



## 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 TSG Interactive Gaming Europe Limited

Zaak: 12871

Kenmerk: 13366.001 / 01.060.707

Openbaarmaking onder kenmerk: 13366.001/01.060.708

# Besluit

---

## Samenvatting

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

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

Via de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) zijn in elk geval in de periode 26 juli 2018 tot en met 10 januari 2019 kansspelen online zonder vergunning aangeboden op – in elk geval mede – de Nederlandse markt. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan TSG Interactive Gaming Europe Limited te Malta. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000-.



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
1 Inleiding .....	4
2 Wettelijke bepalingen .....	4
3 Onderzoek naar websites en betrokkenen .....	4
3.1 De website .....	4
3.1.1 Eerste onderzoek www.pokerstars.eu .....	4
3.1.2 Tweede onderzoek www.pokerstars.eu .....	5
3.1.3 Storting op de website www.pokerstars.eu .....	6
3.1.4 Spelersaccount op de website pokerstars.eu .....	6
3.1.5 Spelsoftware .....	6
3.1.6 Informatie van de payment service provider .....	7
3.2 De betrokkene .....	7
4 Rapport .....	8
5 Zienswijze .....	9
5.1 Procedureel .....	9
5.2 Inhoudelijk .....	9
6 Feitelijk kader .....	10
6.1 Onderzoek website .....	10
6.2 Meedingen naar prijzen .....	11
6.3 Bonussen en promoties .....	11
7 Juridische beoordeling .....	11
7.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur .....	11
7.2 Eerdere rechterlijke uitspraken .....	12
7.3 Geen vergunning .....	12
7.4 Vertrouwensbeginsel .....	12
<b>7.5 Rechtszekerheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel en transparantie</b> .....	<b>19</b>
7.6 Overige punten uit de zienswijze .....	22
7.7 Conclusie overtreding .....	27
8 Overtreder .....	27



9	Bestuurlijke boete.....	27
9.1	Algemeen .....	27
9.2	Ernst en verwijtbaarheid.....	28
9.3	Botevaststelling .....	30
10	Besluit.....	31



## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning. In dit besluit stelt de raad van bestuur vast dat TSG Interactive Gaming Europe Limited (hierna: TSG) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 400.000,- opgelegd. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

## 2 Wettelijke bepalingen

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

## 3 Onderzoek naar websites en betrokkenen

### 3.1 De website

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



6. Op 26 juli 2018 is de website pokerstars.eu onderzocht.<sup>1</sup> Daarbij is gebleken:
- de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
  - twee bekende Nederlanders hebben een eigen pagina op de website en maken deel uit van het *Team Pokerstars Netherlands*;<sup>2</sup>
  - de betaalmethode iDeal werd aangeboden onder de optie *online bank transfer*;<sup>3</sup>
  - de minimale storting is € 10,- tenzij anders vermeld;<sup>4</sup>
  - er is geen maximale storting. Onder *set deposit limit* werd vermeld dat elke speler zijn eigen limiet kan instellen;<sup>5</sup>
  - er was een Nederlandstalig contactformulier beschikbaar op de website;<sup>6</sup>
  - de website vermeldde twee Nederlandse organisaties voor verslavingszorg onder de kop: *Need help, advise or counselling*;<sup>7</sup>
  - de website vermeldde een lijst van uitgesloten landen. Nederland was niet op deze lijst opgenomen;<sup>8</sup>
  - op de website werden pokerspellen (pokertoernooien) aangeboden: *Biggest Poker Tournaments in Live & Online Poker*. Genoemd worden 10 online pokertoernooien en 12 live pokertoernooien. Daarnaast noemt Pokerstars zichzelf onder meer *the world's largest online poker site* en *the only place to play tournament poker online* met *a game starting every second*;<sup>9</sup>
  - er werden diverse bonussen en promoties aangeboden (zie onder 6.4 in dit besluit);
  - pokerstars.eu maakt gebruik van een random number generator.<sup>10</sup> Onder <Integrity of the Shuffle> wordt vermeld dat de kaarten softwarematig worden geschud zodat ze op volledig willekeurige volgorde liggen;<sup>11</sup>
  - er wordt gezocht naar een *Customer Services Specialist -Dutch- Day Shifts*.<sup>12</sup>

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

7. Op 10 januari 2019 is de website pokerstars.eu voor de tweede maal onderzocht.<sup>13</sup>

<sup>1</sup> Stuk 12871/01.037.470.

<sup>2</sup> Stuk 12871/01.037.470/23: *Poker's biggest and most well-respected pros from the Netherlands!*

<sup>3</sup> Stuk 12871/01.037.470/04 en 05 en 12 en 13, met de vermelding: *Netherlands*.

<sup>4</sup> Stuk 12871/01.037.470/04.

<sup>5</sup> Stuk 12871/01.037.470/04: *We believe that you should be allowed to manage your own budget for playing online. We therefore allow you to restrict your own weekly real money deposit limits. Of course, those limits may be no higher than the ones we already have for your account.*

<sup>6</sup> Stuk 12871/01.037.470/06 en 14.

<sup>7</sup> Stuk 12871/01.037.470/07.

<sup>8</sup> Stuk 12871/01.037.470/08.

<sup>9</sup> Stuk 12871/01.037.470/15 en 12871/01.037.470/01.

<sup>10</sup> Stuk 12871/01.037.470/21.

<sup>11</sup> Stuk 12871/01.037.470/22.

<sup>12</sup> Stuk 12871/01.037.470/31.

<sup>13</sup> Stuk 12871/01.047.618.



8. Daarbij is gebleken dat er enkele verschillen waren ten opzichte van het eerste onderzoek van de website:
- onder <online banking> werd de betaalmethode iDeal niet meer genoemd;<sup>14</sup>
  - het was niet meer mogelijk een contactformulier in de Nederlandse taal te kiezen;<sup>15</sup>
  - er was geen vacature voor Nederlands sprekend personeel.
9. Nederland was niet opgenomen in de lijst van uitgesloten landen.<sup>16</sup>

### 3.1.3 Storting op de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu)

10. Op 15 augustus 2018 is een storting gedaan op de website [pokerstars.eu](http://pokerstars.eu).<sup>17</sup> Na het inloggen op het spelersaccount was het mogelijk om via de optie <Deposits & Withdrawals> geld op de spelersrekening te storten. Na het aanklikken van de optie <online bank transfer> werd een pop-up getoond met de logo's van Neteller, iDeal en Trustly.<sup>18</sup> Na het kiezen van de optie <iDeal> verscheen een pagina met daarop de logo's van Nederlandse banken.<sup>19</sup> Er is een storting gedaan van € 20,-. Deze betaling is verwerkt door een payment service provider.<sup>20</sup> € 20,- bleek het minimale bedrag<sup>21</sup>
11. Bij iDeal werd onder *country* vermeld: *Netherlands*.<sup>22</sup>

### 3.1.4 Spelersaccount op de website [pokerstars.eu](http://pokerstars.eu)

12. Op 26 juli 2018 en 10 januari 2019 is ingelogd op de website [pokerstars.eu](http://pokerstars.eu). daarbij is gebruik gemaakt van een bestaand account. Op 29 januari 2019 is een nieuw account aangemaakt. Bij het aanmaken van het account werd automatisch de landkeuze Nederlands voorgeselecteerd.<sup>23</sup>

### 3.1.5 Spelsoftware

13. Op 16 januari 2019 is onderzoek gedaan naar de software die te downloaden is vanaf de website [pokerstars.eu](http://pokerstars.eu).<sup>24</sup> Deze software moet worden gedownload en geïnstalleerd voordat een speler aan de pokerspellen kan deelnemen.

---

<sup>14</sup> Stuk 12871/01.047.618/05.

<sup>15</sup> Stuk 12871/01.047.618/06

<sup>16</sup> Stuk 12871/01.047.618/08.

<sup>17</sup> Stuk 12871/01.037.471.

<sup>18</sup> Stuk 12871/01.037.471/03.

<sup>19</sup> Stuk 12871/01.037.471/06.

<sup>20</sup> Stuk 12871/01.037.471/13.

<sup>21</sup> Stuk 12871/01.037.471/04.

<sup>22</sup> Stuk 12871/01.037.471/02.

<sup>23</sup> Stuk 12871/01.048.634.

<sup>24</sup> Stuk 12871/01.047.636.



14. De zoekterm *pokerstars downloaden* leidde naar de in het Nederlands gestelde pagina op de website *pokerstars.com*: *PokerStars voor de PC – Nu downloaden en spelen!* Op deze pagina werd uitgelegd hoe een speler kan beginnen met poken bij *pokerstars*.<sup>25</sup> Onder de taalkeuze was Nederlands opgenomen.<sup>26</sup>

### 3.1.6 Informatie van de payment service provider

15. Op 7 december 2018 en 11 maart 2019 is een informatievordering gedaan bij de payment service provider.<sup>27</sup>
16. Uit de ontvangen informatie bleek dat in de periode 14 juli 2018 tot 29 augustus 2018 bijna 255.000 transacties met iDeal zijn gedaan vanaf ruim 33.000 unieke Nederlandse rekeningnummers.
17. In de overeenkomst met de payment service provider is iDeal opgenomen onder *payment methods*: iDeal (NL).<sup>28</sup>

### 3.2 De betrokkene

18. In de algemene voorwaarden was op 26 juli 2018 opgenomen: *Please note that the Agreement constitutes a legally binding agreement between you, Rational Gaming Europe Limited (“Rational Gaming”) and Stars Mobile Limited (“Stars Mobile”) [...]*<sup>29</sup> Rational Gaming staat op 26 juli 2018 ook vermeld onderaan de pagina's van de website.
19. Op 12 december 2019 was de tekst in de algemene voorwaarden gewijzigd en werd vermeld: *Please note that the Agreement constitutes a legally binding agreement between you, TSG Interactive Gaming Europe Limited (“TSG”) and Stars Mobile Limited (“Stars Mobile”) [...]*.
20. De registratie bij de Maltese Kamer van Koophandel van zowel Rational Gaming als TSG heeft nummer C54266.<sup>30</sup>

#### *Vergunningen*

21. Op 18 en 19 december 2018 en 9 januari 2019 is informatie verzameld over de vergunningen die op de website *pokerstars.eu* werden vermeld.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Stuk 12871/01.047.636/01.

<sup>26</sup> Stuk 12871/01.047.636/02.

<sup>27</sup> Stuk 12871/01.045.246 en stuk 12871/01.052.662.

<sup>28</sup> Stuk 12871/01.049.924/02.

<sup>29</sup> Stuk 12871/01.037.470/09.

<sup>30</sup> Stuk 12871/01.046.501/06 en 09 (*new company name*).

<sup>31</sup> Stuk 12871/01.046.501.



22. Op 26 juli 2018 stond op de website vermeld: *Rational Gaming is a company registered in Malta (C54266) with registered address at Villa Seminia, 8, Sir Temi Zamm1t Avenue, Ta' Xbiex XBXI 011 Malta and licensed by the Malta Gaming Authority pursuant to which it operates the real money games, ('RM Games1 offered to you on the Internet sites found at [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu), [www.pokerstarscasmo.eu](http://www.pokerstarscasmo.eu), [www.betstars.eu](http://www.betstars.eu), [www.betstarsjackpots.eu](http://www.betstarsjackpots.eu) and [www.fulltilt.eu](http://www.fulltilt.eu) (the 'Sites') under the following licenses LGA/CL3/795/2011, LGA/CL4/795/2011. LGA/CL1/1050/2014, MGA/CL2/1059/2014, MGA/CL1/1083/2015, MGA/CL1/1084/2015, MGA/CL1/1121/2015. The terms and conditions governing your play on RM Games follow below.*<sup>32</sup>
23. Op 10 januari 2019 werd vermeld: *TSG is a company registered in Malta (C54266) with registered adress at Villa Seminia, 8, Sir Temi Zammit Avenue, Ta' Xbiex, XBX 1011, Malta and licensed by the Malta Gaming Authority pursuant to which it operates the real money games ("RM Games") offred to you on the internet sites found at [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) [...] under the License No. MGA/B2C/213/2011.*<sup>33</sup>
24. Volgens het overzicht van de Malta Gaming Authority staat de vergunning met nummer MGA/B2C/213/2011 op naam van TSG, maar in de overzichten van websites valt de website [www.pokerstars.eu](http://www.pokerstars.eu) onder een andere vergunning, te weten MGA/B2C/214/2011, die op naam staat van Rational Networks Limited.<sup>34</sup>

## 4 Rapport

25. Op 16 april 2019 is een rapport opgemaakt.
26. In het rapport wordt geconstateerd dat de geadresseerde van het rapport, TSG Interactive Gaming Europese Limited (Pokerstars), in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.
27. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de gemachtigde van TSG.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Stuk 12871/01.037.470/09.

<sup>33</sup> Stuk 12871/01.047.618/09.

<sup>34</sup> Stuk 12871/01.046.501/04 en 05.

<sup>35</sup> Stuk 12871/01.055.500.





## 5 Zienswijze

### 5.1 Procedureel

28. Bij brief van 20 mei 2019 is TSG uitgenodigd ter hoorzitting van 24 juni 2019 een zienswijze op het rapport te geven.<sup>36</sup>
29. Op 28 mei 2019 is door de gemachtigde verzocht om uitstel van de hoorzitting.<sup>37</sup>
30. De hoorzitting is vervolgens verplaatst naar 22 juni 2019.<sup>38</sup>
31. Namens TSG zijn verschenen: de [persoon 1], [persoon 2], [persoon 3], de gemachtigden: de heer mr. [gemachtigde 1], de heer mr. [gemachtigde 2] en de heer mr. [gemachtigde 3]. Zij werden vergezeld van een tolk.
32. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>39</sup> Dit verslag is op 30 juli 2019 aan gemachtigden verzonden.<sup>40</sup>

### 5.2 Inhoudelijk

33. Ter hoorzitting van 22 juli 2019 is door TSG, samengevat, het volgende naar voren gebracht:
  - a. Er zijn na 28 augustus 2018 geen iDealtransacties meer verricht (pleitnota, randnummers 5 en 6).
  - b. Werving van Nederlandstalig personeel en de Nederlandse taal op de .com-website zijn bedoeld voor Nederlandssprekenden buiten Nederland (pleitnota randnummers 7 tot en met 9).
  - c. De vermelding van Nederlandse pokerspelers op de website is niet relevant. Deze spelers opereren internationaal (pleitnota randnummers 10 en 11).
  - d. De verwijzing naar Nederlandse verslavingsinstellingen is niet relevant. Pokerstars steunt veel organisaties in landen waar haar diensten niet beschikbaar zijn. Sinds 2016 is er met [bedrijf 1] geen contact meer geweest (pleitnota, randnummers 12 tot en met 16).
  - e. De lijst van uitgesloten landen moet niet worden gezien als een uitputtende opsomming. Er wordt een actuele interne lijst bijgehouden, die een aanzienlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Hetzelfde geldt voor de vermelding van Nederland in het dropdown menu (pleitnota, randnummers 17 tot en met 19).

---

<sup>36</sup> Stuk 13366/01.057.007.

<sup>37</sup> 13366/01.057.444, 01.057.505, 01.057.708 en 01.057.710.

<sup>38</sup> 13366/01.057.698.

<sup>39</sup> 13366/01.060.562.

<sup>40</sup> 13366/01.060.646.



- f. TSG heeft nooit een fysiek pokertoernooi in Nederland georganiseerd. Het aanmaken van een account betekent ook niet dat acounthouders ook deelnemen aan de pokerspellen (pleitnota, randnummers 20 tot en met 21).
  - g. In het rapport is informatie opgenomen waarmee beoogd wordt aan te tonen dat er een app wordt aangeboden in de Nederlandse taal. Deze app is niet beschikbaar in Nederland, aangezien iOS in Nederland geen enkele kansspelapp ondersteunt. In het rapport is de Maltese versie van iOS onderzocht en de op Nederland gerichte pagina (pleitnota, randnummers 23 en 24).
  - h. De gelieerde website pokerstarspartners.nl zegt niets over het aanbieden van kansspelen in Nederland (pleitnota, randnummers 25 tot en met 27).
  - i. In het jaarverslag over 2017 wordt alleen toegelicht hoe TSG denkt over het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit (pleitnota, randnummer 27).
  - j. Op basis van de geschiedenis van het prioriteringsbeleid is er sprake van een schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel (pleitnota, randnummers 28 tot en met 58).
  - k. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden omdat bij de handhaving per 1 juni 2017 naast het prioriteringsbeleid ook subjectieve criteria worden gebruikt (pleitnota, randnummer 59). Bovendien wordt er een beroep gedaan op niet-gepubliceerde criteria (pleitnota, randnummer 59.1).
  - l. Er is geen sprake van gelijke behandeling en transparantie, eveneens omdat er sprake is van niet-gepubliceerde criteria (randnummer 60).
  - m. Er kan geen sanctie worden opgelegd als er sprake is van strijdigheid met het Europese recht (pleitnota randnummer 61).
34. Ter hoorzitting is een presentatie gegeven door TSG over Pokerstars, waarin een toelichting is gegeven op het bedrijf, de werkwijze – onder meer op het gebied van responsible gaming - en het kansspel aanbod.<sup>41</sup> De pleitnota met de zienswijze van TSG is op vrijdag 26 juli 2019 nagezonden.<sup>42</sup>
35. De raad van bestuur zal in hoofdstuk 7 van dit besluit eerst ingaan op het betoog van TSG inzake het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en de transparantie. Daarna zal de raad van bestuur ingaan op de overige punten uit de zienswijze van TSG.

## 6 Feitelijk kader

### 6.1 Onderzoek website

---

<sup>41</sup> 13366/01.060.425.

<sup>42</sup> 13366/01.060.541.



36. Op de website *pokerstars.eu* werden pokerspellen aangeboden. Deze zijn aan te merken als kansspelen.<sup>43</sup>
37. Voor het aanbieden van de kansspelen was geen vergunning verleend door de Kansspelautoriteit, terwijl het aanbod was gericht op – in elk geval mede – de Nederlandse markt.
38. Op de website werd melding gemaakt van het gebruik van een *random number generator* waarmee de kaarten worden geschud.

## 6.2 Meedingen naar prijzen

39. Met deelname aan de kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies.
40. In de *PokerStars, PokerStars Casino, BetStars and Full Tilt Online Software End User License Agreement*<sup>44</sup> is sprake van *prizes awarded to you* (onder 4.5) en van *winnings arising from playing the Games* (onderdeel 5.3). Voorts werd (niet limitatief) aangeboden: *PokerStars has special offers running all year round, with cash prizes, seats to the best live events and much more.*<sup>45</sup>

## 6.3 Bonussen en promoties

41. Onder *Poker Promotions* werden 10 verschillende promoties aangeboden, waaronder een *first deposit bonus* van € 600,-, en een *Stars Rewards Program* (spaarpunten verdienen met *real money games*).<sup>46</sup> Een van de vormen van *Stars Rewards* is *StarsCoin*. In de *Rewards Store* worden prijzen getoond (bijvoorbeeld tournament tickets) die aangeschaft kunnen worden met *StarsCoins*.<sup>47</sup>

# 7 Juridische beoordeling

## 7.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur

42. 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

<sup>43</sup> Vgl ook ECLI:NL:PHR:1998:ZD0952.

<sup>44</sup> 12871/001.037.470/09.

<sup>45</sup> 12871/01.037.470/03.

<sup>46</sup> Stuk 12871/01.037.470/17.

<sup>47</sup> Stuk 12871/01.037.470/19.



van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg (ten tijde van de overtreding) € 830.000,-.<sup>48</sup>

## 7.2 Eerdere rechterlijke uitspraken

43. De rechtbank Den Haag en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben in diverse vergelijkbare zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning uitspraak gedaan.
44. De rechtbank en de Afdeling hebben zich daarbij onder meer uitgelaten over het prioriteringsbeleid en het boetebeleid van de Kansspelautoriteit en beide beleidsregels hebben standgehouden.<sup>49</sup>

## 7.3 Geen vergunning

45. Voor het aanbieden van kansspelen online wordt geen vergunning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verleend. TSG was dan ook niet in het bezit van een vergunning. De Maltese en andere buitenlandse vergunningen waar TSG naar verwijst, zijn niet relevant.<sup>50</sup>
46. Het gaat in casu om de activiteiten op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd en gelden alleen de door de Kansspelautoriteit verleende vergunningen. Daarbij zij opgemerkt dat niet is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningen verleend op Malta of elders ook maar enige rol spelen. Bovendien strekt de rechtsmacht van de Malta Gaming Authority (of een andere buitenlandse toezichthouder) zich niet uit tot Nederland. Daarnaast geldt in de Europese Unie geen wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen.

## 7.4 Vertrouwensbeginsel

47. TSG stelt zich op het standpunt dat zij er in alle redelijkheid op heeft kunnen vertrouwen dat er tegen haar niet handhavend zou worden opgetreden in de

---

<sup>48</sup> Staatsblad 2015, nummer 420. Met ingang van 1 januari 2018 is dit bedrag € 830.000,- of – indien dit meer zou zijn – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

<sup>49</sup> ECLI:NL:RBDHA:2016:4235, SGR 14/7589, SGR 16/5013, SGR 17/7741 (niet gepubliceerd), ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648, ECLI:NL:RVS:2017:484, ECLI:NL:RVS:2018:155, ECLI:NL:RVS:2018:3135 en ECLI:NL:RVS:2018:3130.

<sup>50</sup> De raad van bestuur heeft in een groot aantal vergelijkbare zaken van kansspelaanbieders online zonder vergunning uiteengezet dat een vergunning van een buitenlandse toezichthouder niet relevant is voor het aanbod op de Nederlandse markt. De raad van bestuur verwijst naar o.a. de besluiten in zaak 12517 (Corona), randnummer 214, en 12447 (Mr Green), randnummers 44 en 45. Deze besluiten zijn openbaar gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.



overgangsfase naar regulering. Zij doet een beroep op het vertrouwensbeginsel en heeft aangegeven welke omstandigheden dit vertrouwen hebben gewekt.

48. De raad van bestuur is van oordeel dat TSG aan niets kan ontlene dat het verbod om kansspelen in Nederland aan te bieden voor haar niet zou gelden of dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden jegens haar in het geval van een overtreding van dat verbod. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.<sup>51</sup> Daarvan is naar het oordeel van de raad van bestuur in dit geval geen sprake. Hieronder zal dat worden toegelicht.
49. Allereerst merkt de raad van bestuur op dat TSG stelt vertrouwen te ontlene aan besprekingen en bijeenkomsten in 2011, 2012 en 2013. Wat daar van zij, met ingang van 1 juni 2017 is een aangescherpt handhavingsbeleid van toepassing. Dit aangescherpte beleid is ook algemeen bekend gemaakt. Meer hierover in randnummer 62 en volgende. Tegen deze achtergrond zal de raad van bestuur nog enkele opmerkingen maken over hetgeen TSG aanvoert met betrekking tot periode 2011-2017.
50. Begin 2012 hebben er bijeenkomsten plaatsgevonden tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie (thans het ministerie van Justitie en Veiligheid), medewerkers van de Kansspelautoriteit i.o. en diverse marktpartijen. Daarbij is gesproken over het staken van kansspelaanbod online zonder vergunning. Dit onderwerp was tevens geagendeerd tijdens bestuursvergaderingen in mei 2012 van de raad van bestuur. De raad van bestuur overweegt dat in die periode sprake was beleidsvorming.
51. Dit heeft geresulteerd in het toenmalige prioriteringsbeleid van de raad van bestuur zoals door de raad van bestuur aan TSG kenbaar is gemaakt in zijn brief van 8 juni 2012, waarnaar TSG in haar pleitnota (randnummer 33) heeft verwezen. Uit deze brief blijkt dat er sprake is van een volgorde in de handhaving. Er is geen sprake van enige toezegging aan TSG. In de brief is opgenomen dat de focus van de Kansspelautoriteit op dit moment ligt bij websites die voldoen aan een der prioriteringscriteria en dat de criteria kunnen worden aangepast als daar aanleiding voor bestaat. Van zo'n aanpassing zal de kansspelmarkt op de hoogte worden gesteld.

---

<sup>51</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102 (Landhuis Hengelo), overweging 4.4.1.



52. De raad van bestuur stelt dat er geen sprake is van gedoogafspraken (van kansspelaanbieders) met het ministerie.<sup>52</sup> De raad van bestuur verwijst naar het antwoord van de staatssecretaris van 24 februari 2014 naar aanleiding van Kamervragen over dit onderwerp: *Nee, er is geen sprake van enige afspraak. In 2012 zijn online aanbieders geïnformeerd over het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit.*<sup>53</sup>
53. In de antwoorden op de gestelde vragen, gaat de staatssecretaris voorts in op het door kansspelaanbieders aangehouden beeld dat er sprake zou zijn van een gedoogbeleid en op de waarschuwingsbrieven. De staatssecretaris: *Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de Kansspelautoriteit.* Er is dus geen sprake van een gedoogbeleid.
54. In dit toenmalige prioriteringsbeleid zijn ook geen afspraken opgenomen die specifiek zien op TSG. De raad van bestuur merkt hier verder over op dat eventuele deelname aan consultaties en andere bijeenkomsten, niet kunnen leiden tot een bijzondere positie waarin TSG gevrijwaard is en blijft voor handhavend optreden.<sup>54</sup>
55. Voor zover TSG in de pleitnota (randnummer 42) verwijst naar de naar aanleiding van een Wob-verzoek openbaar gemaakte notulen van vergaderingen van de raad van bestuur in 2012 en 2013 over het handhavingsbeleid,<sup>55</sup> overweegt de raad van bestuur dat dit geen ondubbelzinnige toezeggingen zijn waaraan TSG het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontleenen dat overtreding van de wet was toegestaan. De raad van bestuur kan ook niet volgen waarom TSG in de veronderstelling zou verkeren dat er voor haar een ander beleid zou gelden dan voor andere aanbieders zonder vergunning of dat met TSG speciale afspraken zouden zijn gemaakt op basis waarvan zij niet in aanmerking zou komen voor handhaving (randnummer 43).<sup>56</sup>
56. Er was in deze periode immers, zoals hierboven toegelicht, sprake van beleidsvorming. Uit de genoemde Wob-stukken blijkt dat in verschillende vergaderingen van de raad van bestuur is gesproken over het prioriteringsbeleid.<sup>57</sup> Op 24 mei 2012 is besproken dat het niet optreden tegen partijen die illegaal aanbieden, maar zich wel houden aan de prioriteringscriteria, geen politieke goedkeuring heeft. Verder zouden aanbieders van kansspelen online een brief krijgen. In de vergadering

<sup>52</sup> Zelfs als dat wel zo zou zijn, is van belang dat het ministerie een ander bestuursorgaan is dan de Kansspelautoriteit.

<sup>53</sup> Tweede kamer, 2013-2014, Aangangsnel 1287, vraag 3.

<sup>54</sup> Zie ook het besluit in zaak 12517 (Corona), randnummers 180-182 en 187-188, gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.

<sup>55</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/>, besluit in zaak 7973.

<sup>56</sup> Vgl het besluit in zaak 12517 (corona), randnummers 117 e.v.

<sup>57</sup> Ook deze notulen zijn met het betreffende Wob-besluit openbaar gemaakt.



van 5 juni 2012 is daarmee ingestemd. Vervolgens is de eerder genoemde brief op 8 juni 2012 verstuurd.

57. De Kansspelautoriteit heeft altijd uitgedragen dat zij vroeg of laat alle overtreders zou aanpakken. Zo plaatste zij op 12 februari 2014 een nieuwsbericht op haar website waarin onder andere te lezen stond: 'Dat betekent niet, dat websites die al deze criteria omzeilen, niet worden aangepakt. Zij zijn net zo goed strafbaar als ze hun kansspel op de Nederlandse markt richten. Zij komen alleen later aan de beurt in de handhaving.'<sup>58</sup>
58. Ook de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie heeft meermaals uitleg gegeven over het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit. Zo antwoordde de staatssecretaris op Kamervragen: *De Kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet op de kansspelen. Gezien het grote aanbod van kansspelen op internet is de Kansspelautoriteit genoodzaakt prioriteiten te stellen bij haar handhavingsactiviteiten. Ze heeft daartoe prioriteringscriteria opgesteld waarbij het uitgangspunt is handhavende activiteiten in eerste instantie te richten op aanbieders die zich onmiskienbaar richten op de Nederlandse markt. (...) Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent echter niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Zo heeft de Kansspelautoriteit in samenwerking met de landelijke divisie recherche al opgetreden tegen een aanbieder die niet onder de prioriteringscriteria viel.*<sup>59</sup>
59. Op 1 december 2016 heeft TSG wederom kennis kunnen nemen van de voortdurende waarschuwingen van de Kansspelautoriteit dat er geen sprake is van een gedoogbeleid voor illegale kansspelen en dat het prioriteringsbeleid zou kunnen worden aangepast. In het nieuwsbericht – ter gelegenheid van het vervallen van de aanschrijvingen in het kader van het prioriteringsbeleid – heeft de Kansspelautoriteit immers opnieuw expliciet gezegd dat het aanbieden van (online) kansspelen zonder vergunning illegaal is en dat aanbieders die zich nog steeds (mede) op de Nederlandse markt richten, maar niet (meer) onder de prioriteringscriteria vallen, niet zijn gevrijwaard van handhavend optreden.<sup>60</sup>
60. Per 1 juni 2017 is vervolgens het beleid door de Kansspelautoriteit, het bevoegde orgaan, aangescherpt. Deze aanscherping is bekend gemaakt op 27 mei 2017 en was per 1 juni 2017 van toepassing. In het betreffende nieuwsbericht wordt de aanscherping als volgt toegelicht:

<sup>58</sup> <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/februari-0/handhaven-illegale/>.

<sup>59</sup> Handelingen II 2013/14 (aanshangsel), nr 1287, antwoord 4 en 5.

<sup>60</sup> Nieuwsbericht van 1 december 2016.



Niettemin is er online nog steeds kansspelaanbod dat zich nog specifiek en onmiskenbaar richt op de Nederlandse markt, ook al valt dit aanbod niet (meer) binnen de termen van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit zal ook tegen dit kansspelaanbod optreden, omdat dit eveneens indruist tegen de publieke doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft. Daarom breidt de Kansspelautoriteit haar aanpak vanaf 1 juni dit jaar uit. Ze gaat haar aanpak 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:

- a. 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);
- b. kansspelaanbod via een website die, al dan niet na inloggen, (mede) in de Nederlandse taal te raadplegen is;
- c. illegaal online kansspelaanbod waarvoor reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;
- d. gebruik van domeinnamen met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen (zoals 'klompenbingo', 'gezelligheidspoker' of 'rood-wit-blauw-casino');
- e. 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).
- f. het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt;
- g. 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.<sup>61</sup>

61. De bestendige lijn dat alle aanbieders van kansspelen online zonder vergunning in aanmerking komen voor nader onderzoek en handhavend optreden, is recent voortgezet in de Toezichtsagenda 2019, die op 21 januari 2019 is gepubliceerd en na consultatie is vastgesteld: *De Ksa wil het illegaal online aanbod zoveel mogelijk terugdringen en de zichtbaarheid voor de Nederlandse consument daarvan verkleinen.*<sup>62</sup>

62. Er bestaat naar het oordeel van de raad van bestuur geen grond voor het oordeel dat de gestelde aanscherping van het prioriteringsbeleid in strijd zou zijn met het

<sup>61</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.

<sup>62</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/organisatie/publieke-doelen/>, pagina 7.





vertrouwensbeginsel. Dat gedurende lange tijd bepaalde prioriteringscriteria hebben gegolden, maakt immers niet dat TSG erop mocht vertrouwen dat deze criteria nooit zou worden aangescherpt of aangevuld. Sterker nog, in de door TSG ontvangen brief van 8 juni 2012 staat al dat wijzigingen in het prioriteringsbeleid mogelijk waren.

63. De Kansspelautoriteit kan TSG ook niet volgen in het betoog dat zij ruim van te voren en/of persoonlijk geïnformeerd hadden moeten worden over de aanscherping van de handhaving. Er is slechts toegezegd dat de markt tijdig op de hoogte zou worden gesteld dan wel dat zij van tevoren zou worden geïnformeerd. Dat daarbij, zoals TSG lijkt te stellen, een overgangstermijn gegeven had (moeten) worden (pleitnota, randnummer 47, 48), blijkt nergens uit. Bovendien is dit niet relevant. TSG had immers tussen 1 juni 2017 en 26 juli 2018 (het eerste onderzoek van de website) 13 maanden de tijd om haar activiteiten en aanbod aan te passen.
64. TSG stelt verder dat het op 1 juli 2017 niet duidelijk was wat er met de aanscherping werd bedoeld, mede omdat dit nieuwe beleid conflicteerde met hetgeen de stelselverantwoordelijke, de staatssecretaris, volgens TSG voor ogen had (pleitnota, randnummer 50). De raad van bestuur ziet niet in wat er onduidelijk is aan de hierboven opgenomen aanscherping.
65. De uitspraak van de staatssecretaris waar TSG naar verwijst, is gedaan tijdens een discussie in de Tweede Kamer op 7 april 2015 over marktwerking en een gelijk speelveld.<sup>63</sup> De staatssecretaris heeft hiermee geen handhavingsbeleid geformuleerd.<sup>64</sup>
66. Bovendien lag de bevoegdheid voor het opstellen van handhavingsbeleid bij de Kansspelautoriteit en niet bij de staatssecretaris. Dit blijkt ook uit de antwoorden van de staatssecretaris op Kamervragen die op 7 april 2015 aan de Kamer zijn gezonden: *De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor handhaving van de Wet op de kansspelen. Zij heeft mij laten weten dat geen sprake is van gedoogbrieven of comfort letters.*<sup>65</sup>
67. TSG voert aan dat de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit in een publiek forum heeft laten weten dat alle partijen die Nederlandse spelers accepteren weliswaar formeel in overtreding zijn, maar dat tegen louter passief beschikbare aanbieders niet zal worden opgetreden (pleitnota, randnummer 51). De raad van bestuur neemt aan dat dit een verwijzing is naar de speech die de toenmalige directeur van de Kansspelautoriteit op de conferentie Gaming in Holland 2017 heeft gegeven. Een opname van de toespraak van de directeur is te raadplegen via internet.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Tweede Kamer, 2014-2015, 33996, nummer 6, pagina 64.

<sup>64</sup> Evenzo: het advies van de commissie in zaak 13078 (Casumo), randnummer 55.

<sup>65</sup> Tweede Kamer, 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen, nummer 1844.

<sup>66</sup> <http://www.gaminginholland.com/8106>. De betreffende toespraak werd gehouden op 13 juni 2017.



68. Voor zover TSG daarmee heeft bedoeld te stellen dat zij er, gelet op de uitlatingen tijdens die conferentie, op mocht vertrouwen dat er ook met het aangescherpte beleid ten aanzien van haar niet zou worden gehandhaafd, overweegt de raad van bestuur als volgt. In de 25ste minuut van deze toespraak is gevraagd of de Kansspelautoriteit naar een *total black out* streeft. Op die vraag antwoordde de directeur dat aanbieders *should not target Dutch consumers*. Op de vraag vanuit de zaal na afloop van de speech of het acceptabel is dat .com aanbieders die passief beschikbaar zijn voor Nederlandse ingezetenen maar zonder specifieke Nederlandse URL's of Nederlandstalige websites, antwoordde de directeur dat, indien aanbieders zich niet richten op Nederlandse consumenten, een dergelijke benaderingswijze *very acceptable* is.
69. Dit is echter niet het enige wat is gezegd. Tijdens diezelfde toespraak is het aangescherpte prioriteringsbeleid toegelicht en is meermaals benadrukt dat de aanbieders geen consumenten uit Nederland mogen accepteren. Verder zijn er diverse uitspraken gedaan waaruit TSG had kunnen en moeten afleiden dat het niet is toegestaan om online kansspelen aan te bieden aan spelers in Nederland. Bijvoorbeeld het volgende citaat: Vraag: *Does one have to stop offering online gambling to Dutch consumers?* Antwoord: *That's what I ask them, yeah.*<sup>67</sup>
70. De uitlatingen van de directeur zijn in lijn met het beleid van de raad van bestuur. Aangezien er meermaals wordt benadrukt dat de aanbieders geen consumenten uit Nederland mogen accepteren, had TSG er redelijkerwijs niet op mogen vertrouwen dat er tegen haar niet handhavend zou worden opgetreden.
71. Evenmin kan gesteld worden dat uit de toespraak van de voormalige directeur kan worden afgeleid dat geoblocking nooit aan de orde kan zijn (pleitnota, randnummer 51).
72. TSG is gehouden de wet na te leven. Geoblocking zou daartoe een effectieve manier kunnen zijn, maar als TSG erin slaagt om de wet na te leven zonder geoblocking toe te passen, is daar geen bezwaar tegen.<sup>68</sup>
73. TSG voert tenslotte nog aan dat zij erop mocht vertrouwen dat het aangescherpte handhavingsbeleid niet voor haar gold, omdat er op 13 juni 2017 nog niet was opgetreden tegen aanbieders die op dat moment op basis van het beleid uit 2012 nog

<sup>67</sup> <https://www.gaminginholland.com/8106> vanaf minuut 20'42. Vgl ook het besluit in zaak 13078 (Casumo), randnummers 91 en volgende, en het besluit in zaak 12517 (Corona), randnummer 164.

<sup>68</sup> Evenzo onder meer: het advies van de commissie in zaak 13078 (Casumo), randnummer 56, en het besluit in zaak 12477 (Mr Green), randnummer 83.



niet in aanmerking kwamen voor handhavend optreden (pleitnota, randnummer 52). De raad van bestuur merkt op dat het aangescherpte beleid op 13 juni 2017 nog geen twee weken van toepassing was. Daar kan TSG in redelijkheid geen vertrouwen op baseren – voor zover dat vertrouwen al aan de orde was.

74. Zoals reeds gesteld was TSG altijd al gehouden om het verbod als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok na te leven. Aan niets kan zij het vertrouwen ontleenen dat dit verbod voor haar niet zou gelden of dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden jegens haar in het geval van een overtreding van dat verbod. TSG heeft er dus altijd rekening mee moeten houden dat tegen haar, net als tegen iedere andere overtreder, handhavend zou kunnen worden opgetreden. De Kansspelautoriteit heeft nooit toegezegd dat voor haar een uitzondering zou worden gemaakt.
75. Het aangescherpte prioriteringsbeleid is ook geen radicale koerswijziging. Dit volgt tevens uit het vonnis van de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017: *Voor zover [eiseressen] aanbod hebben dat zich richt op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, waren [eiseressen] dus al gehouden maatregelen te treffen om te voorkomen dat daarvan vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt. Het beleid zoals dat met ingang van 1 juni 2017 geldt, legt dan ook geen nieuwe of andere verplichtingen op aan [eiseressen], zoals de Ksa terecht heeft opgemerkt.*<sup>69</sup>
76. Tot slot bestaat er, anders dan TSG lijkt te veronderstellen, in het beleid geen onderscheid tussen (zogenoemde) actieve of passieve aanbieders. De raad van bestuur is bevoegd om handhavend op te treden jegens TSG.
77. Gelet op het voorgaande kan een beroep op het vertrouwensbeginsel niet slagen.
78. Evenmin kan slagen het betoog dat door het aangescherpte handhavingsbeleid per 1 juni 2017 de rechtszekerheid van TSG zou zijn geschonden (pleitnota, randnummer 48).

## 7.5 Rechtszekerheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel en transparantie

79. Zoals reeds in de rechtspraak is erkend, is het niet toegestaan om online kansspelen zonder vergunning aan te bieden, ook als niet voldaan wordt aan de prioriteringscriteria.<sup>70</sup> De raad van bestuur is bevoegd om de aanbieder van de

<sup>69</sup> ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, overweging 4.5.

<sup>70</sup> ECLI:NL:RBDHA:2016:4235): *Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid*. Zie ook SGR 14/7589 en SGR 15/778, niet gepubliceerd. Evenzo: SGR 18/5274 en 18/5262. Vgl bijvoorbeeld het besluit in zaak 13078 (Casumo), randnummers 38 en 39.



website, TSG, een boete op te leggen of anderszins handhavend jegens haar op te treden. Niet ter discussie staat dat TSG ten tijde van het onderzoek de toegang tot haar website niet had geblokkeerd voor spelers die zich in Nederland bevinden en dat zij iDeal als betaalmiddel aanbood. TSG voldeed derhalve aan minimaal één prioriteringscriterium. De raad van bestuur heeft derhalve conform zijn handhavingsbeleid gehandeld.

80. Het is de raad van bestuur overigens bekend dat payment service providers iDeal aanprijzen als *the most popular payment method in the Netherlands*<sup>71</sup> en: *The most popular payment method in the Netherlands, iDEAL is an inter-bank system covered by all major Dutch consumer banks*<sup>72</sup> en: *This guide describes iDEAL, an alternative payment method that shoppers based in the Netherlands can use to make online payments.*<sup>73</sup>
81. Dat TSG naar aanleiding van het aangescherpte handhavingsbeleid in onzekerheid verkeerde over het criterium 'het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt' en of iDeal daaronder viel, kan de raad van bestuur niet volgen. Gelet op de reeds ruim zes jaar lopende procedures met aanbieders van kansspelen online zonder vergunning, gelet op alle gepubliceerde besluiten, op de nieuwsberichten in diverse (internationale) media, en gelet op het feit dat uit de zienswijze van TSG blijkt dat TSG de ontwikkelingen m.b.t. het aanbieden van kansspelen in Nederland nauwlettend volgt en heeft gevolgd, is dit niet geloofwaardig.
82. De raad van bestuur heeft meermalen overwogen: *Dat is een middel waarmee geld tussen uitsluitend Nederlandse bankrekeningen kan worden overgemaakt. Hieruit volgt een specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland.*<sup>74</sup>
83. Ook naar vaste rechtspraak van de Afdeling kan in de aanwezigheid van iDeal een objectieve aanwijzing gevonden worden voor de gerichtheid van het aanbod op de Nederlandse markt.<sup>75</sup>
84. TSG stelt voorts dat de Kansspelautoriteit het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door in de handhavingsprocedure gebruik te maken van subjectieve criteria die vooraf niet kenbaar zijn gemaakt, zoals populariteit van de website, schadelijkheid voor consumenten en de mate van gerichtheid. De raad van bestuur

<sup>71</sup> [https://www.\[PSP 1\].com/wp-content/uploads/2017/06/ps\\_iDEAL\\_170808\\_web.pdf](https://www.[PSP 1].com/wp-content/uploads/2017/06/ps_iDEAL_170808_web.pdf).

<sup>72</sup> [https://www.\[PSP 2\].com/payment-methods/ideal](https://www.[PSP 2].com/payment-methods/ideal).

<sup>73</sup> [http://support.\[PSP 3\].com/support/kb/gg/ideal/ideal.htm](http://support.[PSP 3].com/support/kb/gg/ideal/ideal.htm).

<sup>74</sup> Vgl bijvoorbeeld het besluit in zaak 12477 (Mr Green), randnummer 52, het besluit in zaak 8035 (Inperial e-Club), randnummer 76, en het besluit in zaak 8446 (7Red.com), randnummer 138.

<sup>75</sup> ECLI:NL:RVS:2018:155: overweging 7.2 en ECLI:NL:RVS:2018:3135: overweging 6.3.



begrijpt dat TSG hierbij doelt op een methode die de raad van bestuur voor zichzelf heeft ontwikkeld om de volgorde te bepalen van de (geprioriteerde) aanbieders die in onderzoek worden genomen. Dit is een methode voor intern gebruik die is ontwikkeld vanwege het grote aantal overtreders. De criteria die in deze methode worden gebruikt zijn dus geen criteria om handhaving te bepalen maar enkel om intern een volgorde aan de handhaving aan te brengen.

85. Anders dan TSG veronderstelt is er geen sprake van 'geheime' selectiecriteria. Het prioriteringsbeleid en de aanscherping van het handhavingsbeleid per 1 juni 2017 zijn bekend gemaakt. Bij besluit van 28 maart 2019 heeft de Kansspelautoriteit de beschikbare informatie over de selectiemethode openbaar gemaakt.<sup>76</sup>
86. Overigens meent TSG ten onrechte dat (eerdere) bekendheid met de informatie die op 28 maart 2019 openbaar is gemaakt, kon worden aangewend om de overtreding voort te zetten zonder het risico te lopen op handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Geen enkele deprioritering brengt mee dat daarmee een overtreding wordt opgeheven, dat het een overtreder vrij staat een overtreding voort te zetten of dat een overtreder niet bedacht hoeft te zijn op handhavend optreden.<sup>77</sup>
87. Noch het prioriteringsbeleid uit 2012 noch het aangescherpte beleid per 1 juni 2017, noch enig ander criterium heeft tot doel (gehad) om aanbieders van kansspelen online in de gelegenheid te stellen straffeloos de Wok te overtreden.
88. Tenslotte merkt de raad van bestuur nog op dat er 'harde' indicatoren zijn – zoals het gebruik van een .nl-extensie – en 'zachtere' indicatoren – zoals gerichtheid op Nederland die kan blijken uit het gebruik van bepaalde terminologie of afbeeldingen, maar dat maakt niet dat deze 'zachtere' indicatoren niet gebruikt zouden kunnen worden. De indicatoren dienen immers niet tot het vaststellen van een overtreding maar om volgorde in de handhaving aan te brengen.
89. De raad van bestuur is daarom van oordeel dat er geen sprake is van enige strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel.
90. Evenmin ziet de raad van bestuur in dat er sprake zou zijn van schending van het gelijkheidsbeginsel. De criteria zijn voor een ieder gelijkelijk van toepassing. Het is overigens TSG die er juist over klaagt dat voor haar geen uitzondering wordt gemaakt (pleitnota, randnummers 43).
91. Van enige schending van het transparantiebeginsel (pleitnota, randnummer 80) is ook geen sprake. De raad van bestuur verwijst naar de randnummers 75, 85 en 86.

<sup>76</sup> Besluit van 28 maart 2019, kenmerk 13239/01.053.736.

<sup>77</sup> Vgl het besluit in zaak 13078 (Casumo) randnummer 75, en het advies van de commissie in zaak 12517 (Corona), randnummer 55.



92. De raad van bestuur is tevens van oordeel dat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 56 VWEU en verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 22 februari 2017.<sup>78</sup>

## 7.6 Overige punten uit de zienswijze

### *iDealtransacties*

93. Ter hoorzitting van 22 juli 2019 is door TSG aangevoerd dat in het rapport wordt gesuggereerd dat er tot en met 11 maart 2019 iDealtransacties zijn verricht, maar dat is niet juist. Er zijn na 28 augustus 2018 geen iDealtransacties meer verricht.
94. De raad van bestuur merkt op dat een informatievordering aan de payment service provider is toegezonden op 7 december 2018. Daarbij is verzocht om informatie van 18 juli 2018 tot en met datum vordering.<sup>79</sup> De payment service provider heeft bezwaren gemaakt tegen de vordering, waarna op 11 maart 2019 een nieuwe vordering is gedaan.<sup>80</sup> De termijn is dan nog steeds 18 juli 2018 tot en met datum vordering. De payment service provider heeft een overzicht verstrekt van de iDealtransacties in de periode 14 juli 2018 – 29 augustus 2018, waarin bijna 255.000 iDealtransacties zijn gedaan.

### *Vacature Nederlandstalig personeel / gebruik van de Nederlandse taal op de .com site*

95. In het rapport wordt opgemerkt dat ten tijde van het eerste onderzoek van de website een vacature voor Nederlandssprekend personeel was geplaatst (pleitnota, randnummer 7). Naar het oordeel van TSG kunnen hier geen consequenties aan verbonden worden. De vacature was bedoeld voor Nederlandstalige klanten, voornamelijk in België.
96. De raad van bestuur merkt op dat bij een onderzoek naar een website waarop kansspelen worden aangeboden, een aantal vaste onderzoeksvragen worden gesteld. Een daarvan is de vraag of er sprake is van Nederlandstalig personeel of de werving daarvan.
97. De aanwezigheid van Nederlandstalig personeel is overigens geen voorwaarde voor het vaststellen van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het kan wél een indicatie zijn voor gerichtheid op de Nederlandse markt, evenals bijvoorbeeld de taal van de website.
98. TSG voert voorts aan dat op de Nederlandstalige .com website geen kansspelen konden worden gespeeld.

<sup>78</sup> ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), overweging 3.4.

<sup>79</sup> Stuk 12871/01.045.246.

<sup>80</sup> Stuk 12871/01.045.662.



99. De raad van bestuur merkt op dat op de Nederlandstalige website Pokerstars.com de voor de aangeboden pokerspelen noodzakelijke software kon worden gedownload. Dat kan naar het oordeel van de raad van bestuur beschouwd worden als een indicatie voor gerichtheid op de Nederlandse markt.
100. Indien en voor zover TSG inderdaad uitsluitend de bedoeling had om Nederlandstalige spelers buiten Nederland te bedienen, had het op de weg van TSG gelegen om andere maatregelen te treffen om Nederlandse spelers te weren.<sup>81</sup> TSG heeft dat niet gedaan.

#### *Vermelding van Nederlandse pokerspelers / Team Netherlands*

101. Voor de vermelding van Nederlandse pokerspelers en Team Netherlands geldt hetgeen de raad van bestuur ook hierboven heeft opgemerkt. Het gaat om mogelijke indicaties voor de gerichtheid van het aanbod die worden aangetroffen tijdens het onderzoek.
102. Overigens is het de raad van bestuur bekend dat de vermelding *Team Netherlands* thans niet meer wordt gebruikt.

#### *Verwijzingen naar Nederlandse verslavingsinstellingen*

103. De verwijzingen naar Nederlandse verslavingsinstellingen zijn volgens TSG niet relevant. TSG steunt vaak organisaties in landen waar zij niet actief is en heeft sinds 2016 geen contact meer gehad met [bedrijf 1]. Bovendien heeft TSG contact gezocht met Nederlandse instellingen voor verslavingszorg op 'advies' van de Kansspelautoriteit. TSG betreurt dat dit nu tegen haar wordt gebruikt.
104. De raad van bestuur merkt op dat de vermelding van Nederlandse instellingen voor verslavingszorg zijn opgenomen onder de kop *Need help, advice or counselling?*<sup>82</sup> Dat is naar het oordeel van de raad van bestuur direct bedoeld voor spelers met, zoals TSG het aanduidt, een *gambling problem*.
105. De stelling van TSG dat zij op 'advies' van de Kansspelautoriteit contact zou hebben gezocht met Nederlandse instellingen voor verslavingszorg zelfs zonder dat zij in Nederland actief zou zijn, wordt niet nader onderbouwd. Naar het oordeel van de raad van bestuur is dit bovendien niet in overeenstemming met de vermelding van dergelijke instellingen onder de genoemde, op spelers gerichte kop.

#### *Lijst van uitgesloten landen en het dropdownmenu*

106. TSG voert aan dat geen betekenis kan worden gehecht aan de lijst van uitgesloten landen en de vermelding van Nederland in het dropdownmenu bij registratie. Aangevoerd wordt dat er een actuele interne lijst is, die – zo begrijpt de raad van bestuur – een andere ontwikkeling heeft doorgemaakt dan de lijst op de website.

<sup>81</sup> Zie bijvoorbeeld ook zaak 10507 (Trustfulgames), advies van de commissie, randnummer 35.

<sup>82</sup> Stuk 12871/01.047.618/07.



107. De raad van bestuur merkt op dat TSG dit niet verder onderbouwt. Voor een onderneming die zich profileert als de grootste pokeraanbieder ter wereld, onderdeel van een beursgenoteerde onderneming, en met 4.200 medewerkers,<sup>83</sup> is een dergelijk 'verschillende lijstjes bijhouden' naar het oordeel van de raad van bestuur ongeloofwaardig. Dit zou bovendien betekenen dat TSG in elk geval tussen 26 juli 2018 en 10 januari 2019 intern een (geheel) andere policy voerde dan volgens de website en dat in die periode ook geen enkele aanpassing van de beweerdelijke 'externe' aan de beweerdelijke 'interne' lijst nodig werd geacht. Bovendien stond die beweerdelijke 'interne' lijst niet in de weg aan het grote aantal iDealtransacties dat in juli en augustus 2018 door TSG is geaccepteerd en evenmin aan de op 29 januari 2019 geconsteerde mogelijkheid een nieuw account aan te maken met *Netherlands* als voorgeselecteerde keuze.

#### *Pokertoernooien in Nederland en het aanmaken van een account*

108. TSG voert aan dat in het rapport sprake is van fysieke pokertoernooien, maar dat zij nooit een toernooi in Nederland heeft georganiseerd.
109. De raad van bestuur merkt op dat tijdens het onderzoek is gekeken naar het aanbod van TSG. Daarbij is geconstateerd dat er zowel online poker als fysieke pokertoernooien worden aangeboden. Het is de raad van bestuur dan ook niet duidelijk wat TSG wil betogen met deze zienswijze.
110. TSG voert voorts aan dat het aanmaken van een account waarop kon worden ingelogd nog niet betekent dat er ook wordt deelgenomen aan de kansspelen op afstand.
111. De raad van bestuur merkt op dat het niet relevant is voor de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok of er daadwerkelijk is deelgenomen aan kansspelen. Van belang is of er gelegenheid tot deelname wordt geboden.
112. De raad van bestuur merkt overigens op dat op de website wordt vermeld: *Getting started is easy*, waarbij de drie stappen (software downloaden, een account aanmaken en een bonus claimen) worden opgesomd: *Simple registration. You'll be playing in no time.*<sup>84</sup> Dat spelers die een account aanmaken dat account ook kunnen gebruiken voor het kijken naar pokertoernooien, doet daar niet aan af.

#### *Kansspelapps*

113. TSG voert aan dat in het rapport informatie is opgenomen waarmee beoogd wordt aan te tonen dat er een app wordt aangeboden in de Nederlandse taal. Deze app is niet beschikbaar in Nederland, aangezien iOS in Nederland geen enkele kansspelapp

<sup>83</sup> Zoals op pagina 2 van de presentatie die TSG heeft gegeven ter hoorzitting van 22 juli 2019. Op pagina 7 is bovendien sprake van meer dan 300 *security and game integrity professionals*.

<sup>84</sup> Stuk 12871/01.037.470/02.





ondersteunt. In het rapport is de Maltese versie van iOS onderzocht en niet de op Nederland gerichte pagina.

114. De raad van bestuur kan niet volgen waarom TSG denkt dat de informatie over de apps tot doel zou hebben om aan te tonen dat er sprake is van aanbod in de Nederlandse taal. Daar wordt niets over vermeld. Vermeld wordt slechts dat er kansspelaanbod via apps is.
115. De raad van bestuur verwijst naar hetgeen is opgemerkt onder randnummer 96 betreffende onderzoeksvragen. Overigens is in het verslag van het onderzoek van 10 januari 2019 opgenomen dat er voor iOS apparaten een verwijzing is gevonden naar de iTunes Store Malta. Voor Android apparaten waren de apps direct te downloaden.
116. De raad van bestuur verwijst ten overvloede naar *Online Software End User License Agreement*, waar is opgenomen dat de spelers met een account alle software kunnen downloaden, zowel op een desktop of laptop als op een mobile device.<sup>85</sup> Dat de apps niet voor Nederland beschikbaar zouden zijn, wordt nergens vermeld.

#### *Gelieerde partijen*

117. TSG voert aan dat met betrekking tot de gelieerde Nederlandstalige website pokerstarspartners.nl niets zegt over het aanbieden van kansspelen in Nederland. Een in Nederland gevestigde gelieerde partij kan immers ook het aanbod van Pokerstars promoten buiten Nederland. Bovendien heeft TSG op 28 juni 2017 in een nieuwsbrief expliciet de instructie gegeven aan haar affiliates om niet in Nederland te adverteren.<sup>86</sup>
118. De raad van bestuur merkt op dat ter hoorzitting van 22 juli 2019 is verzocht genoemde nieuwsbrief te overleggen. Deze is niet ontvangen. Overigens verwijst de raad van bestuur naar hetgeen is opgemerkt onder randnummer 96 betreffende onderzoeksvragen.
119. De raad van bestuur volgt dat Nederlandse affiliates ook in het buitenland reclame kunnen maken voor het aanbod van TSG, maar de raad van bestuur ziet niet in waarom TSG Nederlandse affiliatepartijen zou faciliteren als het niet de bedoeling is (of was) om ook in Nederland te adverteren. De raad van bestuur wijst erop dat op pokerstarspartners.nl voor diverse landen uitzonderingen worden gemaakt of

---

<sup>85</sup> Stuk 12871/01.047.618: *Therefore "Software" will include The Stars Group software downloadable to your personal desktop or laptop computer ("PC") from www.pokerstars.eu, www.pokerstarscasino.eu, www.betstars.eu, www.fulltilt.eu, www.pokerstars.com, www.pokerstarscasino.com, www.betstars.com and www.fulltilt.com, the web-based software accessible from www.pokerstars.eu, www.pokerstarscasino.eu, www.betstars.eu, www.fulltilt.eu, www.pokerstars.com, www.pokerstarscasino.com, www.betstars.com and www.fulltilt.com, and also The Stars Group mobile software applications downloadable or made available to you on your end-user device (including, without limitation, a cellular phone, PDA, tablet, or any other type of portable or mobile device now existing or hereafter devised) (each, a "Device") as well as all ancillary software to the Software (whether web-based software or client/server software).*

<sup>86</sup> Een kopie van de nieuwsbrief is toegezonden op 9 augustus 2019, stuk 13366/01.061.070.



afwijkende regels gelden, maar dat dat voor Nederland niet het geval is.<sup>87</sup> Nederland wordt alleen genoemd als een land vanwaar pokerstars.eu kan worden gepromoot.<sup>88</sup>

120. Evenmin was op 14 februari 2019 (20 maanden na de genoemde nieuwsbrief) een aanwijzing op de website pokerstarspartners.nl te vinden dat geen reclame mocht worden gemaakt in Nederland.

#### Jaarverslag

121. TSG voert aan dat in het jaarverslag over 2017 alleen wordt toegelicht hoe TSG denkt over het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit. In tegenstelling tot het rapport doet vermoeden, is het jaarverslag veel uitgebreider.
122. De raad van bestuur verwijst ten eerste naar hetgeen is opgemerkt in randnummer 96 betreffende de onderzoeksvragen en merkt op dat het jaarverslag in zijn geheel is opgenomen in het dossier.<sup>89</sup>
123. In het jaarverslag staan enkele passages opgenomen waar Nederland aan de orde komt. Op pagina 25 en 26 van het jaarverslag wordt onder meer vermeld: *Is has been debated whether the BGA (de WOK) also applies to gambling provided via the Internet and if is also applicable to actions taken outside of the Netherlands.*
124. De raad van bestuur ziet niet in waarom nog in 2017 ter discussie zou staan of kansspelen via internet onder de Wok vallen. Ter illustratie verwijst de raad van bestuur naar de uitspraak van de Hoge Raad van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.3: *Bij het voorgaande is zonder belang vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst totstandkomt en welk recht op de kansspelovereenkomst van toepassing is.* En de rechtbank Amsterdam ECLI:NL:RBAMS:2015:1452: *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.*<sup>90</sup>
125. In 2017 had de Kansspelautoriteit bovendien op de website reeds een aanzienlijk aantal nieuwsberichten, sanctiebesluiten, boetebeleidsregels en andere documenten geplaatst waarin meer dan afdoende werd toegelicht dat het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning niet was (en nog steeds niet is) toegestaan.

<sup>87</sup> Stuk 12871/01.049.918/03, 04 (onder 4.4, in bijlage A op pagina 6 onderaan), 05 (partners uit de VS en aangeboden betalingsschema's).

<sup>88</sup> Stuk 12871/01.049.918/05.

<sup>89</sup> Stuk 12871/01.046.501.

<sup>90</sup> En overweging 4.8: *Van gelegenheid geven in de bedoelde zin is sprake wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en deze 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.*



## 7.7 Conclusie overtreding

126. De raad van bestuur stelt vast dat via de website pokerstars.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, eerste lid, onder a, van de Wok overtreden.
127. Het aanbod was beschikbaar in elk geval in de periode 26 juli 2018 – 10 januari 2019.

## 8 Overtreder

128. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van kansspelen via de website pokerstars.eu toe aan TSG Interactive Gaming Europe Limited te Malta.

## 9 Bestuurlijke boete

### 9.1 Algemeen

129. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2018 € 830.000,-.
130. 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)).
131. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht: de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).



132. De raad van bestuur neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Beleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning in acht. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.<sup>91</sup>
133. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

## 9.2 Ernst en verwijtbaarheid

134. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De huidige wet biedt immers voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
135. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.<sup>92</sup>
136. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen zijn er geen wettelijke voorschriften m.b.t. zgn. verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,<sup>93</sup> hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
137. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.<sup>94</sup> Er is geen enkele gereguleerde controle 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.
138. De raad van bestuur stelt vast dat via de website pokerstars.eu gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze websites zich – in elk geval mede – richtten op de Nederlandse markt. Gelet op het

<sup>91</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.

<sup>92</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

<sup>93</sup> Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

<sup>94</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.2, en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297, overweging 6.16.



hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.

139. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Dat heeft TSG nagelaten.
140. TSG vermeldt in de *Online Software End User License Agreement* (onderdeel 1.2): *Please note that the Service is not for use by [...] (iii) individuals connecting to the Sites from jurisdictions from which it is illegal to do so. Rational Group is not able to verify the legality of the service in each Jurisdiction and it is the users responsibility to ensure that their use of the service is lawful.*<sup>95</sup>
141. Van een professionele onderneming mag echter verwacht worden dat deze in staat is om na te gaan welke wet- en regelgeving van toepassing is. Bovendien weet TSG over welke vergunningen zij beschikt (en dus ook over welke niet). TSG was ook in staat om een overzicht te geven van uitgesloten landen en in onderdeel 10.19 van bovengenoemde *Agreement* een speciale passage op te nemen voor spelers in Duitsland: *Important information for customers permanently or ordinarily resident in Germany.*

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

142. De raad van bestuur stelt vast dat op de website pokerstars.eu onder meer pokerspellen werden aangeboden. Pokerstars.eu noemt zichzelf *the world's largest online poker site* en vermeldt: *Welcome to PokerStars, where you'll find more tournaments and games than any other poker site* en *PokerStars is home to the best online poker events. Every year we run the biggest online tournament series in the world. We also host the biggest weekly tournaments, plus thousands more every day of the week. With a game starting every second, PokerStars is the only place to play tournament poker online.*<sup>96</sup>

#### *Bonussen en promoties*

143. Pokerstars.eu biedt (potentiële) spelers een bonusprogramma zoals diverse pokerpromoties, een *first deposit bonus* van € 600,-, en het Stars Rewards Program.

#### *Prijzen*

144. De aangeboden prijzen waren o.a. *seats in live events*,<sup>97</sup> de \$1 Million Spin & Go.<sup>98</sup> Ook wordt aangesprezen: *Team PokerStars Pro* *PokerStars is the only place where you can watch and play against Team PokerStars Pro - our group of elite pro players. Between them they have scores of World Series bracelets, EPT and WPT titles and*

<sup>95</sup> 12871/001.037.470/09. Evenzo in de End Users License Agreement - play money games.

<sup>96</sup> Stuk 12871/01.037.470/01.

<sup>97</sup> Stuk 12871/01.037.470/20.

<sup>98</sup> Stuk 12871/01.047.618/01.



*more, adding up to millions of dollars in winnings. And now you can join them at the tables with PokerStars.<sup>99</sup>*

#### *Risico's voor spelers*

145. De op de websites aangeboden kansspelen zijn short odd-kansspelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen.<sup>100</sup> Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het feit dat de positie van deelnemers niet is geregeld en het feit dat de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, maken de overtreding zeer ernstig. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar opgemerkt wordt: *Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*<sup>101</sup> Dit onderstreept de ernst van de overtreding.
146. De websites richtten zich (mede) op de Nederlandse markt. Dit bleek uit het aanbieden van de betaalmethode iDeal, het Nederlandstalig contactformulier (eerste onderzoek) en de verwijzingen naar Nederlandse instellingen voor verslavingszorg. Bij het aanmaken van het account werd automatisch de landkeuze *Netherlands* voorgeselecteerd. Tenslotte is aangetroffen een Nederlandstalige website vanwaar de software kon worden gedownload waar de pokerspellen konden worden gespeeld.
147. Bovendien blijkt uit de informatie van de payment service provider dat Nederlandse spelers daadwerkelijk hebben deelgenomen aan de aangeboden kansspelen.

### 9.3 Boetevaststelling

148. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan TSG Interactive Gaming Europe Limited.

---

<sup>99</sup> Stuk 12871/01.047.618/01.

<sup>100</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

<sup>101</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.



149. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal websites en het aantal spellen dat werd aangeboden, de hoogte van de te winnen prijzen, maximale inzetten en opnames, en de aangeboden bonussen en promoties, conform de boetebeleidsregels en zoals in bovenstaande toegelicht.
150. 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, bonussen en andere omstandigheden zoals omschreven randnummers 142 tot en met 144.
151. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 400.000,- aan TSG Interactive Gaming Europe Limited passend en geboden.
152. De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor boete verhogende of boete verlagende omstandigheden.

## 10 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat TSG Interactive Gaming Europe Limited te Malta artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan TSG Interactive Gaming Europe Limited te Malta een boete op van € 400.000,-.

Den Haag, 3 september 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

René J.P. Jansen  
*voorzitter*

**Verzonden op 3 september 2019**

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

*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.*