitelijk sprake was van een gedoogbeleid.
- d. De Betsson Group heeft aanzienlijke investeringen gedaan voor het verkrijgen en exploiteren van de websites krooncasino.com en organjecasino.com op grond van de gerechtvaardigde verwachting dat jegens haar niet zou worden gehandhaafd zolang zij handelde conform het prioriteringsbeleid.
- e. De Kansspelautoriteit heeft in geen enkel overleg met de Betsson Group of anderszins aangegeven dat het gebruik van de websites niet was toegestaan.

71. De overige gronden van bezwaar komen overeen met de gronden van bezwaar die zijn ingediend door Corona.

72. Er is geen zienswijze ingediend met betrekking tot de voorgenomen openbaarmaking van het besluit op het rapport.

73. De raad van bestuur zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijze.

Schriftelijke zienswijze [persoon 1]

74. Op 23 februari 2018 stelde zich de gemachtigde van [persoon 1] met een verzoek om toezending van de stukken.¹⁰¹ Gemachtigde is geïnformeerd dat de stukken naar zijn cliënt zijn gezonden.¹⁰² Van [persoon 1] is voorafgaand aan de hoorzitting geen schriftelijke zienswijze ontvangen.

¹⁰⁰ Stuk 12517/01.029.792.

¹⁰¹ Stuk 12517/01.025.889.

¹⁰² Stuk 12517/01.025.951.

Mondelinge zienswijze

75. Ter hoorzitting van 12 april 2018 is – samengevat – het volgende aangevoerd:

Door [bedrijf 1]

- a. [Bedrijf 1] is niet eindverantwoordelijk voor het handelen van Corona, [bedrijf 2] en [bedrijf 3]. Dit blijkt ook niet uit het rapport en de onderliggende stukken.
- b. [Bedrijf 1] is een *holding company* die investeert in verschillende ondernemingen die kansspelen aanbieden. [Bedrijf 1] voert niet de directie over deze ondernemingen en biedt zelf geen kansspelen aan.
- c. Het Nederlandse kansspelbeleid is inconsistent en voldoet niet aan de strikte eisen die gelden ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daarom is handhaving niet mogelijk.

Door Corona, [bedrijf 3] en [bedrijf 2]

- a. Voorafgaand aan de hoorzitting is een aanvullend document op het rapport ontvangen met daarin een klacht van een consument. De klacht dateert van 12 februari 2018. Er is niet eerder de gelegenheid gegeven op deze klacht te reageren of een incorrecte situatie te herstellen. Uit de klacht volgt overigens dat de situatie volgens protocol is afgehandeld.
- b. Er is ook geen eerdere gelegenheid geboden te reageren op de klacht van 9 augustus 2017 die in het dossier is gevoegd (noot Ksa; bijlage 6; stuk 10826/01.014.471). Uit deze klacht blijkt bovendien dat Corona c.s. hun verantwoordelijkheid hebben genomen door de toegang tot de website te blokkeren voor klager.
- c. Corona c.s. zien liever dat klachten direct door de Kansspelautoriteit worden gemeld, in plaats van achteraf tegen Corona c.s. tegen te werpen. Dit geldt ook in breder verband, zoals ten aanzien van de prioriteringscriteria.
- d. De Kansspelautoriteit was op de hoogte van de verwerving van de merk- en domeinnamen krooncasino.com en oranjecasino.com en er was voor Corona c.s. geen enkele aanleiding om te vermoeden dat het gebruik hiervan aan banden zou worden gelegd. Corona c.s. hebben hun bedrijfsstrategie gebaseerd op het prioriteringsbeleid zoals dat tot 1 juni 2017 gold. De onverwachte wijziging en verscherping van dat beleid zijn onrechtmatig, want onzorgvuldig en in strijd met de rechtszekerheid. Corona c.s. mochten ervan uitgaan dat er sprake was van een gedoogbeleid.
- e. Wanneer Corona c.s. de websites zouden moeten rebranden, aanpassen, geoblocken resp. uit de lucht halen, zou dat hoge kosten met zich meebrengen en grote schade tot gevolg hebben als gevolg van verlies van spelers en het verlies van vertrouwen dat consumenten in de betreffende merken stellen. Het blokkeren van de websites zou bovendien gemeld moeten worden aan de

- Malta Gaming Authority. Het sluiten van spelersaccounts zou ten koste gaan van de consumentenbescherming.
- f. Corona c.s. waren sowieso niet in de gelegenheid hun werkwijze aan te passen tussen de periode van bekendmaking op 27 mei 2017 en de inwerkingtreding van het aangescherpte beleid op 1 juni 2017.
 - g. De gekozen aanpak van de Kansspelautoriteit jegens Corona c.s. is beduidend anders dan het optreden van de Kansspelautoriteit jegens vergunninghouders. De Kansspelautoriteit heeft bijvoorbeeld aan de Lotto een last onder dwangsom opgelegd omdat reclame werd gemaakt op websites die gericht waren op minderjarigen. Naar Corona c.s. menen is dat alleen om te voorkomen dat de Lotto in de toekomst zou moeten worden uitgesloten van vergunningverlening. Het optreden van de Kansspelautoriteit is daarmee onevenredig en buitenproportioneel en in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
 - h. Corona c.s. zijn welwillend om aanpassingen te overwegen ten einde tegemoet te komen aan de nieuwe prioriteringscriteria, indien en voor zover andere partijen op de markt op gelijke wijze worden behandeld. Daarover willen zij dan wél overleg voeren met de Kansspelautoriteit.

Door [persoon 1]

- a. [Persoon 1] is sinds september 2017 niet meer werkzaam voor [bedrijf 1] of haar deelnemingen.
- b. [Persoon 1] sluit zich aan bij hetgeen door of namens Corona en [bedrijf 1] naar voren is gebracht.
- c. Het prioriteringsbeleid zoals dat gold tot 1 juni 2017 borduurt voort op de Ladbrokes-uitspraak van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2005:AR4841). De vraag is of dat stand houdt in een bestuurlijke boetezaak gelet op het in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde territorialiteitsbeginsel.
- d. Bij de totstandkoming van de Wok heeft de wetgever ervoor gekozen om deelname aan buitenlandse kansspelen niet strafbaar te stellen. Er dient bij de toepassing van artikel 1, eerste lid, van de Wok uitsluitend te worden gekeken naar de fysieke situatie aangezien de Wok is geschreven voordat internet bestond. Voor zover er al gelegenheid zou worden gegeven op de betrokken websites tot meedingen naar prijzen (etc) is deze gelegenheid niet in Nederland geboden.
- e. Er is geen bewijs voor het feitelijk leidinggeven door [persoon 1].
- f. Uit de publicaties van Betsson waarnaar verwezen wordt in het dossier kan niet worden afgeleid dat er wel sprake is van feitelijk leidinggeven. Nergens blijkt dat [persoon 1] op de hoogte was van deze publicaties.
- g. Het namens [persoon 1] geschreven opiniestuk gaat niet over het aanbieden van kansspelen door Corona, zodat hier geen wetenschap uit kan worden afgeleid.

- h. De aanpassing van de prioriteringscriteria is in strijd met het vertrouwensbeginsel en strijdig met het gelijkheidsbeginsel en het Europees recht.
 - i. De Kansspelautoriteit heeft op 20 december 2012 een 'comfort letter' gezonden naar [bedrijf 3] waarin werd aangegeven dat de websites niet onder de prioriteringscriteria vielen.
 - j. De Kansspelautoriteit heeft Corona toegezegd dat Corona tijdig op de hoogte zou worden gesteld bij aanpassing van het prioriteringsbeleid. Corona en de andere vernootschappen uit de Betsson Groep mochten er op vertrouwen dat deze toezegging zou worden nagekomen. Op grond van de uitspraak van de Raad van State van 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1277, was dit een concrete, ondubbelzinnige toezegging waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. De Kansspelautoriteit handelt dan ook in strijd met het vertrouwensbeginsel.
 - k. Het lijkt erop dat de Betsson Groep door de Kansspelautoriteit er met name "uitgepikt" is door de stellingname van [bedrijf 1] in de media. Het willekeurig beboeten van slechts een overtreder is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
 - l. [Persoon 1] is niet langer werkzaam bij de Betsson Groep en heeft dus geen enkel profijt van de beweerdelijke overtreding. Door het opleggen van een boete wordt hij bovendien onevenredig zwaar getroffen omdat hem dit ernstig zal bemoeilijken in dezelfde sector werkzaam te blijven.
76. Er zijn ter hoorzitting van 12 april 2018 geen (nadere) zienswijzen ingediend met betrekking tot de voorgenomen openbaarmaking van het besluit op het rapport.
77. De raad van bestuur zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijzen.

4.3 Aanvullende stukken en verzoek om zienswijze

78. Op 12 februari 2018 is nog een melding ontvangen van een ouder wiens minderjarige zoon heeft gespeeld bij krooncasino.com.
79. Op 4 april 2018 is deze melding toegezonden aan betrokkenen. Daarbij is gelegenheid gegeven tot het geven van een zienswijze tot en met 18 april 2018.¹⁰³
80. Naar aanleiding van de hoorzitting zijn de meldingen die in randnummer 8 van het rapport worden genoemd aan betrokkenen toegezonden. Daarbij is gelegenheid

¹⁰³ Stuk 12517/01.029.586.

gegeven tot het geven van een zienswijze tot en met 3 mei 2018. De termijn, genoemd in randnummer 79, is eveneens verlengd tot en met 3 mei 2018.

81. Deze termijn is vervolgens op verzoek van betrokkenen verlengd tot en met 18 mei 2018.¹⁰⁴

Aanvullende zienswijze [bedrijf 1]

82. Op 18 mei 2018 is de zienswijze van [bedrijf 1] ontvangen.¹⁰⁵

83. Aanvullend op de eerdere zienswijzen wordt – samengevat - het volgende aangevoerd:
- a. veel informatie dateert uit 2012. Nadien heeft de Kansspelautoriteit uitdrukkelijk in openbaar gemaakte compliancebrieven van 2013 bekend gemaakt dat de exploitant de benodigde wijzigingen heeft doorgevoerd en de exploitatie zodoende compliant is;
 - b. [Bedrijf 1] begrijpt dat de meldingen zijn afgehandeld in overeenstemming met de geldende vergunningvoorschriften;
 - c. de meldingen zijn achterhaald door de compliancebrieven dan wel dateren van na het starten van het onderzoek.

Aanvullende zienswijze Corona

84. Op 18 mei 2018 is de aanvullende zienswijze van Corona ontvangen.¹⁰⁶
85. Aanvullend op de eerdere zienwijzen wordt – samengevat – het volgende aangevoerd:
- a. de stukken dateren van (ver) voor de datum waarop het onderzoek is aangevangen, te weten mei 2017;
 - b. een aantal meldingen dateert uit 2012. Niet in te zien is waarom meldingen die toen geen reden waren voor nader onderzoek, dat nu wel zijn;
 - c. de meldingen zijn niet uitzonderlijk in de dagelijkse gang van zaken in een bedrijf zoals Corona en zijn op correcte wijze afgehandeld;
 - d. een aantal meldingen zijn steeds afkomstig van dezelfde persoon, bijvoorbeeld de melding in een interne mail van 3 december 2014;
 - e. de betreffende spelers kunnen zich wenden tot de autoriteit die de vergunning heeft verleend die vervolgens Corona daarop kan aanspreken. Van de Maltese autoriteit heeft Corona dergelijke meldingen nooit ontvangen;
 - f. niet valt in te zien waarom de Kansspelautoriteit de meldingen niet heeft doorgegeven aan de Maltese autoriteit in plaats van de meldingen te gebruiken

¹⁰⁴ Stuk 12517/01.030.876.

¹⁰⁵ Stuk 12517/01.032.859.

¹⁰⁶ Stuk 12517/01.032.858.

- als een opstapje naar een procedure die weinig van doen heeft met de bedoelde meldingen;
- g. Corona ziet niet in wat de relevantie is van inbrengen van de meldingen in een procedure die is ontstaan naar aanleiding van de wijziging van het prioriteringsbeleid. Dat geldt ook voor de uitspraak van de rechtbank Den Haag;
 - h. voor zover de Kansspelautoriteit met de meldingen wil aantonen dat het aanbod van Corona is gericht op de Nederlandse markt, verwijst Corona naar de brief van 6 mei 2013, waarin de Kansspelautoriteit liet weten dat de exploitatie van de websites compliant was;
 - i. nogmaals wordt aangevoerd dat Corona er waarde aan hecht om – in overleg met de Kansspelautoriteit – te voldoen aan de aan haar gestelde eisen, maar dan moet zij wel tijdig op de hoogte worden gesteld van omstandigheden die daarop van invloed zijn.

Aanvullende zienswijze van [persoon 1]

86. Op 9 mei 2018 is de aanvullende zienswijze van [persoon 1] ontvangen.¹⁰⁷

87. [Persoon 1] zal niet ingaan op de meldingen maar sluit zich aan bij de mogelijke reacties die door de andere betrokkenen worden gegeven.

88. Voorts maakt [persoon 1] bezwaar tegen openbaarmaking van een eventueel op te leggen boete. Mocht er toch tot openbaarmaking worden overgegaan, dan verzoekt hij zijn naam niet openbaar te maken.

Afrondende opmerking

89. De raad van bestuur zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de ingediende zienswijzen. Zienswijzen met betrekking tot de openbaarmaking zullen in het openbaarmakingsbesluit aan de orde komen.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek websites

Bevindingen

90. Samenvattend kan worden gesteld dat kansspelen zijn aangeboden op krooncasino.com en oranjecasino.com. Dit wordt ook niet betwist.

91. Voor het aanbieden van de kansspelen was geen vergunning verleend door de Nederlandse Kansspelautoriteit.

¹⁰⁷ Stuk 12517/01.031.285.

5.2 De aangeboden spellen

92. De op de websites aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen: casinospellen zoals roulette en blackjack, poker, bingo en slotmachines. Dit wordt ook niet betwist.
93. Op de homepage van *oranjecasino.com* staat de aanprijzing: *Oranje Casino is the most played online casino.*¹⁰⁸
94. Op de pagina Frequently Asked Questions van *oranjecasino.com* is informatie over de zgn. *random number generator* opgenomen.¹⁰⁹ Onder de vraag: *Are the games fair?* staat het antwoord: [...] *We use a certified machine [...]. This is called a hardware number generator.* Op de pagina About Kroon Casino is opgenomen: *All outcomes are determined by a random number generator [...].*¹¹⁰
95. Met deelname aan de kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies. Dit wordt ook niet betwist.
96. Om deel te kunnen nemen aan deze kansspelen kon een speler een account aanmaken en geld storten met behulp van iDeal of via een andere betaalmethode. In de *general terms and conditions* is opgenomen uit welke landen spelers geen toegang hebben tot het aanbod. Nederland wordt daarbij niet vermeld.
97. Nederland is wel opgenomen in de lijst van landen van waaruit spelers mogen deelnemen aan de Slot Games.

6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

98. 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) € 820.000,- of – indien dit meer zou zijn – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.¹¹¹

¹⁰⁸ Bijlage 1: stuk 10826/01.013.903.001.

¹⁰⁹ Bijlage 1: Stuk 10826 / 01.013.903/12.

¹¹⁰ Bijlage 2: stuk 10826/01.009.802./26.

¹¹¹ Staatsblad 2015, nummer 420. Met ingang van 1 januari 2018 is het bedrag verhoogd naar € 830.000,-.

99. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het, behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, verboden 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 de Wok vergunning is verleend.

6.2 Eerdere rechterlijke uitspraken

100. De raad van bestuur merkt op dat een aantal zienswijzen eerder is aangevoerd in zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning.
101. De rechtbank Den Haag en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben in diverse zaken uitspraak gedaan en deze gronden afgewezen. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraken:
- a. ECLI:NL:RBDHA:2016:4235: uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 20 april 2016;
 - b. SGR 14/7589: uitspraak inzake Imperial E-Club Limited, 10 augustus 2016 (niet gepubliceerd, maar goeddeels gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
 - c. SGR 16/5013: tweede uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V., 3 februari 2017 (niet gepubliceerd, maar goeddeels gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
 - d. ECLI:NL:RBDHA:2017:7645: uitspraak Onisac/Mansion, 13 juli 2017;
 - e. ECLI:NL:RBDHA:2017:7648: uitspraak Go Gaming Limited, 13 juli 2017;
 - f. ECLI:NL:RVS:2017:484: hoger beroep inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 22 februari 2017;
 - g. ECLI:NL:RVS:2018:155: hoger beroep inzake Imperial E-Club Limited, 17 januari 2018.
102. Met verwijzing naar deze zaken zal de raad van bestuur ingaan op de gronden, hierboven genoemd.

6.3 Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

103. In paragraaf 6.3. zal de raad van bestuur ingaan op de zienswijzen die in relatie staan tot het prioriteringsbeleid en de aanscherping van de handhaving. Het gaat dan onder meer om:
- a. het prioriteringsbeleid en beweerdelijk gedoogbeleid;
 - b. het Ladbrokesarrest;
 - c. de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam
 - d. de aanscherping van beleid per 1 juni 2017;
 - e. de inhoud van het aangescherpte beleid per 1 juni 2017;

- f. de relatie met de zaak Curo (ECLI:NL:RVS:2017:3571);
- g. de meldingen;
- h. het beroep op de aanschrijvingen;
- i. hetgeen is aangevoerd omtrent de beweerdelijke bijzondere positie van betrokkenen;
- j. activiteiten van andere aanbieders.

6.3.1 Het doel van het prioriteringsbeleid

104. Door bezwaarmakers wordt bij herhaling aangevoerd dat er sprake zou zijn van een gedoogbeleid en niet van een prioriteringsbeleid.
105. De raad van bestuur onderschrijft dat niet. De raad van bestuur heeft nimmer gesteld dat er een gedoogbeleid zou zijn en nooit van gedogen gesproken. De raad van bestuur verwijst voorts onder meer naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 augustus 2016 in de zaak Imperial E-Club Limited (SGR 14/7589 en 15/778) waarin de rechtbank stelt: *Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid* (overweging 6). De Raad van State heeft bij uitspraak van 17 januari 2018 de uitspraak van de rechtbank bevestigd (ECLI:NL:RVS:2018:155).
106. Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving. De raad van bestuur verwijst nogmaals naar de Raad van State, 17 januari 2018: *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.*
107. Voordat de Kansspelautoriteit handhavend optrad, stelde zij de betreffende aanbieder in de gelegenheid om zijn website(s) binnen een bepaalde termijn aan te passen. Aanbieders die tijdig hun website(s) aanpasten aan het prioriteringsbeleid kwamen niet meer als eerste in aanmerking voor handhaving door de Kansspelautoriteit. Aanbieders die gehoor gaven aan de aanschrijving van de Kansspelautoriteit, waren nog wel in overtreding. Zij hadden immers nog steeds geen vergunning voor het aanbieden van kansspelen online.
108. Dat de Kansspelautoriteit, zoals [bedrijf 2] aanvoert, tot nu toe alleen optrad waar aanbieders van kansspelen online zonder vergunning zich prioriteerden voor

onderzoek en handhaving, is een logisch uitvloeisel van een prioriteringsbeleid, maar maakt van prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid.

109. Met ingang van 1 januari 2017 verstuurde de Kansspelautoriteit geen aanschrijvingen meer. De reden daarvoor was dat de Kansspelautoriteit van oordeel is dat inmiddels afdoende bekend was bij de kansspelsector, dat het aanbieden van (online) kansspelen zonder vergunning, illegaal is. Een aanschrijving was daardoor overbodig geworden.¹¹²
110. Oranje Casino Ltd, Corona en [bedrijf 3] hebben diverse aanschrijvingen ontvangen: op 8 juni 2012, 13 juni 2012 en 10 oktober 2012. De raad van bestuur is niet gebleken van een algemene 'goedkeuring' van het aanbod van Corona, noch van toekenning van een gedoogstatus.
111. Bij brief van 6 mei 2013 heeft de Kansspelautoriteit aan Oranje Casino Ltd laten weten: *Uit onderzoek van 1 mei 2013 is gebleken dat bovengenoemde website (noot: oranjecasino.com) voldoende is aangepast. Daarmee valt deze website en de daarop uitgevoerde activiteiten (voorlopig) niet meer onder de focus van de Kansspelautoriteit.*
112. Vervolgens is nog op 5 juni 2014 een brief verstuurd naar Corona, Oranje Casino en [bedrijf 3] betreffende reclame rond internationale evenementen. Bij brief van 28 augustus 2014 heeft gezonden aan [bedrijf 3] heeft de Kansspelautoriteit laten weten dat de reclameactiviteiten zullen worden gemonitord. In deze brief wordt er tevens op gewezen dat *these criteria merely set the order in which enforcement activities against illegal remote gambling operators are conducted*. Een aanbieder die zich niet prioriteert, wordt niet beschouwd als *legal*.
113. Betrokkenen beroepen zich in het bijzonder op de brief van 6 mei 2013, en stellen dat er sprake is van een 'comfort letter' of de toekenning van een gedoogstatus waarmee betrokkenen ongehinderd hun activiteiten – in strijd met de Wok – zouden kunnen verrichten.
114. De raad van bestuur kan betrokkenen hierin niet volgen. De raad van bestuur wijst erop dat de betrokkenen zich hadden kunnen en moeten realiseren dat er geen sprake was van een vrijbrief tot het plegen van overtredingen. In de diverse aanschrijvingen wordt meegedeeld dat de prioriteringscriteria kunnen wijzigen. Op 6 mei 2013 is er sprake van (*voorlopig*) niet meer onder de focus van de

¹¹² Zie <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/december-0/wijziging-aanpak/>.

Kansspelautoriteit vallen. In 2014 wordt gewaarschuwd dat 'zich niet prioriteren' niet hetzelfde is als 'niet in overtreding zijn'.

115. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit in een groot aantal openbaar gemaakte besluiten – waaronder de bovengenoemde – en in nieuwsberichten uitgedragen dat wie kansspelen aanbiedt zonder vergunning in overtreding is. Het prioriteringsbeleid brengt slechts volgorde aan in de handhaving.
116. De raad van bestuur wijst ter illustratie (niet limitatief) op de volgende berichtgeving:
- a. *Het aanbieden van (online) kansspelen, zonder in het bezit te zijn van een vergunning, is in Nederland verboden. Momenteel is er een wet in voorbereiding die het vergunningstelsel voor online kansspelen uitwerkt, waarmee het in de toekomst mogelijk zal zijn hiervoor een vergunning te verkrijgen en legaal kansspelen via internet aan te bieden. Tot die tijd is dit niet toegestaan. En: Elk bedrijf dat (online) kansspelen aanbiedt op de Nederlandse markt of zich op Nederland richt zonder vergunning, is in overtreding. De prioriteringscriteria bepalen welke overtreders als eerste in aanmerking komen voor handhavend optreden.*¹¹³
 - b. *Dat betekent niet, dat websites die al deze criteria omzeilen, niet worden aangepakt. Zij zijn net zo goed strafbaar als ze hun kansspel op de Nederlandse markt richten. Zij komen alleen later aan de beurt in de handhaving.*¹¹⁴
 - c. *Aanbieders van kansspelen online die binnen de door de Kansspelautoriteit gegeven termijn hun website hebben aangepast en zich niet langer actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument althans het gebruik van hun websites voor Nederlandse consumenten bemoeilijktenm zijn nog steeds in overtreding, maar komen niet langer als eerste in aanmerking voor handhavend optreden.*¹¹⁵
 - d. *De Kansspelautoriteit adviseert aanbieders van online kansspelen die niet in het bezit zijn van een vergunning van de Kansspelautoriteit daarom zorg te dragen voor een IP-countryblokkade of een andere maatregel waardoor het aanbod niet meer voor de Nederlandse markt toegankelijk is. Alleen op deze manier zijn handhavende maatregelen te voorkomen.*¹¹⁶

¹¹³ Nieuwsbericht 8 september 2013 bij de openbaarmaking van de boete, opgelegd aan Globalstars.

¹¹⁴ Nieuwsbericht 12 februari 2014: Handhaving online kansspelen, hoe doet de Kansspelautoriteit dat?

¹¹⁵ Passage zoals opgenomen in het besluit Globalstars (7 augustus 2013), Onisac/Mansion (13 november 2013) en De beslissing op bezwaar Onisac/Mansion (7 september 2014).

¹¹⁶ Bekendmaking van 16 december 2016 betreffende het staken van aanschrijvingen per 1 januari 2017.

117. De raad van bestuur heeft kennis genomen van de zienswijze dat Corona aanzienlijke investeringen heeft gedaan met de overname van de websites krooncasino.com en oranjecasino.com. De raad van bestuur begrijpt uit het betoog van Corona dat deze investeringen zijn gedaan omdat Corona c.q. Betsson de verwachting koesterde dat het aanbod – hoewel zonder vergunning – toegestaan dan wel gedoogd werd en zich daarbij, kennelijk bij uitsluiting van al het andere, baseerde op de brief van 6 mei 2013.¹¹⁷ De raad van bestuur acht dit niet geloofwaardig. De Kansspelautoriteit heeft bij herhaling uitgedragen hoe het prioriteringsbeleid moet worden beschouwd en dat er altijd sprake is van een overtreding als er kansspelen worden aangeboden zonder vergunning. Ook voorafgaand aan en rond de tijd van de overname – voor zover dat al relevant zou zijn – heeft de Kansspelautoriteit bekendheid gegeven aan dit standpunt.
118. Terzijde merkt de raad van bestuur nog op dat de brief van 6 mei 2013 uitsluitend ziet op oranjecasino.com en niet op krooncasino.com en was gericht aan het toenmalige Oranje Casino Limited, niet aan [bedrijf 1], Corona of een van de andere betrokkenen in deze zaak.
119. De raad van bestuur wenst tenslotte nog een enkele opmerking te maken over hetgeen door Corona e.a. is aangevoerd met betrekking tot de doelstellingen van het kansspelbeleid. Aangevoerd wordt dat de aanscherping van de handhaving niet bijdraagt aan deze doelstellingen om met “de wijziging van het prioriteringsbeleid immers geen enkele poging [wordt] gedaan tot regulering van het toezicht op of het voorkomen van kansspelverslaving, noch worden er verplichtingen opgelegd ten behoeve van het tegengaan van witwaspraktijken en criminaliteit”.
120. De raad van bestuur mist het doel van dit betoog aangezien het prioriteringsbeleid niet bedoeld is om witwassen tegen te gaan of toezicht te reguleren. Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving.
121. Of, zoals aanvullend wordt betoogd, de Kansspelautoriteit met de aangescherpte handhaving de gewenste kanalisatie (het geleiden van consumenten naar vergund aanbod) op het spel zet, wordt niet nader onderbouwd en overigens behoort kanalisatie niet tot het terrein of de bevoegdheid van betrokkenen.
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.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld randnummer 49 van de schriftelijke zienswijze van Corona van 3 april 2018.

123. De raad van bestuur passeert deze zienswijzen.

6.3.2 Uitspraak Gerechtshof Amsterdam

124. Betrokkenen voeren aan dat het Gerechtshof Amsterdam (ECLI:NL:GHAMS:2016:4112) heeft vastgesteld dat er sprake is van een gedoogbeleid.
125. Uit de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016¹¹⁸ kan naar het oordeel van de raad van bestuur niet worden afgeleid dat de Kansspelautoriteit wetsovertredingen gedooft. Ter toelichting daarop merkt de raad van bestuur het volgende op, waarbij de raad van bestuur zich baseert op de gepubliceerde uitspraak aangezien de Kansspelautoriteit niet over stukken uit dit dossier beschikt.
126. De kwestie waar het om ging was een speler die een zeer aanzienlijk gokverlies had geleden bij het spelen op een website van Unibet. Hij had bijna € 180.000,- vergoed en werd vervolgens opgenomen op de afdeling Intensive Care van de kliniek voor Verslavingszorg Noord Nederland. Hij eiste dat Unibet zijn geleden verlies zou compenseren.
127. Unibet voerde eerst bij de rechtbank Amsterdam en later bij het Gerechtshof een aantal onjuiste gronden aan. Zo beweerde Unibet onder meer dat de Nederlandse wetgeving stamt uit 1964 en daarom niet van toepassing is op kansspelen die worden aangeboden via internet. Dit is uiteraard onjuist en de rechtbank gaat hieraan ook voorbij (overweging 4.7).¹¹⁹
128. Unibet voerde ook aan dat de Kansspelautoriteit een gedoogbeleid voor online kansspelen hanteert en dat er niet handhavend wordt opgetreden als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Unibet overhandigde de rechtbank, zo is in de uitspraak te lezen, een brief waaruit haar gedoogstatus zou blijken. De Kansspelautoriteit kan uit de uitspraak niet afleiden wat de inhoud van die brief is, maar een gedoogbrief heeft zij nooit verstrekt. Mogelijk wordt hier bedoeld op de zgn. deprioriteringsbrief. Daarin wordt geen gedoogstatus toegekend, en evenmin medegedeeld dat de overtredingen zijn beëindigd, maar medegedeeld dat de aanbieder zich niet langer prioriteert voor handhavend optreden zolang zijn volledige aanbod voldoet aan de prioriteringscriteria (zoals die destijds golden).

¹¹⁸ ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

¹¹⁹ ECLI:NL:RBAMS:2015:1452.

129. De raad van bestuur betreurt dat zij door de omstandigheden van dit geval - een civielrechtelijke procedure waarbij zij geen partij was – niet in de gelegenheid is geweest de rechtbank en het Gerechtshof juist te informeren en onjuiste stellingen van de betrokken kansspelaanbieder in deze zaak – Unibet – te weerleggen.
130. De raad van bestuur acht het laakbaar dat de betreffende kansspelaanbieder de Nederlandse wet overtreedt door het illegale aanbod en bovendien de rechter onjuist informeert.
131. Dat het Gerechtshof zou hebben vastgesteld dat het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning geen overtreding is, volgt de raad van bestuur niet.
132. In overweging 3.8 van de uitspraak is te lezen: *De hierboven weergegeven maatschappelijke ontwikkelingen maken dat het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen door middel van het internet, ongeacht het ontbreken van een vergunning, door de bank genomen niet meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig wordt ervaren, in ieder geval niet als de aanbieder van zulke spelen de richtlijnen die zijn vervat in de onder 2.5 genoemde brief van de Ksa in acht neemt, zoals Unibet heeft gedaan.*
133. De raad van bestuur merkt ten eerste op dat het hier dus gaat om hoe kansspelen online zonder vergunning door de bank genomen worden *ervaren*, niet om hoe dergelijke kansspelen juridisch worden gekwalificeerd – namelijk als overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Bovendien zegt ervaring niets over de werkelijke situatie, namelijk dat er binnen de thans geldende regelgeving geen mogelijkheid is om dergelijke illegale aanbieders te controleren of, zoals de Raad van State dat formuleert (overweging 3.2, uitspraak 22 februari 2017): *De ksa hanteert als beleid dat voor kansspelen zoals de door [appellante] op hun websites aangeboden casinoachtige kansspelen, geen vergunning wordt verleend voor het online aanbieden daarvan, omdat de beperkte toezichtsmogelijkheden tot gevolg hebben dat het belang van het tegengaan van gokverslavingen en het bestrijden van criminaliteit onvoldoende kan worden beschermd. 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 zijn (zie onder meer het arrest van 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386, punt 58).*¹²⁰

134. De betreffende uitspraak van het Gerechtshof is eerder door verschillende overtreders aangevoerd, zoals bijvoorbeeld moge blijken uit de uitspraak van de Raad van State van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 5. Dit heeft nimmer geleid tot het oordeel dat er sprake was van een gedoogbeleid.
135. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.

6.3.3 Het Ladbrokesarrest van de Hoge Raad

136. In het kader van de zienswijzen betreffende het prioriteringsbeleid wordt door betrokkenen aangevoerd dat de prioriteringscriteria bepalend zijn voor de vraag of een bedrijf actief is op de Nederlandse markt. Als een bedrijf zich niet prioriteert voor handhavend optreden, dan wordt, aldus betrokkenen, het aanbod van dat bedrijf geacht niet te zijn gericht op de Nederlandse markt. Betrokkenen beroepen zich daarbij op het zgn. Ladbrokesarrest van de Hoge Raad.
137. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Raad van State van 17 januari 2018, in het bijzonder overweging 7.2 en de uitspraak van de Raad van State van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, in het bijzonder overweging 5:
- Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, anders dan [appellante] hebben aangevoerd, niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland. De door [appellante] uit het arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005 in zaak nr. ECLI:NL:HR:2005:AR4841 afgeleide verplichting voor de ksa om voor het vaststellen van een overtreding van de Wok aan te tonen dat de via een website aangeboden kansspelen daadwerkelijk vanuit Nederland zijn gespeeld, getuigt van een onjuiste lezing van dat arrest en leidt dan ook niet tot het oordeel dat de ksa niet over kon gaan tot nader onderzoek naar de overtreding van de Wok. In punt 3.3 van zijn arrest van 18 februari 2005 heeft de Hoge Raad immers overwogen dat "...van hier te lande gelegenheid geven in evenbedoelde zin sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht." Hieruit volgt dat indien het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte*

¹²⁰ ECLI:NL:RVS:2017:484.

website deel te nemen aan een onlinekansspel, artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, zonder dat daarvoor vereist is dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk in Nederland zijn gespeeld. De enkele omstandigheid dat de websites van [appellante] niet meer in de Nederlandse taal raadpleegbaar zouden zijn, dwingt niet tot de conclusie dat die websites niet meer mede waren gericht op Nederland.

138. De raad van bestuur merkt op dat het niet juist is de prioriteringscriteria te hanteren als doorslaggevend bij de vraag of een aanbieder van kansspelen online zich op de Nederlandse markt richt. De raad van bestuur kan ook niet volgen waar betrokkenen deze stelling op baseren.

139. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.

6.3.4 De aanscherping van de handhaving

140. Met ingang van 1 juni 2017 is de handhaving jegens aanbieders van kansspelen online zonder vergunning aangescherpt.

141. Deze aanscherping is bekend gemaakt op 27 mei 2017 en zou per 1 juni 2017 van toepassing zijn. In het betreffende nieuwsbericht wordt de aanscherping als volgt toegelicht:

Niettemin is er online nog steeds kansspelaanbod dat zich nog specifiek en onmiskenbaar richt op de Nederlandse markt, ook al valt dit aanbod niet (meer) binnen de termen van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit zal ook tegen dit kansspelaanbod optreden, omdat dit eveneens induist tegen de publieke doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft. Daarom breidt de Kansspelautoriteit haar aanpak vanaf 1 juni dit jaar uit. Ze gaat haar aanpak verder concentreren op kansspelaanbieders die zich (nog) specifiek en onmiskenbaar richten op Nederlandse spelers. Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor de Kansspelautoriteit op meerdere manieren blijken zoals uit:

- *kansspelaanbod via een website met een .nl-extensie (van aanbod via een .nl website kan ook sprake zijn bij (in)directe doorgeleiding vanaf websites met een .nl extensie);*
- *kansspelaanbod via een website die, al dan niet na inloggen, (mede) in de Nederlandse taal te raadplegen is;*
- *illegaal online kansspelaanbod waarvoor reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;*
- *gebruik van domeinnamen met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen (zoals 'klompenbingo', 'gezelligheidspoker' of 'rood-wit-blauw-casino');*

- *overige kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland is af te leiden (plaatjes op de website van typisch Nederlandse elementen als klompen of molens, bonussen die aan te merken zijn als typisch Nederlands zoals stroopwafels).*
- *het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt;*
- *het ontbreken van (verschillende variaties) van geoblocking.*

Deze lijst met kenmerken is niet limitatief (uitputtend). Ook uit andere kenmerken kan de gerichtheid op de Nederlandse markt blijken.¹²¹

142. Terzijde merkt de Kansspelautoriteit op dat – ondanks de verzekeringen van Corona van het tegendeel – ook op krooncasino.com sprake was van verspringen van taal, zoals uit een van de ontvangen meldingen blijkt.¹²²
143. De Kansspelautoriteit kan betrokkenen niet volgen in het betoog dat zij ruim van te voren en/of persoonlijk geïnformeerd hadden moeten worden over de aanscherping van de handhaving.¹²³ Er is slechts toegezegd dat “u zult worden geïnformeerd” of “u zult tijdig op de hoogte worden gesteld”. Uit de brieven van Betsson en de reactie van [bedrijf 1] c.s. in de media en in het civiele kort geding moge blijken dat de betreffende informatie Betsson heeft bereikt.
144. Evenmin kan de raad van bestuur volgen dat er een overgangstermijn had moeten worden geboden. Dit geldt temeer aangezien betrokkenen – die een overgangstermijn van zes maanden redelijk achten - een dergelijke termijn hadden willen benutten om het aanbod weliswaar in meer of mindere mate in overeenstemming te brengen met de ‘nieuwe criteria’, maar alleen om dat aanbod vervolgens gewoon voort te kunnen zetten en daarmee de wet te blijven overtreden. Bovendien zou een overgangstermijn (van zes maanden of anderszins) met zich meebrengen dat de overheid illegale activiteiten eerst gedurende die periode zou moeten gedogen voordat ze kan optreden. Dat is in geen enkele illegale markt aan de orde.
145. Betrokkenen voeren ook aan dat het beleid al geruime tijd in voorbereiding was. Wat daar van zij, hoelang de Kansspelautoriteit denkt over of werkt aan de ontwikkeling van beleid, een nieuwe stap in bestaand beleid of aanscherping van haar handavings- of ander beleid, doet niet ter zake. Betrokkenen kunnen daar geen rechten aan ontleen.

¹²¹ <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.

¹²² Stuk 12517/01.029.793, e-mail van 10 juni 2016: *u speelt blackjack NL tafel 1 met echt geld*.

¹²³ [Persoon 1] verwijst ter illustratie naar ECLI:NL:RVS:2015:1277.

146. Overigens zijn betrokkenen abuis voor zover zij menen dat sinds 2015 bij de Kansspelautoriteit alleen is gewerkt aan de aanscherping van de handhaving zoals die per 1 juni 2017 van toepassing is geworden. Ook per 1 januari 2017 heeft een wijziging van het beleid plaatsgevonden – te weten het vervallen van de aanschrijvingen.
147. De raad van bestuur kan betrokkenen ook niet volgen waar zij stellen dat er een onderzoek is ingesteld omdat betrokkenen hebben getracht in een civiel kort geding een handhavingsverbod af te dwingen. De Kansspelautoriteit laat zich bij de selectie van te starten onderzoeken niet leiden door dergelijke initiatieven. Zoals in randnummer 10 van het rapport is opgenomen, zijn het de meldingen die een rol hebben gespeeld bij de start van het onderzoek. Andere afwegingen worden daar niet genoemd.
148. Of betrokkenen en andere aanbieders wel of niet voldoende tijd hebben gekregen of hadden moeten krijgen om zich aan de aangescherpte criteria aan te passen, tussen het moment van bekendmaking van de aanscherping en de toepassing van die aanscherping, is niet relevant. Betrokkenen en andere aanbieders hadden kennis kunnen nemen van de voortdurende waarschuwingen van de Kansspelautoriteit dat er geen sprake is van een gedoogbeleid voor illegale kansspelen, en de waarschuwingen dat het prioriteringsbeleid zou kunnen worden aangepast. Op 16 december 2016 – ter gelegenheid van het vervallen van de aanschrijvingen in het kader van het prioriteringsbeleid – heeft de Kansspelautoriteit dit nogmaals expliciet bekend gemaakt.¹²⁴
149. Betrokkenen voeren aan dat er sprake is van subjectieve criteria. Verwezen wordt naar een document dat openbaar is gemaakt naar aanleiding van een Wob-verzoek dat bij de Kansspelautoriteit is behandeld onder dossiernummer 10844. Het betreffende Wob-besluit is genomen op 13 november 2017. Voor het citaat dat in de zienswijze van [bedrijf 1] is opgenomen, wordt verwezen naar een bijlage 8.a. bij het Wob-besluit. Deze verwijzing is onjuist. Het citaat komt uit document 39.b. In de zienswijze wordt overigens miskend dat er in dit document slechts sprake is van een voorstel van een aantal medewerkers aan het Managementteam van de Kansspelautoriteit, waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Van belang is slechts het beleid zoals dat door de raad van bestuur is vastgesteld.
150. Wat hier overigens van zij, dat er 'harde' indicatoren zijn – zoals het gebruik van een .nl-extensie – en 'zachtere' indicatoren – zoals gerichtheid op Nederland die

¹²⁴ Nieuwsbericht van 1 december 2016, <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/december/wijziging-aanpak/>.

kan blijken uit het gebruik van bepaalde terminologie of afbeeldingen, maakt niet dat deze 'zachtere' criteria niet gebruikt zouden kunnen worden.

151. In het uiteindelijk bekendgemaakte beleid is geen sprake van een onderscheid tussen criteria. In het beleid wordt toegelicht dat er meerdere *indicatoren* zijn die wijzen op activiteiten van aanbieders van kansspelen online zonder vergunning op de Nederlandse markt. Ook als die aanbieders zich (formeel) conformeren aan de drie 'oude' criteria, wil dat niet zeggen dat zij niet actief zijn op de Nederlandse markt. Dergelijke overtredingen worden, het zij nog maar eens herhaald, niet gedoogd.
152. Overigens zijn deze indicatoren niet nieuw. Het is bekend dat eerder beboete aanbieders van kansspelen online zonder vergunning, in elke zaak een groot aantal punten aanvoerden waaruit zou moeten blijken dat zij niet op de Nederlandse markt actief waren. De raad van bestuur wijst op de zaken die hierboven zijn genoemd in randnummer 101 en op de besluiten die openbaar zijn gemaakt via de website van de Kansspelautoriteit. De indicatoren zoals opgenomen in de bekendmaking (het gebruik van iDeal, het ontbreken van een IP-countryblokkade of geoblocking), zijn in eerdere zaken veelvuldig aan de orde geweest.

6.3.5 De relatie met de zaak Curo

153. Betrokken stellen dat de Kansspelautoriteit niet had mogen overgaan tot aanscherping van het handhavingsbeleid, gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 december 2017.¹²⁵
154. De raad van bestuur begrijpt hieruit dat betrokkenen betogen dat met de aanscherping van de handhaving, de Kansspelautoriteit een te ruime uitleg aan de Wok geeft. Een dergelijke ruime uitleg zou door de Raad van State in genoemde uitspraak zijn afgewezen.
155. De raad van bestuur kan niet dit volgen. De wettelijke bepaling waar het om gaat is artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Volgens deze bepaling is het verboden kansspelen aan te bieden zonder vergunning. Een dergelijke bepaling kan maar op één manier worden uitgelegd en daar behoeft geen ruimere uitleg aan te worden gegeven. Het prioriteringsbeleid geeft vervolgens aan in welke volgorde handhavend zal worden opgetreden tegen overtreders. De Kansspelautoriteit is bevoegd tot het opstellen van dat beleid op grond van artikel 4:81 Awb.

¹²⁵ ECLI:NL:RVS:2017:3571.

156. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.

6.3.6 Start en voortgang van het onderzoek

157. Aangevoerd wordt dat het onderzoek naar de websites krooncasino.com en oranjecasino.com gestart is voordat het aangescherpte beleid van toepassing was.

158. Betrokkenen noemen de datum van 30 mei 2017. Dat is een misverstand. In het rapport wordt de datum van 30 mei 2017 genoemd, maar uit de verslagen van ambtshandelingen blijkt dat dit 31 mei 2017 is.

159. De websites krooncasino.com en oranjecasino.com zijn vastgelegd op 31 mei 2017. Begin augustus 2017 zijn deze websites opnieuw vastgelegd. Daarbij is geconstateerd dat er geen noemenswaardige verandering was van de websites. Ook de ruim twee maanden tussen de bekendmaking van het beleid op 27 mei 2017 en de tweede maal dat de websites werden vastgelegd, zijn niet op enigerlei wijze aangewend ter deprioritering.

160. Daarop is het onderzoek voortgezet en op 18 januari 2018 is het rapport opgemaakt.

161. Corona heeft aangevoerd dat zij niet in de gelegenheid was om de werkwijze aan te passen tussen 27 mei 2017 en 1 juni 2017. Het rebranden, aanpassen geoblocken of uit de lucht halen, zou bovendien hoge kosten met zich meebrengen en grote schade tot gevolg hebben als verlies van spelers en verlies van vertrouwen in de merken. Bovendien zou het blokkeren van websites moeten worden gemeld aan de Malta Gamin Authority.

162. Voor wat betreft de termijn voor aanpassing of andere maatregelen verwijst de raad van bestuur naar hetgeen is opgemerkt in randnummer 159: ruim twee maanden na de bekendmaking van het aangescherpte beleid, was er geen enkele actie ondernomen aangaande de websites krooncasino.com en oranjecasino.com.

163. Dat aanpassing of blokkering van deze websites kosten met zich meebrengt, moge zo zijn, maar het gaat naar het oordeel van de raad van bestuur niet aan om kosten die gemaakt zouden moeten worden om een overtreding te beëindigen, aan te voeren als reden om die overtreding voort te zetten.

164. Ter hoorzitting van 12 april 2018 is namens Corona c.s. aangevoerd dat op de conferentie Gaming in Holland 2017 door de directeur van de Kansspelautoriteit

zou zijn gezegd dat de Kansspelautoriteit niet streeft naar een 'total black out'. De toespraak van de directeur is te raadplegen via internet.¹²⁶ De 'black out' komt ter sprake op 25.20 minuten, waar gevraagd wordt of de Kansspelautoriteit naar een 'total black out' streeft. Op die vraag antwoordde de directeur dat aanbieders "should not target Dutch consumers".

165. Aangevoerd is dat [bedrijf 1], [bedrijf 3] en Corona een civiel kort geding hebben aangespannen en gevorderd dat de Kansspelautoriteit geen uitvoering zou mogen geven aan het nieuwe beleid. Dit kort geding is behandeld op 31 augustus 2017. Ter zitting zou de Kansspelautoriteit in strijd met de waarheid hebben verklaard dat er betreffende de websites van Corona geen onderzoek plaatsvond.
166. Naar het oordeel van de raad van bestuur is dit niet juist. De Kansspelautoriteit heeft de Betsson Group bij brief laten weten dat de aanscherping van de handhaving niet betekende dat direct per 1 juni 2017 rapporten zouden worden opgemaakt.¹²⁷ Dat is ook in het geval van betrokkenen niet gebeurd. Het onderzoek liep nog en het rapport is opgemaakt op 18 januari 2018.
167. Ter zitting van 31 augustus 2017 is – voor zover de raad van bestuur bekend – niet gezegd dat er op het moment van de behandeling van het civiele kort geding geen onderzoek plaatsvond of had plaatsgevonden. De vertegenwoordiger van de Kansspelautoriteit heeft laten weten dat er geen sanctie was opgelegd noch zou worden opgelegd voordat er uitspraak was gedaan in het kort geding. En dat is ook niet gedaan.
168. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.

6.3.7 De meldingen

169. Ter hoorzitting van 12 april 2018 is door de hoorcommissie opgemerkt dat de meldingen waar het rapport naar verwijst, niet aan het dossier waren toegevoegd. Aan betrokkenen is gevraagd of zij prijs stelden op toezending, hetgeen het geval was. Daarop zijn de meldingen, met een termijn voor het geven van een zienswijze, toegezonden.

¹²⁶ <http://www.gaminginholland.com/8106>. De betreffende toespraak werd gehouden op 13 juni 2017.

¹²⁷ Brief Kansspelautoriteit aan gemachtigde van Betsson Group van 15 juni 2017.

170. De raad van bestuur kan dan ook niet plaatsen waarom Corona betoogt dat de Kansspelautoriteit meldingen heeft toegevoegd aan het dossier die niet relevant zijn in een procedure die gaat over de aangescherpte prioriteringscriteria. Overigens is Corona wat dat laatste betreft ook abuis. De procedure betreft de in het rapport geconstateerde overtreding van de Wok, niet het prioriteringsbeleid.
171. Betrokkenen voeren aan dat de meldingen oud zijn en dat meerdere meldingen zijn ingediend door dezelfde persoon.
172. De meldingen beslaan de periode 16 mei 2012 – 3 augustus 2016. Lopende het onderzoek is op 9 augustus 2017 nog een melding ontvangen en na afronding van het rapport op 18 januari 2018, is nog een melding ontvangen die aan het dossier is toegevoegd.
173. Naar het oordeel van de raad van bestuur valt niet in te zien waarom meldingen uit de periode 2012-2016 niet gebruikt zouden mogen worden bij een onderzoek dat op 31 mei 2017 van start is gegaan met een eerste opname van websites. Meldingen worden immers gebruikt om – zoals ook aan melders wordt bericht – *een beeld te kunnen krijgen over mogelijke overtredingen en indien nodig hiertegen kunnen optreden*.¹²⁸
174. De raad van bestuur merkt op dat melders ook wordt uitgelegd dat de Kansspelautoriteit geen toezicht kan houden op kansspelaanbieders zonder vergunning van de Nederlandse Kansspelautoriteit (dan kan zij alleen handhaven) en melders niet kan helpen. Melders worden verwezen naar de autoriteit in het land van vestiging en naar de illegale aanbieder zelf.
175. De raad van bestuur wijst van de hand dat zij meldingen zou moeten doorsturen aan of doornemen met aanbieders, ook al beschikken deze niet over een vergunning om kansspelen te mogen aanbieden. Aanbieders zonder vergunning overtreden de Wok en behoren af te zien van het aanbieden van kansspelen aan Nederlandse spelers. Van de Kansspelautoriteit kan niet worden verwacht dat zij enerzijds overtredingen tegengaat en anderzijds overtreders faciliteert.
176. De meldingen zijn afkomstig van verschillende personen. Dat één persoon meer dan één melding zou hebben gedaan, doet niet af aan de inhoud van de melding.

¹²⁸ Bijvoorbeeld reactie op melding 3 april 2015.

6.3.8 Bijzondere positie betrokkenen

177. Door betrokkenen worden aangevoerd dat zij er vanuit mochten gaan dat er geen wijziging in het prioriterings- of handhavingsbeleid zou komen zonder dat dit met hen besproken zou worden. Betrokkenen merken op dat dat in het verleden ook zo is gegaan. Voorts verwijzen betrokkenen naar het 'goede overleg' dat zij altijd met de Kansspelautoriteit hebben gehad.
178. De raad van bestuur merkt op dat betrokkenen lijken te betogen dat er sprake is van een bijzondere positie van [bedrijf 1] c.s. op grond van een bestaande goede verstandhouding vanuit het verleden.
179. De raad van bestuur merkt op dat zij geen bijzondere verstandhoudingen onderhoudt met betrokkenen of enig andere aanbieder van kansspelen online zonder vergunning. De suggestie dat er met regelmaat gesprekken waren met de Betsson Group, zoals bijvoorbeeld [bedrijf 2] doet voorkomen, en dat de Kansspelautoriteit bij deze gesprekken informatie zou hebben achtergehouden, wijst de raad van bestuur van de hand. Dergelijke gesprekken zijn nimmer gevoerd.
180. De raad van bestuur merkt op dat noch aanschrijvingen in het kader van het prioriteringsbeleid, noch deelname aan enige bijeenkomst in het verleden bijvoorbeeld rond de voorgestelde Wet Koa, noch een interessemelding voor een toekomstige vergunning, leidt of kan leiden tot een bijzondere positie waarin men gevrijwaard is voor handhavend optreden of recht heeft op een bijzondere benadering bij overtredingen of activiteiten die (kunnen) leiden tot prioritering voor handhaving.
181. De raad van bestuur merkt voorts op dat een bijzondere behandeling van een of meer aanbieders van kansspelen online zonder vergunning, zou betekenen dat de ene aanbieder zonder vergunning anders wordt of kan worden behandeld dan de andere aanbieder zonder vergunning. Dat wijst de raad van bestuur af.
182. Alle aanbieders van kansspelen online zonder vergunning kunnen op hetzelfde moment beschikken over dezelfde informatie, bijvoorbeeld aangaande het prioriteringsbeleid. Het is aan deze aanbieders zonder vergunning zelf om hiervan kennis te nemen.
183. Overigens heeft met betrekking tot de aanscherping van de handhaving een gesprek plaatsgevonden met de Stichting Speel Verantwoord – een belangenorganisatie van aanbieders van kansspelen online, waarbij ook [bedrijf 1]

is aangesloten. De Kansspelautoriteit heeft Betsson bericht dat zij er vanuit gaat dat deze behartiger van haar belangen Betsson op de hoogte heeft gesteld of nog zal stellen van het besprokene (brief van 31 oktober 2017, kenmerk 10839/01.019.429).

184. De raad van bestuur acht ook onjuist de veronderstelling van betrokkenen dat zij recht zouden hebben op begeleiding door de Kansspelautoriteit bij hun bedrijfsvoering en dat geldt temeer daar waar die begeleiding zou zien op het voortzetten van overtredingen.
185. Tenslotte merkt de raad van bestuur op dat betrokkenen lijken te menen dat zij zich kunnen disculperen door welwillend of bereid zijn om – in overleg met de Kansspelautoriteit – hun aanbod weliswaar in meedere of mindere mate aan te passen aan (verscherpte) prioriteringscriteria of concessies te doen, maar wel zo dat zij door kunnen gaan met het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning en dus met het overtreden van de Wok.
186. De raad van bestuur acht het zorgelijk dat betrokkenen kennelijk menen dat zij de raad van bestuur in een positie mogen brengen waarbij de Kansspelautoriteit actief bijdraagt aan voortzetting van overtreding van de Wok.
187. Meer in het algemeen merkt de raad van bestuur op dat er meer dan 200 interessemeldingen zijn ontvangen van (potentiële) aanbieders die te gelegener tijd in aanmerking willen komen voor een vergunning onder de nieuwe Wet Koa. De themabijeenkomsten rond de voorbereiding van de Wet Koa stonden open voor een ieder die een interessemelding had gedaan en beschikte over ervaring in het aanbieden van kansspelen.¹²⁹ De themabijeenkomst stonden los van de vraag of aanbieders zich wel of niet hielden aan de Wok en van hun handelen in relatie tot het prioriteringsbeleid.
188. Van de Kansspelautoriteit kan overigens niet in redelijkheid verwacht worden om met meer dan 200 betrokkenen individuele gesprekken te voeren, zo dergelijke gesprekken al aan de orde zouden zijn.
189. De raad van bestuur passeert deze zienswijzen.
190. Aangevoerd is dat het prioriteringsbeleid niet consistent is. Er zijn immers nog steeds aanbieders op de markt die de eerste drie prioriteringscriteria niet naleven.

129

https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2965/nieuwsbericht_januari_2015_themabijeenkomsten_koa.pdf

Zolang dat het geval is, mag de Kansspelautoriteit niet tegen betrokkenen optreden.

191. Ter hoorzitting van 12 april 2018 heeft de hoorcommissie gevraagd om toelichting op dit punt en met name om antwoord op de vraag op welke aanbieders betrokkenen doelen.
192. Betrokkenen hebben laten weten geen antwoord te willen geven op deze vraag omdat zij van mening zijn dat het de verantwoordelijkheid van de Kansspelautoriteit is om dit uit te zoeken.
193. De raad van bestuur meent dat het niet aangaat te verwijzen naar andere aanbieders die zich zouden prioriteren voor handhaving onder het 'oude' beleid, maar daar geen nadere informatie over te willen geven.
194. Overigens doet het handelen van andere aanbieders niets af aan de activiteiten van betrokkenen en is het ook niet relevant voor beantwoording van de vraag of betrokkenen artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok overtreden.

6.4 De consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid en de Wok en de verhouding van het kansspelbeleid tot het EU-recht

195. Aangevoerd wordt dat de Wok en Nederlandse kansspelbeleid niet consistent zijn en in strijd zijn met het EU-recht.
196. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar een aantal overwegingen aan de consistentie van dit beleid worden gewijd.¹³⁰
197. De Afdeling overweegt onder meer: *De door [appellante] aangevoerde grond dat het beleid van de ksa niet consistent is omdat met de doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving niet valt te rijmen dat voor risicovolle kansspelen een open stelsel geldt, mist feitelijke grondslag. Ook zogenoemde landbased aanbieders van kansspelen, zoals exploitanten van casinospelen en speelautomaten, dienen te beschikken over een vergunning en zijn gebonden aan de daarin opgenomen voorwaarden die onder meer betrekking hebben op het inperken van het risico op verslaving van de consument.*

¹³⁰ ECLI:NL:RVS:2017:484.

198. En voorts: *Het betoog van [appellante] dat het beleid van de ksa niet consistent is omdat de voorwaarden van in het verleden verleende vergunningen zijn versoepeld, slaagt niet omdat dit betoog feitelijke grondslag mist. De Afdeling acht daarvoor van belang dat de door [appellante] genoemde vergunningen verouderd waren en op onderdelen moesten worden aangepast aan onder meer een nieuwe definitie van het begrip spellen. Onweersproken is dat dit ertoe leidde dat waar voorheen een gehele competitie als één spel werd aangemerkt, nu iedere partij in de competitie als een spel wordt aangemerkt, waardoor het lijkt alsof meer spellen worden aangeboden.*
199. De Afdeling stelt vervolgens: *Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling in wat [appellante] hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het beleid van de ksa niet coherent en systematisch is.*
200. Voorts heeft de Afdeling op 2 mei 2018 uitspraak gedaan in de zaken betreffende de door de Kansspelautoriteit verleende vergunningen voor het aanbieden van sportprijsvragen en voor instantloterijen.¹³¹
201. In het nieuwsbericht over deze uitspraken¹³² formuleert de Afdeling dit als volgt:

Om criminaliteit tegen te gaan, gokverslaving te voorkomen en consumenten te beschermen geldt in Nederland een éénvergunningstelsel voor het organiseren van lotto's, sportprijsvragen en instantloterijen. De Kansspelautoriteit heeft de vergunningen voor deze kansspelen onderhands verleend aan Lotto B.V. Andere kansspelbedrijven visten daardoor achter het net. Zij vinden dat niet terecht. Volgens hen beperken het éénvergunningstelsel en de onderhandse verlening onnodig het Europese vrije dienstenverkeer. Zo wijzen ze erop dat voor andere kansspelen, zoals speelautomaten en goededoelenloterijen, wel meer vergunningen beschikbaar zijn.

Hoewel het éénvergunningstelsel het Europese vrije verkeer van diensten beperkt, kan zo'n beperking gerechtvaardigd zijn vanwege de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Het stelsel mag in zo'n geval geen onderscheid naar nationaliteit maken en de beperking van het vrije dienstenverkeer moet evenredig zijn met de doelstellingen van het kansspelbeleid. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarbij getoetst aan de eis van 'horizontale consistentie'. Dat houdt in dat uit een vergelijking tussen

¹³¹ ECLI:NL:RVS:2018:1466 en 1467.

¹³² https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1139&summary_only=&category_id=8.

de verschillende kansspelen en de daarvoor geldende stelsels blijkt dat de doelen van het kansspelbeleid "op coherente en systematische wijze worden nagestreefd".

Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak moet de Kansspelautoriteit in een nieuw besluit beter motiveren waarom zij een éénvergunningstelsel hanteert voor lotto's, terwijl zo'n beperking in het aantal vergunningen niet geldt voor goededoelenloterijen. Tussen lotto's en goededoelenloterijen bestaan geen grote verschillen, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Het onderscheid in vergunningstelsels dat voor deze kansspelen wordt gemaakt, is daarom mogelijk niet 'horizontaal consistent'.

Bij sportprijsvragen en instantloterijen ligt dat anders. Deze verschillen naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak zodanig van goededoelenloterijen en speelautomaten dat het gerechtvaardigd is dat voor sportprijsvragen en instantloterijen slechts één vergunning wordt verleend.

202. Voor het overige passeert de raad van bestuur deze zienswijze.

6.5 De Wok en kansspelen via internet of in het buitenland

203. Door [persoon 1] wordt nog aangevoerd dat de Wok niet van toepassing is omdat deze dateert van voor de ontwikkeling en opkomst van internet en internetgokken. De Wok zou uitsluitend zijn bedoeld voor fysieke kansspelen.

204. De raad van bestuur wijst dit van de hand. Artikel 1, van de Wok is techniek-neutraal geformuleerd. Ter illustratie verwijst de raad van bestuur naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam in de zgn. Unibetzaak.¹³³

205. De rechtbank Amsterdam overweegt: *Op grond van artikel 1 onder a van de Wet op de Kansspelen (WoK) is het verboden om zonder vergunning gelegenheid te geven om mee 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. Overtreding van deze bepaling is strafbaar. Deze bepaling is neutraal geformuleerd: het gaat erom dat voor het gelegenheid geven om mee te doen aan kansspelen in Nederland een vergunning vereist is. Op welke manier kansspelen worden aangeboden is in deze bepaling niet gedefinieerd. Dit brengt mee dat, anders dan Unibet heeft betoogd, van de werking van die bepaling niet per definitie is uitgesloten het aanbieden van*

¹³³ ECLI:NL:RBAMS:2015:1452, overweging 4.7.

kansspelen op manieren die ten tijde van het ontstaan van deze bepaling nog niet bestonden noch waren voorzien.

206. Aangevoerd wordt door [persoon 1] dat de wetgever ervoor heeft gekozen om deelname aan buitenlandse kansspelen niet strafbaar te stellen. Voorzover er al gelegenheid is gegeven tot meedingen aan prijzen, is deze gelegenheid niet in Nederland gegeven.
207. De raad van bestuur merkt ten eerste op dat deze zienswijze van [persoon 1] in strijd is met zijn verwijzing naar hetgeen door andere betrokkenen naar voren is gebracht. Immers, deze stellen dat zij wel kansspelen aanbieden in Nederland maar dat dit werd gedoogd. Bovendien wordt gesteld dat zij welwillend zijn tot enige aanpassingen van het aanbod, in overleg met de Kansspelautoriteit en binnen zekere grenzen. De raad van bestuur meent dat niet gesteld kan worden dat er geen sprake is van aanbieden van kansspelen in Nederland.
208. Voor zover [persoon 1] bedoelt te zeggen dat de kansspelen vanuit het buitenland of door een buitenlandse aanbieder werden aangeboden, maakt dat geen verschil voor de toepasselijkheid van de Wok. Artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok spreekt immers van gelegenheid geven en niet van 'gelegenheid geven door in Nederland gevestigde aanbieders' of 'vanaf Nederlands grondgebied.'
209. Volledigheidshalve merkt de raad van bestuur nog op dat het aanbieden *in Nederland* weliswaar geen onderdeel is van de overtreding zoals geformuleerd in artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok, maar wel relevant is in zoverre dat de Kansspelautoriteit zich bij haar optreden laat leiden door de belangen van de Nederlandse consument en de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. De Kansspelautoriteit zal dan ook niet optreden tegen een Franstalige aanbieder die zich richt op de Franse markt, ook niet als de betreffende website vanuit Nederland benaderd kan worden.
210. Anders dan door Corona gesteld, is dan ook onjuist dat de Kansspelautoriteit zou moeten optreden tegen alle aanbieders wier websites toegankelijk zijn vanuit Nederland.
211. De raad van bestuur passeert deze zienswijzen.

6.6 Geen vergunning

212. Zoals opgemerkt in randnummer 2 wordt voor het aanbieden van kansspelen online geen vergunning verleend als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Geen van de betrokken rechtspersonen in deze zaak kon dan ook in het bezit zijn van een vergunning als in deze bepaling bedoeld.
213. Betrokkenen Corona, [bedrijf 3] en [bedrijf 2] voeren aan dat zij opgericht en gevestigd zijn in een Europese lidstaat. Door Corona wordt aanvullend aangevoerd dat zij in het bezit is van een Maltese vergunning en verantwoording aflegt aan de Maltese toezichthouder. Ook voert Corona aan dat zij haar diensten aanbiedt in verschillende landen van de Europese Unie.
214. Of een vergunning is verleend door een buitenlandse autoriteit – bijvoorbeeld de Malta Gaming Authority is naar het oordeel van de raad van bestuur echter niet relevant. 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 op geen enkele wijze 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.
215. Daarbij merkt de raad van bestuur nog op dat een deel van het aanbod op de websites krooncasino.com en oranjecasino.com onder een groot aantal vergunningen wordt aangeboden. Deze zijn afkomstig van van de Malta Gaming Authority, maar ook van de Alderney Gambling Control Commission. Alderney is geen onderdeel is van de Europese Unie.¹³⁴
216. Voorts zijn op de websites krooncasino.com en oranjecasino.com inwoners van een groot aantal Europese landen uitgesloten van deelname aan de door hen aangeboden kansspelen. Deze uitgesloten landen zijn: Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Litouwen, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Engeland.
217. Indien en voorzover betrokkenen bedoelen aan te geven dat zij 'Europees goedgekeurd' zouden zijn en dat hen daarom ook in Nederland niets in de weg gelegd mag worden, kan de raad van bestuur dat niet volgen.

¹³⁴ <http://www.alderney.gov.gg/article/4077/States-Members>.

218. De raad van bestuur overweegt dat het aanbieden van kansspelen in vele landen vergunningplichtig is en er eisen worden gesteld aan de aanbieders en hun aanbod. Er bestaan verplichtingen met het oog op de financiële afwikkeling (zoals uitkeringspercentages bij speelautomaten), voorkomen van witwassen en fraude, verslavingspreventie, heffingen en belastingen. Voor kansspelen bestaat geen Europese of andere harmonisatie van regelgeving. Aanbieders van kansspelen worden geacht zich hier rekenschap van te geven en te onderzoeken in welk land zij volgens welke regels kansspelen wel of niet mogen aanbieden.
219. Betrokkenen hadden zich kunnen en moeten realiseren dat hun bedrijfsactiviteiten dus niet overal vrijelijk kunnen worden ontplooid en moeten onderzoeken welke regels er in Nederland van toepassing zijn bij het aanbieden van kansspelen. Dat hebben zij niet of in elk geval onvoldoende gedaan.¹³⁵
220. Aangevoerd wordt dat de Kansspelautoriteit zou moeten optreden tegen het "manifest illegale aanbod" van de huidige vergunninghouders, aangezien deze hun aanbod in de Nederlandse taal hebben gesteld, websites hebben met een .nl-extensie en reclame maken op de Nederlandse radio en televisie en in gedrukte media.
221. De raad van bestuur kan dit betoog niet volgen. Ten eerste ziet het prioriteringsbeleid op aanbieders van kansspelen online zonder vergunning. Een vergunninghouder heeft een vergunning en kan alleen al om die reden niet onder dit prioriteringsbeleid vallen. Ten tweede is het raad van bestuur niet duidelijk op welk "manifest illegaal aanbod" wordt gedoeld en betrokkenen lichten dit ook niet toe.
222. Namens onder meer Corona wordt nog aangevoerd dat vergunninghouders moeten worden uitgesloten van vergunningverlening omdat er aan Lotto een last onder dwangsom is opgelegd. Nu Lotto, ondanks deze last onder dwangsom toch een vergunning heeft, is er sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel en is het optreden van de Kansspelautoriteit tegen betrokken onevenredig en butienproportioneel.
223. De raad van bestuur kan dit niet volgen. In het geval van krooncasino.com en oranjecasino.com is er sprake van het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. Vergunninghouders zijn wel in het bezit van een vergunning. Reeds om deze reden is er geen sprake van gelijke gevallen.

¹³⁵ Vgl. ook ECLI:NL:CBB:2016:54, overweging 8.3.

224. Voor zover betrokkenen betogen dat de constatering van een overtreding na vergunningverlening met zich meebrengt dat die vergunning automatisch dient te worden ingetrokken en niet opnieuw een vergunning kan worden verleend, wijst de raad van bestuur dit van de hand. Dit zou immers met zich meebrengen dat de uitkomst van elk handhavend optreden bij voorbaat al vaststaat: bij welke geconstateerde overtreding dan ook raakt de aanbieder de vergunning kwijt en zal nimmer meer in aanmerking voor een vergunning komen. Naar het oordeel van de raad van bestuur moet er echter altijd beoordelingsruimte zijn en afweging plaats kunnen vinden. Dit wordt ook voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht.¹³⁶
225. De raad van bestuur is zich ervan bewust dat het verlenen van een vergunning geen smetteloze exploitatie garandeert in de jaren daarna. Het is ook niet de rol of de taak van een toezichthouder om alleen vergunningen te verlenen om vervolgens gedurende de looptijd van de vergunning af te zien van elke vorm van toezicht. De Kansspelautoriteit zal ook na het verlenen van een vergunning toezicht blijven houden op de handelwijze en activiteiten van vergunninghouders. Dat is overigens niets nieuws. In alle gevallen van vergunningverlening – welke vergunningverlening op welke markt ook – blijven toezicht en handhaving aanwezig.
226. De raad van bestuur passeert deze zienswijzen.

6.7 Vergunningverlening in de toekomst

227. Aangevoerd wordt dat er op dit moment geen beleidskader bestaat met betrekking tot aanbieders van kansspelen online zonder vergunning die een boetebesluit hebben ontvangen en niet te overzien is welke gevolgen een opgelegde boete zal hebben, zoals uitsluiting van vergunningverlening. Voorts wordt aangevoerd dat er sprake is van een ongelijk speelveld tussen aanbieders die wel en aanbieders die geen boete hebben gekregen.

¹³⁶ Vgl. bijvoorbeeld ook ECLI:NL:RBROT:2008:BG5172, Rechtbank Rotterdam, 5 november 2008: *De stelling van verzoeker dat het de AFM na de vergunningverlening niet langer vrijstond een boete op te leggen omdat zij ten tijde van de vergunningverlening reeds op de hoogte was van de feiten treft geen doel. Naar vaste jurisprudentie staat het de toezichthouder vrij om te bezien op welke wijze zij handhavend meent te moeten optreden naar aanleiding van een overtreding. Indien zij het afwijzen van een vergunningaanvraag als een te zwaar middel ziet, staat het haar vrij om alsnog te bezien of zij het opportuun acht voor de betreffende gedraging(en) een boete op te leggen. Het bestuursorgaan komt ter zake de nodige beleidsvrijheid toe. De voorzieningenrechter is niet op voorhand gebleken dat de AFM niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten verzoeker een boete op te leggen.*

228. De raad van bestuur merkt op dat in verschillende zaken betreffende kansspelen online zonder vergunning dit punt is aangevoerd en dat de raad van bestuur daar reeds op ingegaan is. De Kansspelautoriteit gaat er dan ook vanuit dat er wel degelijk kennis is van het standpunt van de Kansspelautoriteit terzake.
229. De raad van bestuur herhaalt dan ook dat er geen sprake van is dat aanbieders die nooit een boete hebben gekregen automatisch wél voor een vergunning in aanmerking komen. Het betoog van betrokkenen dat boeteoplegging onevenredig en onrechtmatig is vanwege het gevolg voor toekomstige vergunningverlening is onterecht.
230. *Alle* aanbieders van kansspelen online die een vergunning aanvragen, zullen te gelegener tijd worden onderworpen aan een betrouwbaarheidstoets. Dit geldt ongeacht of zij in het verleden zijn beboet of niet en ongeacht of de betreffende besluiten openbaar zijn gemaakt of niet. Ook aanbieders die geen boete hebben gekregen, kan een vergunning geweigerd worden.
231. In de memorie van toelichting bij de Wet Koa¹³⁷ wordt gerefereerd aan de toets of een aanbieder van kansspelen als betrouwbaar kan gelden. Bijvoorbeeld op pagina 56: *De vergunninghouder moet in staat zijn aan zijn verplichtingen te voldoen ten opzichte van spelers en overheid en terzake kundig zijn. En: [...] een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand wordt gewaarborgd.* Op pagina 63: *Uitgangspunt is immers dat alleen geschikte en betrouwbare aanbieders in aanmerking kunnen komen voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.*
232. Tenslotte merkt de raad van bestuur nog op dat onder aanbieders van kansspelen online onrust is ontstaan door de zgn. motie Bouwmeester (o.a. randnummer 59 van de zienswijze Corona).¹³⁸ Ook betrokkenen refereren aan deze motie.
233. De inhoud van deze motie is de volgende:
- [...] overwegende, dat de regering overweegt vergunningen te gaan verstrekken met betrekking tot kansspelen via internet;
- van mening, dat vergunninghouders de doelen van het kansspelbeleid, waaronder het doel van voorkomen van criminaliteit, moeten dienen;
- van mening, dat illegale aanbieders van kansspelen via internet niet de eerstaangewezen partijen zijn om bovengenoemd doel te dienen;

¹³⁷ TK 33 996, nr 3, gepubliceerd 24 juli 2014 op de website van het Ministerie van Veiligheid en Justitie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/documenten-en-publicaties>.

¹³⁸ De motie Bouwmeester: Kamerstukken 32264, nr. 19, 7 september 2011.

van mening, dat de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) ook van toepassing moet zijn op de kansspelsector; van mening, dat het illegaal aanbieden van kansspelen negatief moet meewegen bij een Bibobtoets; verzoekt de regering te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden, [...].

234. De motie Bouwmeester is echter niet in het wetsvoorstel Koa overgenomen.
235. De raad van bestuur voegt hier nog aan toe dat de motie Bouwmeester dateert van 7 september 2011. Voor betrokkenen geldt dan ook dat zij hiermee rekening hadden kunnen houden en hun positie bij toekomstige vergunningverlening zekerheidshalve hadden kunnen dienen door af te zien van elke overtreding van de Wok tot het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel Koa.
236. De raad van bestuur merkt ten slotte op dat er geen sprake van is dat de wijze van handhaving wordt ingegeven door de belangen van huidige vergunninghouders, zoals door Corona, [bedrijf 3] en [bedrijf 2] is betoogd ter hoorzitting van 12 april 2018.
237. Het optreden van de Kansspelautoriteit in de onderhavige zaak, is overigens gelijk aan het optreden in andere, vergelijkbare zaken betreffende overtredingen van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
238. De raad van bestuur passeert deze zienswijzen.

6.8 Conclusie overtreding

Overtreding van artikel 1, onder a, van de Wok

239. De raad van bestuur stelt vast dat via de websites krooncasino.com en oranjecasino.com 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 en vergunning was verleend. Hiermee is artikel 1, onder a, van de Wok overtreden.

Periode van de overtreding

240. Het aanbod was beschikbaar in elk geval in de periode 31 mei 2017 – 2 augustus 2017.

7 Overtreders

241. In het rapport worden vijf mogelijke overtreders genoemd. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag welke van deze verantwoordelijk zijn voor de in paragraaf 6.8 genoemde overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
242. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van kansspelen via de websites krooncasino.com en oranjecasino.com toe aan Corona Limited, de exploitant van deze websites.
243. Wat betreft de overige betrokkenen merkt de raad van bestuur het volgende op.

[Bedrijf 1]

244. [Bedrijf 1] stelt dat zij nimmer zelf kansspelen aanbiedt. De raad van bestuur is bekend dat [bedrijf 1] zichzelf omschrijft als in het Interim Report 1 januari 2017 – 30 juni 2017 als *a holding company that invests in and manages fast-growing companies within online gaming. The company is one of the largest in online gaming in Europe and has the ambition to outgrow the market, organically and through acquisitions.*¹³⁹
245. In het Annual Report is uitsluitend sprake van kansspelen. Er zijn geen andere activiteiten. Vermeld wordt: *[bedrijf 1]'s operational subsidiaries' vision is to deliver the best customer experience [...]* en: *Being a responsible operator in relation tot customers, suppliers, authorities, investors and other stakeholders is a cornerstone of the [bedrijf 1]'s business.*¹⁴⁰
246. Ook is aandacht voor de Nederlandse markt, en doet [bedrijf 1] uitspraken over deze markt, de wetgeving en de politieke situatie.¹⁴¹
247. De raad van bestuur meent dat niet gezegd kan worden dat [bedrijf 1] geen invloed zou hebben op de werkwijze van haar ondernemingen, nu [bedrijf 1] zichzelf aanduidt als een *responsible operator* die ook op goede voet wil staan met toezichthouders (*authorities*) en oog heeft voor de consument. De opsomming die [bedrijf 1] zelf geeft, wekt verwachtingen inzake de bedrijfsvoering van [bedrijf 1] en de bemoeienis met het aanbod van kansspelen.

¹³⁹ Bjlage 10: stuk 1082/01.015.929.

¹⁴⁰ Idem, pagina 42.

¹⁴¹ Idem, pagina 19.

248. De raad van bestuur merkt voorts op dat de enkele hoedanigheid van investeerder niet met zich meebrengt dat men (automatisch) ontslagen is van naleving van de regelgeving door de bedrijven waarin wordt geïnvesteerd. Het is algemeen bekend dat de kansspelbranche geen branche is als alle andere. Een bedrijf dat in of met betrekking tot deze branche activiteiten ontplooit, kan zichzelf niet van elke verantwoordelijkheid ontslaan omdat men zelf alleen maar investeert in deze branche.
249. De raad van bestuur is van oordeel dat wie op deze wijze, en kennelijk zonder afdoende nader onderzoek, in ondernemingen investeert, het risico neemt om te investeren in ondernemingen die wettelijke regels overtreden.
250. [-].
251. De raad van bestuur meent echter dat nader onderzoek wenselijk is naar de functie en de rol van [bedrijf 1] en zal [bedrijf 1] op dit moment niet als overtreder aanmerken maar volstaan met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning een overtreding is van de Wok en adviseert [bedrijf 1] zich goed te informeren over de geldende wet –en regelgeving in Nederland.
- [Bedrijf 2]*
252. [Bedrijf 2] stelt dat zij een investeringsmaatschappij is en zelf geen kansspelen uitvoert.
253. De raad van bestuur merkt op dat de enkele hoedanigheid van investeerder niet met zich meebrengt dat men (automatisch) ontslagen is van naleving van de regelgeving door de bedrijven waarin wordt geïnvesteerd. Het is algemeen bekend dat de kansspelbranche geen branche is als alle andere. Een bedrijf dat in of met betrekking tot deze branche activiteiten ontplooit, kan zichzelf niet van elke verantwoordelijkheid ontslaan omdat men zelf alleen maar investeert in deze branche.
254. De raad van bestuur is van oordeel dat wie op deze wijze, en kennelijk zonder afdoende nader onderzoek, in ondernemingen investeert, het risico neemt om te investeren in ondernemingen die wettelijke regels overtreden.
255. [-].
256. De raad van bestuur meent echter dat nader onderzoek wenselijk is naar de functie en de rol van [bedrijf 2] en zal [bedrijf 2] op dit moment niet als

overtreder aanmerken maar volstaan met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning een overtreding is van de Wok en adviseert [bedrijf 2] zich goed te informeren over de geldende wet- en regelgeving in Nederland.

257. Terzijde merkt de raad van bestuur op dat [bedrijf 2] in 2012 een vergunning heeft aangevraagd voor het aanbieden van een loterij. De raad van bestuur kan deze aanvraag niet plaatsen in het licht van de stelling van [bedrijf 2] dat zij zich niet bezig houdt met het aanbieden van kansspelen.

[Bedrijf 3]

258. [Bedrijf 3] verricht activiteiten op het gebied van kansspelen. In de schriftelijke zienswijze voert [bedrijf 3] aan dat zij haar diensten aanbiedt in de verschillende landen van de Europese Unie en beschikt over een vergunning van de Malta Gaming Authority om kansspelen aan te bieden.
259. Ter hoorzitting van 12 april 2018 verklaarde [bedrijf 3] dat zij een B2B bedrijf is en spellen ontwikkelt. [Bedrijf 3] biedt deze spellen aan aan in dit geval Corona.
260. De raad van bestuur kan in het licht van deze verklaring de interessemelding Kansspelen op afstand die van [bedrijf 3] (part of the Betsson Group of companies) is ontvangen, niet plaatsen.
261. Evenmin kan de raad van bestuur plaatsen hetgeen [bedrijf 3] aanvoert in de schriftelijke zienswijze. Daar stelt [bedrijf 3] immers dat zij onder de Maltese vergunning, zijn bestaande consumenten met succes naar een nieuwe, gereguleerde omgeving heeft gekanaliseerd. Kanaliseren ziet niet op de ontwikkeling van spellen, maar op aanbod aan consumenten.
262. [-].
263. De raad van bestuur meent echter dat nader onderzoek wenselijk is naar de functie en de rol van [bedrijf 3] en zal [bedrijf 3] op dit moment niet als overtreder aanmerken maar volstaan met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning een overtreding is van de Wok en adviseert [bedrijf 3] zich goed te informeren over de geldende wet –en regelgeving in Nederland.

[Persoon 1]

264. [Persoon 1] heeft ter hoorzitting van 12 april 2018 aangevoerd dat hij geen feitelijk leiding gevende is (geweest). Hij was bestuurder van [bedrijf 1] en

daarmee automatisch bestuurder van Corona omdat dit een onderdeel was van de Betsson Groep.

265. Betsson heeft in de Nederlandse media gepubliceerd, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat [persoon 1] op de hoogte was van deze publicaties of van de vermeende besluitvoering die hieraan te grondslag zou liggen. De namens [persoon 1] geschreven opinie gaat evenmin over het al dan niet aanbieden van kansspelen in strijd met de prioriteringscriteria door Corona, zodat hier ook geen wetenschap kan worden afgeleid.
266. [Bedrijf 1] was slechts aandeelhouder en de aandeelhouder van een vennootschap is niet strafrechtelijk aansprakelijk voor eventuele overtredingen van de vennootschap, tenzij sprake is van feitelijk leiding geven door de aandeelhouder, in casu [bedrijf 1].
267. De raad van bestuur verwijst voor de visie van de raad van bestuur op [bedrijf 1] naar bovenstaande. De raad van bestuur merkt voorts op dat [persoon 1] als auteur wordt opgevoerd van een artikel in het Financieel Dagblad, dat is gepubliceerd kort na de aanscherping van de handhaving door Kansspelautoriteit op 1 juni 2017.¹⁴² Er is geen aanleiding om aan te nemen dat [persoon 1] niet van deze publicatie op de hoogte was. Er is evenmin aanleiding om aan te nemen dat de Betssons activiteiten in de media niet zien op krooncasino.com en oranjecasino.com.¹⁴³

¹⁴² Bijlage 19: stuk 10826/01.017.989.

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld ook <https://www.ad.nl/economie/buitenlandse-online-casino-s-eisen-snelle-legalisering-internetgokken~ad46e9e7/> en <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/31/onrust-bij-de-online-gokhuizen-12234427-a1568391> en [https://casinovergelijker.net/aandeel-betsson-onderuit-\[xxx\]/](https://casinovergelijker.net/aandeel-betsson-onderuit-[xxx]/).

268. [-].

269. De raad van bestuur meent echter dat nader onderzoek wenselijk is naar de functie en de rol van [persoon 1] en zal hem op dit moment niet als overtreder aanmerken maar volstaan met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning een overtreding is van de Wok en adviseert [persoon 1] zich goed te informeren over de geldende wet –en regelgeving in Nederland.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Algemeen

270. 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 2016 € 820.000,-.

271. 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)).

272. 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. 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) overtredders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

273. 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.¹⁴⁴
274. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

275. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De huidige wet biedt dan ook 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.
276. 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.¹⁴⁵
277. Kansspelverslaving of onmatige deelneming¹⁴⁶ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve culturele doelen, van 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 – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren, en heffingen en belastingen betalen – en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,¹⁴⁷ hetgeen de wijze

¹⁴⁴ <https://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/vastgesteld-beleid/>.

¹⁴⁵ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

¹⁴⁶ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerkend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

¹⁴⁷ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

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

278. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹
279. In 1999 werd door het Europese Hof van Justitie hierover geoordeeld: *Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien — ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn —, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.*¹⁵⁰
280. De raad van bestuur stelt vast dat via de websites krooncasino.com en oranjecasino.com 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.
281. 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. Corona, als exploitant van krooncasino.com en oranjecasino.com had redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van kansspelen online en van de handhaving door de Kansspelautoriteit. De strikt selectieve beperking van deze kennisneming tot één enkele brief van 6 mei 2013 - wat er ook zij van

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

¹⁵⁰ C-124/97, overweging 13. Zie ook zaak C-275/92, de zgn. zaak Schindler, waarnaar het Hof in deze uitspraak verwijst, en dan met name overweging 60.

de uitleg die Corona en de overige betrokkenen aan deze brief geven – is geen reden om af te zien van sanctionering.

Omvang van het aanbod van kansspelen

282. De raad van bestuur stelt vast dat op de website krooncasino.com onder meer casinospelen, live casino, sportweddenschappen en virtual sport werden aangeboden:

- Onder <casino> werden aangeboden jackpot slots (59), video slots (646), classic slots, table games (51), video poker (12) en other games (40).
- Onder <table games> werden aangeboden blackjack, roulette, poker en andere spellen.
- Onder <other games> werden onder meer bingo en krasloten (scratch) aangeboden.
- Onder <live casino> werden onder meer live roulette, live baccarat en live blackjack aangeboden (23 spellen).
- Onder <sport> werden weddenschappen aangeboden op circa 30 sporten en toernooien, waaronder voetbal, ijshockey, tennis.
- Onder <live bet> kon een speler weddenschappen afsluiten op lopende wedstrijden. Op het moment van onderzoek werd aangeboden live betting op 9 voetbalwedstrijden, 18 tenniswedstrijden, 3 basketbalwedstrijden, 1 baseballwedstrijd, 2 rugbywedstrijden, 2 snookerwedstrijden en 2 volleybalwedstrijden. Een weddenschap kon gevolgd worden via een live stream.
- Onder <virtual sports> werd voetbal, tennis, basketbal, paardenrennen en hondenraces aangeboden.

283. De raad van bestuur stelt voorts vast dat op de website oranjecasino.com onder meer casinogames en live casino werd aangeboden:

- Onder <casino games> werden aangeboden video slots (540), classic slots (48), live casino (roulette, blackjack, poker en baccarat), table games (51) en other games (40).
- Onder <other games> werden onder meer bingo en krasloten aangeboden.
- Onder <live casino> werden aangeboden diverse roulettes, blackjackbaccarat en poker aangeboden (21 spellen).

Bonussen en promoties

284. Zowel krooncasino.com als oranjecasino.com bieden (potentiële) spelers een bonusprogramma.

285. Bij krooncasino.com werden aangeboden:
- een welkomstbonus van € 200,-;
 - een bonus van € 100,- bij een eerste storting bij sportweddenschappen;
 - een *season start* bonus van € 200,-;
 - de Summer Cash Splash waarbij spelers tussen 26 mei en 4 juni konden deelnemen aan de Roulette NL Table en € 500,- extra winnen;
 - een bonus van € 10,- *free bet* bij Kroon Casino Sport, elke week, bij *a € 50 turnover*;
 - een jackpot van € 3.400.000,- met de tekst *and growing fast*;
 - vijf jackpots variërend van € 3.400.000,- tot bijna € 2.000.000,-.
286. Bij oranjecasino.com werden aangeboden:
- een welkomstbonus van € 100,- bij de videoslots en de classic slots;
 - een welkomstbonus van € 100 aangeboden bij de table games;
 - een welkomst bonus aangeboden van € 100 en 250 *free spins on Blood Suckers II* bij live casino.
 - Onder <promotions> werden aangeboden de Summer Cash Splash, een Extreme Roulette Tournament *with amazing prices*, welkomstbonussen en de mogelijkheid om tegelijkertijd meer dan één spel te spelen (Multi Game Play);
 - Op de homepage werd vermeld dat de jackpot Hall of Gods de € 6,1 miljoen was gepasseerd. Ook werd op de website verwezen naar de jackpot Arabian Nights en Mega Moolah.

Inzetten en opname

287. Voor VIP players is er op beide websites een *salon privé* waar hoge inzetten kunnen worden gedaan (tot € 2500,-).
288. De maximale opname (withdrawal) is volgens de algemene voorwaarden € 10.000,- per etmaal (krooncasino.com) resp. € 50.000,- per etmaal (oranjecasino.com), tenzij een hoger bedrag is toegestaan.

Risico's voor spelers

289. Daar komt bij dat de op de websites aangeboden kansspelen veelal zogenoemde short odd-kansspelen betroffen, zoals casinospelen, speelautomaten 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.¹⁵¹ 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

¹⁵¹ Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is. 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).*¹⁵² Dit onderstreept de ernst van de overtreding.

290. De websites richtten zich (mede) op de Nederlandse markt. Corona was voornemens het aanbod voort te zetten, desnoods in een iets gewijzigde vorm, om 'tegemoet te komen' aan de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, maar had geenzins het voornemen om de overtreding te beëindigen. Het baart de raad van bestuur zorgen dat de betrokkenen in deze zaak de indruk wekken dat zij wetgeving, toezicht en toezichthouder ondergeschikt achten aan de eigen bedrijfsvoering.

8.3 Boetevaststelling

291. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Corona Limited.
292. 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 (zie randnummers 278 en 279), de hoogte van de te winnen jackpots, maximale inzetten en opnames, en de aangeboden bonussen en promoties, een en ander conform de boetebeleidsregels en zoals in bovenstaande toegelicht.
293. 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 randnummer 292.

¹⁵² ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.

294. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 300.000,- aan Corona Limited passend en geboden.
295. De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

8.4 Waarschuwing

296. Ten aanzien van de overige in deze betrokken bedrijven zal de raad van bestuur volstaan met de waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving en dat de Kansspelautoriteit hen adviseert zich goed te informeren over de Nederlandse wetgeving, de legale of illegale status van de activiteiten in Nederland en de handhaving terzake.

9 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat Corona Limited 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 Corona Limited een boete op van € 300.000,-;
- c. stelt ten aanzien van de overige in randnummer 57 van dit besluit betrokkenen geen overtreding vast en legt geen boete op, maar zal volstaan met een waarschuwing dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Nederlandse regelgeving, en dat de Kansspelautoriteit hen adviseert zich goed te informeren over de activiteiten van bedrijven uit de kansspelbranche, de legale of illegale status van die activiteiten in Nederland en de handhaving.

Den Haag, 31 juli 2018

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver

voorzitter

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.

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.