



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan Royal Panda Limited, te Malta.

Zaak: 12873

Kenmerk: 13384/01.062.185

Openbaarmaking onder kenmerk: 13384/01.063.064

## 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.royalpanda.com](http://www.royalpanda.com) zijn in elk geval in de periode van 2 augustus 2018 tot en met 7 januari 2019 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan Royal Panda Limited te Malta. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000,-.



## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
2	Wettelijke bepalingen .....	3
3	Onderzoek naar website en betrokkenen .....	4
3.1	De website .....	4
3.2	De betrokkenen .....	7
4	Rapport .....	8
5	Zienswijze .....	8
5.1	Procedureel .....	8
5.2	Inhoudelijk .....	9
6	Feitelijk kader .....	15
7	Beoordeling .....	16
7.1	Bevoegdheid van de raad van bestuur .....	16
7.2	De overtreding .....	16
7.3	De overtreder .....	17
7.4	Conclusie .....	17
8	Sanctie .....	17
8.1	Algemeen .....	17
8.2	Ernst en verwijtbaarheid .....	18
8.3	Boetevaststelling .....	22
9	Besluit .....	24



## 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 Royal Panda Limited (hierna: Royal Panda) 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, aanhef en onder a van de Wok.
4. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
5. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 830.000,- is.



### 3 Onderzoek naar website en betrokkenen

#### 3.1 De website

6. De Kansspelautoriteit heeft op 2 en 3 augustus 2018 de website [www.royalpanda.com](http://www.royalpanda.com) (hierna: de website) onderzocht.<sup>1</sup> Daarbij is het volgende gebleken:
  - a. De website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
  - b. De website was in de Engelse taal;
  - c. Royal Panda was in eigendom van en werd beheerd door Royal Panda Limited;<sup>2</sup>
  - d. Op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: casinospellen (waaronder live casino, blackjack, craps, poker en roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, bingo, sportweddenschappen (waaronder live betting) en kraskaarten;<sup>3</sup>
  - e. Er werd een 'random number generator' toegepast;<sup>4</sup>
  - f. Er werden prijzen uitbetaald en er was een overzicht van recente winnaars beschikbaar;<sup>5</sup>
  - g. Er was vermeld "*Play our games for free, or enjoy the even bigger thrill of real money play*";<sup>6</sup>
  - h. Bij de betalingsmogelijkheid kon op een Nederlandse vlag worden geklikt, waarna iDEAL aanwezig was;<sup>7</sup>
  - i. Er waren bonussen, een loyaltyprogramma, een affiliateprogramma en reclameacties beschikbaar.<sup>8</sup>
7. *Algemeen*
  - a. De website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;
  - b. De website was in de Engelse taal;
  - c. Royal Panda was in eigendom van en werd beheerd door Royal Panda Limited;<sup>2</sup>
  - d. Op de website werden kansspelen aangeboden in de volgende categorieën: casinospellen (waaronder live casino, blackjack, craps, poker en roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, bingo, sportweddenschappen (waaronder live betting) en kraskaarten;<sup>3</sup>
  - e. Er werd een 'random number generator' toegepast;<sup>4</sup>
  - f. Er werden prijzen uitbetaald en er was een overzicht van recente winnaars beschikbaar;<sup>5</sup>
  - g. Er was vermeld "*Play our games for free, or enjoy the even bigger thrill of real money play*";<sup>6</sup>
  - h. Bij de betalingsmogelijkheid kon op een Nederlandse vlag worden geklikt, waarna iDEAL aanwezig was;<sup>7</sup>
  - i. Er waren bonussen, een loyaltyprogramma, een affiliateprogramma en reclameacties beschikbaar.<sup>8</sup>
8. *Algemene voorwaarden*
  - a. Bij het eerste onderzoek op 2 en 3 augustus 2018 dateerden de algemene voorwaarden van Royal Panda van 30 juli 2018 (versie 1.14)<sup>9</sup>; bij het tweede

---

<sup>1</sup> Stuk 12873/01.037.474.

<sup>2</sup> Stuk 12873/01.037.474/01.

<sup>3</sup> Stuk 12873/01.037.474/08-18.

<sup>4</sup> Artikel 1.12 van de algemene voorwaarden, stuk 12873/01.037.474/05.

<sup>5</sup> Stuk 12873/01.037.474/24.

<sup>6</sup> Stuk 12873/01.037.474/01.

<sup>7</sup> Stuk 12873/01.037.474/31.

<sup>8</sup> Stuk 12873/01.037.474/19, -20, -25, -26 en -27.

<sup>9</sup> Stuk 12873/01.037.474/05.



- onderzoek op 7 januari 2019 dateerden de algemene voorwaarden van 31 december 2018 (versie 1.19)<sup>10</sup>;
- b. Royal Panda Limited (merknaam 'Royal Panda') is de contractuele wederpartij van de speler (1.2 en 1.4);
  - c. Royal Panda is vergund en gereguleerd door de Malta Gaming Authority (MGA). Ten tijde van het tweede onderzoek was Royal Panda werkzaam onder de 'corporate license' van [bedrijf 1] (1.5);
  - d. De speler kan met geld spelen. De speler moet erkennen dat hij door te spelen onmiddellijk geld kan verliezen en dat Royal Panda daarvoor niet verantwoordelijk is (1.13, 1.14 en 6.11);
  - e. Voorwaarden die in een bepaalde jurisdictie onrechtmatig, ongeldig of niet handhaafbaar zijn, zijn niet van toepassing in die jurisdictie (1.19);
  - f. Er is een lijst van landen van waaruit het voor de inwoners is toegestaan dat zij zich registreren bij Royal Panda. Nederland is in die lijst genoemd. Voor inwoners van niet-vermelde landen is het verboden zich te registreren en te spelen (5.13);
  - g. Het is geheel de verantwoordelijkheid van de speler om zich voorafgaand aan de registratie en bij elke keer dat hij speelt, zich te informeren over de relevante wetten met betrekking tot de aangeboden diensten (6.1);
  - h. Een minimale storting van € 10,- is vereist (7.2);
  - i. Een minimale opname van € 10,- is vereist (8.7);
  - j. Royal Panda heeft het recht naar eigen inzicht een minimale en maximale stortingsbedrag te bepalen (7.10);
  - k. Royal Panda verifieert de identiteit van de speler vanaf een (cumulatief) opnamebedrag van € 2.330,- (8.9);
  - l. Als de speler langer dan 12 maanden geen gebruik heeft gemaakt van een account waarop een geldsaldo staat, en Royal Panda kon geen contact krijgen met de speler, dan is Royal Panda gerechtigd om als administratiekosten iedere maand € 5,- van het saldo van zijn rekening af te boeken, of het resterende saldo als dat minder dan € 5,- is (9.1);
  - m. Royal Panda is de enige eigenaar van het handelsmerk 'Royal Panda' (15.1);
  - n. Real event betting en virtual event betting zijn via de website mogelijk (16.1);
  - o. De speler kan uit real event betting en virtual event betting prijzen of premies winnen (16.5).

---

<sup>10</sup> Stuk 12873/01.047.612/05.

*Overig*

9. Op 2 augustus 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit via de chatfunctie op de website vragen gesteld in de Nederlandse taal. Een medewerker van Royal Panda heeft daarop antwoord gegeven in de Engelse taal. Uit dat antwoord bleek dat een overboeking van een Nederlandse bank naar het spelersaccount mogelijk was.<sup>11</sup>
10. Op 9 augustus 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit via iDEAL € 25,- (minimaal stortingsbedrag) gestort op een spelersaccount op de website.<sup>12</sup>
11. Op de website was vermeld dat *"As a casino that prides itself on its honesty and transparency, we're pleased to tell you that Royal Panda is fully licensed to offer online casino games by the Malta Gaming Authority (MGA) and the Gambling Commission (GC) of Great Britain. These two countries are widely regarded as having some of the world's most stringent online gambling laws and regulations. So rest assured that when you play at Royal Panda, you're completely safe."*<sup>13</sup>
12. Op de website van de MGA staat dat Royal Panda een vergunning heeft voor casinospellen, loterijen en fixed odds-weddenschappen voor de website [www.royalpanda.com](http://www.royalpanda.com).<sup>14</sup> Op de website van de Gambling Commission of Great Britain staat dat Royal Panda een vergunning heeft voor de volgende online kansspelen: casinospellen, real event betting en virtual event betting, voor de websites [www.royalpanda.com](http://www.royalpanda.com) en [m.royalpanda.com](http://m.royalpanda.com).<sup>15</sup>
13. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft bij brief van 4 december 2018 aan [bedrijf 2] (hierna: de betaaldienstverlener) een informatievordering verzonden.<sup>16</sup> Bij brief van 20 december 2018 heeft de betaaldienstverlener de gevorderde gegevens aangeleverd.<sup>17</sup> Daaruit blijkt dat de betaaldienstverlener voor de Maltese financiële onderneming [bedrijf 3] betalingen verwerkte. [Bedrijf 3] had een contract met Royal Panda voor de website. Ook is een overzicht verstrekt van

---

<sup>11</sup> Stuk 12873/01.037.474/30.

<sup>12</sup> Stuk 12873/01.037.475.

<sup>13</sup> Stuk 12873/01.037.474/24.

<sup>14</sup> Stuk 12873/01.046.164/01.

<sup>15</sup> Stuk 12873/01.046.164/02.

<sup>16</sup> Stuk 12873/01.045.240.

<sup>17</sup> Stuk 12873/01.047.597.



de gegevens over banktransacties door Nederlandse ingezetenen voor de website.<sup>18</sup> Daaruit blijkt dat tussen 18 juli 2018 en 4 december 2018 een groot aantal iDEAL-transacties – namelijk 51.727 – met Nederlandse bankrekeningen is verricht en daarmee een substantiële omzet is gegenereerd.

14. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 7 januari 2019 de website opnieuw onderzocht.<sup>19</sup> Daarbij zijn verder geen noemenswaardige verschillen ten opzichte van het eerste onderzoek gebleken. Wat betreft iDEAL, zie randnummers 37 en 38 van dit besluit.

### 3.2 De betrokkenen

15. Volgens de informatie op de website is de website *'owned and operated'* door Royal Panda. Uit algemene voorwaarden 1.1, 1.2 en 15.1 volgt dat onder 'Royal Panda' moet worden verstaan Royal Panda Limited en dat zij de enige eigenaar van de handelsnaam 'Royal Panda' is. In algemene voorwaarde 1.4 is bepaald dat de algemene voorwaarden een overeenkomst vormen tussen de speler en Royal Panda.
16. Uit de informatie van de Maltese Kamer van Koophandel blijkt onder meer dat [bedrijf 4] te Zweden, als moederbedrijf aan het hoofd staat van het concern waartoe Royal Panda behoort.<sup>20</sup> Uit het jaarverslag van 2017 van [bedrijf 4] blijkt het volgende. [Bedrijf 4] heeft de 'gaming group' die handelt onder de handelsnaam Royal Panda op 1 november 2017 verkregen.<sup>21</sup> Onder het kopje *'Effects of local regulation'* staat: *"Netherlands: Expected to take place in 2019"*.<sup>22</sup> In 2017 had de moedermaatschappij [bedrijf 4] in Nederland *'non-current assets'* ter waarde van in totaal € 627.000,-.<sup>23</sup>
17. Royal Panda heeft geen vergunning om in Nederland kansspelen te mogen aanbieden.

---

<sup>18</sup> Stuk 12873/01.048.724, p. 14.

<sup>19</sup> Stuk 12873/01.047.612.

<sup>20</sup> Stuk 12873/01.045.249, -01.045.250, -01.046.166.

<sup>21</sup> Stuk 12873/01.046.164/03, p. 33.

<sup>22</sup> Stuk 12873/01.046.164/03, p. 14.

<sup>23</sup> Stuk 12873/01.046.164/03, p. 88.



## 4 Rapport

18. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 2 mei 2019 een rapport opgesteld.<sup>24</sup> In het rapport is geconstateerd dat Royal Panda door middel van de website [www.royalpanda.com](http://www.royalpanda.com) gelegenheid gaf om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Dat is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
19. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 2 mei 2019 per aangetekende brief en per e-mail verzonden aan de gemachtigden van Royal Panda.<sup>25</sup>

## 5 Zienswijze

### 5.1 Procedureel

20. Bij e-mail van 27 juni 2019 verzocht Royal Panda om toezending van het overzicht van Nederlandse iDEAL-transacties bij Royal Panda tussen 18 juli 2018 en 4 december 2018. Die is als onderdeel van bijlage 14 in het rapportdossier gevoegd, maar niet naar Royal Panda toegezonden. De Kansspelautoriteit heeft bij e-mail van 28 juni 2019 het overzicht alsnog voor Royal Panda beschikbaar gesteld.<sup>26</sup>
21. Op 2 juli 2019 is Royal Panda in de gelegenheid gesteld om mondeling haar zienswijze op het rapport te geven. Namens haar zijn de heer mr. [persoon 1], de heer mr. [persoon 2] en mevrouw dr. [persoon 3] (hierna: gemachtigden) verschenen. Van het horen is een verslag gemaakt.<sup>27</sup> Tijdens de mondelinge zienswijze heeft Royal Panda een pleitnota<sup>28</sup> en de *terms and conditions* voor affiliates van Royal Panda overgelegd.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Stuk 12873/01.048.724.

<sup>25</sup> Stuk 12873/01.056.237.

<sup>26</sup> Stuk 13384/01.059.264.

<sup>27</sup> Stuk 13384/01.060.007.

<sup>28</sup> Stuk 13384/01.059.361.

<sup>29</sup> Stuk 13384/01.059.364.





22. Tijdens de hoorzitting verzocht Royal Panda om de meldingen die bij de Kansspelautoriteit over Royal Panda zijn gedaan, aan haar toe te zenden. Volgens Royal Panda zijn het op de zaak betrekking hebbende stukken. Bij brief van 19 juli 2019 heeft zij dat verzoek herhaald.<sup>30</sup> Bij brief van 18 juli 2019 heeft de Kansspelautoriteit uitgelegd dat de meldingen geen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en daarom niet als zodanig in het kader van deze procedure worden verstrekt.<sup>31</sup>

## 5.2 Inhoudelijk

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

### *Rechtszekerheidsbeginsel*

25. Royal Panda stelt dat de prioriteringscriteria uit 2017 intern tegenstrijdig, niet-uitputtend en niet voorzienbaar waren. De raad van bestuur stelt voorop dat het prioriteringsbeleid niet is bedoeld om een overtreding van het verbod op het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning vast te stellen. Het is bedoeld om volgorde in de handhaving aan te brengen. Met het prioriteringsbeleid heeft de

---

<sup>30</sup> Stuk 13384/01.060.376.

<sup>31</sup> Stuk 13384/01.060.231.



Kansspelautoriteit geen gedoogbeleid gehanteerd.<sup>32</sup> Dat betekent dat Royal Panda al in overtreding was omdat zij voor de Nederlandse markt online kansspelen aanbod zonder daarvoor een vergunning te bezitten. Zij was al gehouden maatregelen te treffen.<sup>33</sup> De stelling dat de prioriteringscriteria niet uitputtend, intern inconsistent en niet voldoende voorzienbaar waren, is daarom niet relevant. De raad van bestuur zal daarop dan ook niet ingaan.

26. Overigens wijst de raad van bestuur erop dat Royal Panda wél in strijd handelde met de prioriteringscriteria, nu zij iDEAL aanbod en geen geoblocking had ingesteld. Op het betoog van Royal Panda dat die twee prioriteringscriteria ten onrechte zijn toegepast, gaat de raad van bestuur hieronder in.

#### *Gerechtvaardigd vertrouwen*

27. Royal Panda stelt dat zij weliswaar strikt genomen de wet overtreedt, maar dat de raad van bestuur in de praktijk het beleid voerde dat betrouwbare online aanbieders die de prioriteringscriteria in 2012 in acht namen, werden geaccepteerd. Royal Panda meent dat zij er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat zij online kansspelen in Nederland mocht aanbieden, zolang zij 'passief beschikbaar bleef' en zich aan de prioriteringscriteria van 2012 hield. De raad van bestuur volgt haar daarin niet. Hij overweegt daarbij het volgende.
28. Royal Panda betoogt tevergeefs dat het hierboven genoemde beleid blijkt uit het feitelijke niet-handhaven tegen aanbieders die binnen de kaders van de prioriteringscriteria uit 2012 bleven. Zoals de Rechtbank Oost-Brabant heeft bevestigd, is het verbod op het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen in Nederland tot op heden daadwerkelijk gehandhaafd door de wetgever en de Kansspelautoriteit.<sup>34</sup> De enkele omstandigheid dat de Kansspelautoriteit nog niet is geslaagd om al het illegale aanbod de kop in te drukken, betekent niet dat

---

<sup>32</sup> Rb. Den Haag (vzr.), 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*); Rb. Oost-Brabant, 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*); Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 4.

<sup>33</sup> Rb. Den Haag, 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5.

<sup>34</sup> Uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*); zie ook randnummer 155 in het boetebesluit inzake Trannel, kenmerk 13365.001/01.060.458; randnummer 35 in het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).



het verbod een ongeschikt middel is om die doelstellingen te bereiken.<sup>35</sup>

29. De raad van bestuur stelt voorop dat een beroep op het vertrouwensbeginsel alleen kan slagen als sprake is van een aan een bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging door een daartoe bevoegd persoon, waaraan een rechtens te honoreren verwachting ontleend kan worden.<sup>36</sup> Volgens de raad van bestuur is daarvan geen sprake. Hij motiveert dat als volgt.
30. Royal Panda ziet haar stelling bevestigd in de op 8 december 2014 door de Kansspelautoriteit openbaar gemaakte documenten.<sup>37</sup> De raad van bestuur volgt haar daarin niet. Die documenten betreffen brieven van de Kansspelautoriteit aan online aanbieders, waarin zij – in de kern – meedeelde dat een aanbieder niet meer onder de focus van de Kansspelautoriteit viel en handhaving kon worden voorkomen, als het aanbod niet meer aan de prioriteringscriteria voldeed. Een illegale aanbieder kon zich op dat moment deprioriteren. Ook is meegedeeld dat de prioriteringscriteria in de toekomst konden wijzigen. Van een concrete en ondubbelzinnige toezegging in die brieven dat de Kansspelautoriteit in het geheel niet zou handhaven of dat het aanbieden zonder vergunning zou worden toegestaan, is geen sprake.<sup>38</sup>
31. Royal Panda voert aan dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid in 2012 met de industrie afspraken maakte. Die zijn in 2012 omgezet in de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit. Royal Panda wijst op de memo's van de bestuursvergaderingen op 10 en 24 mei 2012 van de Kansspelautoriteit.<sup>39</sup> De raad van bestuur overweegt hierover het volgende. In 2012 vonden tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Kansspelautoriteit en diverse marktpartijen bijeenkomsten plaats, waarbij onder meer is gesproken over het staken van online kansspelaanbod zonder vergunning. Dat onderwerp was ook geagendeerd tijdens die bestuursvergaderingen. De toenmalige voorzitter van de raad van bestuur stelde daarin voor dat illegale online aanbieders die aan de prioriteringscriteria

<sup>35</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 5 april 2019, SGR 19/1096, r.o. 8.5.

<sup>36</sup> ABRvS, 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1301.

<sup>37</sup> Wob-besluit, kenmerk 8732/00.041.691. Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/).

<sup>38</sup> Vgl. randnummer 43 in het advies bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>39</sup> Wob-besluit van 6 november 2013 van de Kansspelautoriteit, kenmerk 7973/00.017.279. Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/).



voldeden, niet zouden worden aangepakt. De raad van bestuur stelt vast dat de bespreking van dat onderwerp in de bestuursvergaderingen beleidsvormend van aard was. Volgens de raad van bestuur kan Royal Panda daar geen gerechtvaardigd vertrouwen aan ontleen.<sup>40</sup>

32. Royal Panda beroept zich op de antwoorden van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op Kamervragen in 2015.<sup>41</sup> Dat treft geen doel. De raad van bestuur wijst erop dat die antwoorden gaan over een betrouwbaarheidstoets bij een toekomstige vergunningaanvraag voor online kansspelen, in het kader van de motie Bouwmeester. De staatssecretaris geeft dan ook geen enkele concrete en ondubbelzinnige toezegging dat de Kansspelautoriteit tot die tijd geheel niet tegen illegale online kansspelen zou handhaven of dat zij het aanbieden zonder vergunning (onder voorwaarden) zou toestaan. Verder wijst de raad van bestuur op de mededeling van de staatssecretaris in reactie op Kamervragen over afspraken met online aanbieders: *'Nee, er is geen sprake van enige afspraak. In 2012 zijn online aanbieders geïnformeerd over het prioriteringsbeleid van de kansspelautoriteit'*.<sup>42</sup> Tot slot en ter informatie wijst de raad van bestuur op de gepubliceerde conceptbeleidsregel<sup>43</sup> die nadere invulling geeft aan de opvolger van de motie Bouwmeester, namelijk de motie Postema.<sup>44</sup>
33. Royal Panda citeert de Minister van Justitie en Veiligheid, waar hij meedeelde dat hij het niet wenselijk vond om toen al van alle aanbieders te verlangen dat zij bijvoorbeeld geolocatietechnieken toepasten of betalingen via iDEAL weigerden.<sup>45</sup> Volgens de raad van bestuur staat voorop het verbod om met een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen aan te bieden aan potentiële deelnemers in Nederland. IP-blocking is weliswaar een effectieve manier om dat verbod na te leven, maar als Royal Panda erin slaagt om de wet na te leven zonder IP-blocking toe te passen, dan zal de raad van bestuur daartegen geen bezwaar hebben. Als Royal Panda toch de voorkeur geeft aan de voorzetting van de overtreding, zal geen enkele aanpassing aan prioriteringscriteria haar van handhavend optreden kunnen vrijwaren. Hoogstens zal zij wat later aan de beurt

<sup>40</sup> Zie ook randnummers 30-34 in het boetebesluit inzake Bwin, kenmerk 13367.001/01.060.466. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>41</sup> TK, 2014-2015, Aangangsel 1845, tweede alinea onder 'Antwoord 6, 7 en 8'; TK, 33996, nr. 6, p. 64.

<sup>42</sup> TK, 2013-2014, Aangangsel 1287, vraag 3.

<sup>43</sup> Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/concept-beleidsregel/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/concept-beleidsregel/).

<sup>44</sup> EK, 2018-2019, 33996, L.

<sup>45</sup> TK, 2014-2015, 33996, nr. 6, p. 64.



zijn voor handhavend optreden.<sup>46</sup>

34. Volgens Royal Panda had de voormalige directeur van de Kansspelautoriteit tijdens het congres *Gaming in Holland 2017* laten weten dat partijen die Nederlandse spelers accepteren weliswaar formeel in overtreding zijn, maar dat tegen louter passief beschikbare aanbieder niet wordt opgetreden. De raad van bestuur meent dat Royal Panda aan de uitlatingen van de directeur tijdens de conferentie geen gerechtvaardigd vertrouwen kan ontlenen. De directeur stelde diverse malen juist centraal: *'don't target at Dutch consumers'*. Daaruit en uit haar overige uitlatingen op het congres blijkt duidelijk dat aanbieders van online kansspelen zich niet mogen richten op de Nederlandse consument.<sup>47</sup> Dat komt overeen met het wettelijk verbod, de besluiten en voortdurende nieuwsberichten van de Kansspelautoriteit en de relevante rechtspraak. Daarin is het verbod van het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen aan Nederlandse consumenten en de taak van de Kansspelautoriteit om tegen overtredingen daarvan op te treden, steeds benadrukt.<sup>48</sup>
35. Volgens de raad van bestuur slaagt het beroep van Royal Panda op uitspraken van de Rechtbank Amsterdam en het Gerechtshof Amsterdam, niet.<sup>49</sup> In die uitspraken is namelijk niet de vraag naar de rechtmatigheid van het prioriteringsbeleid aan de orde, maar de vraag of artikel 40, derde lid, van Boek 3 van het BW er aan in de weg staat dat een in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok gesloten overeenkomst nietig of vernietigbaar is.<sup>50</sup> Daarbij komt ook de conclusie van de Rechtbank Rotterdam dat niet kan worden gezegd dat het aanbieden van kansspelen op internet zonder vergunning niet meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig wordt beschouwd.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Zie ook randnummer 59 in het advies bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>47</sup> Zie: 'Marja Appelman: 'Kansspelautoriteit zet volgende stap in handhaving online', 29 juni 2017. Te raadplegen op: [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/stap-in-handhaving/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/stap-in-handhaving/).

<sup>48</sup> Zie ook randnummers 91-94 in het boetebesluit inzake Casumo, kenmerk 13078/01.053.738; randnummers 69-75 in het boetebesluit inzake WHG, kenmerk 12920/01.047.429; randnummers 40-42 in het advies bij de beslissing op bezwaar inzake Corona, kenmerk 12517/01.050.712. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>49</sup> 18 maart 2015, ECLI:NL:RBAMST:2015:1452 resp. 25 oktober 2016 ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

<sup>50</sup> ABRvS, 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), r.o. 5.2.

<sup>51</sup> Uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*).



36. Tot slot vergelijkt Royal Panda haar online kansspelaanbod met door de door de Kansspelautoriteit vergunde kansspelen waaraan deelname ook via het internet mogelijk is. De raad van bestuur wijst op overweging 3.3 van de uitspraak *Bluemay* van de ABRvS.<sup>52</sup> Daarin oordeelde zij dat het verbod om online kansspelen aan te bieden niet geldt voor loterijen en sportwedenschappen van de Toto. Zij heeft dat onderscheid ten opzichte van casinospelen niet onredelijk geacht. De raad van bestuur ziet in het betoog van Royal Panda geen reden om anders te concluderen. Overigens wijst hij erop dat het online aanbod voor die vergunde kansspelen beperkt is.<sup>53</sup>

*Strijd met artikel 56 van het VWEU*

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

*iDEAL*

38. Royal Panda stelt dat iDEAL van de website was verwijderd voordat de Wet KOA en de motie Postema door de Eerste Kamer waren aangenomen.<sup>54</sup> Het argument treft geen doel. De raad van bestuur overweegt daarbij het volgende.

39. Inleg is geen vereiste voor de kwalificatie van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het aanbieden van iDEAL is slechts één van de indicatoren waaruit gerichtheid op de Nederlandse markt blijkt. Dat betekent dat ook als een online aanbieder geen inleg van spelers vereist of geen iDEAL aanbiedt, maar wel online kansspelen voor de Nederlandse markt aanbiedt zonder dat hij daarvoor een vergunning heeft, hij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreedt. Of ook ten tijde van het tweede onderzoek iDEAL beschikbaar was, is alleen daarom al niet relevant. Verder wijst de raad van bestuur erop dat Royal Panda al bij het eerste onderzoek voor handhaving was geprioriteerd. Verwijdering van iDEAL van de website daarná leidt echter niet tot deprioritering of straffeloosheid.

*Affiliates*

<sup>52</sup> 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484.

<sup>53</sup> Zie ook randnummers 109-111 van het boetebesluit inzake Trannel, kenmerk 13365.001/01.060.458. Te vinden via [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>54</sup> *Stb.* 2019, 127 en *EK*, 2018-19, 33996, L.



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

#### *Sociale media en marketing*

41. Royal Panda benadrukt dat zij geen op Nederland gerichte sociale-mediapagina's of andere marketingactiviteiten heeft. De sociale-mediapagina's zijn alleen gericht op een algemeen internationaal publiek. De raad van bestuur stelt voorop dat de overtreding primair ziet op het kansspelaanbod van Royal Panda en niet op haar marketing. Verder wijst hij erop dat hoewel de sociale-mediapagina's zich niet specifiek richten op Nederland, ook de Nederlandse consument onder een 'algemeen internationaal publiek' valt. De sociale-mediapagina's waren dan ook voor de Nederlandse consumenten bereikbaar.<sup>55</sup>

## 6 Feitelijk kader

42. Uit het bovenstaande blijkt het volgende.
43. De op de website aangeboden spellen, waaronder casinospellen (waaronder live casino, blackjack, craps, poker en roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, bingo, sportweddenschappen (waaronder live betting) en kraskaarten, zijn aan te merken als kansspelen.
44. Door mee te doen aan de kansspelen konden deelnemers meedingen naar prijzen of premies.
45. De raad van bestuur heeft Royal Panda niet een vergunning verleend om kansspelen in Nederland aan te mogen bieden.

---

<sup>55</sup> Stuk 12873/01.037.474/26-27.



## 7 Beoordeling

### 7.1 Bevoegdheid van de raad van bestuur

46. Voor het aanbieden van online kansspelen wordt in Nederland in beginsel geen vergunning verleend. Iedereen die toch online kansspelen aanbiedt zonder over een vergunning te beschikken, waaraan spelers in Nederland kunnen deelnemen, is derhalve in overtreding, ongeacht of het aanbod primair op Nederland is gericht.<sup>56</sup> De raad van bestuur is bevoegd om al deze overtreders te beboeten of om anderszins handhavende maatregelen jegens hen te nemen.<sup>57</sup> Om te kunnen bepalen of er sprake is van een overtreding waartegen de raad van bestuur kan optreden, is dus ook niet relevant of bijvoorbeeld iDEAL wordt aangeboden op de website. Ten overvloede merkt de raad van bestuur op dat hij het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning niet gedooft. Dit standpunt is in de rechtspraak algemeen geaccepteerd.<sup>58</sup>

### 7.2 De overtreding

47. Met betrekking tot de vraag of Royal Panda met de website de Wok heeft overtreden, verwijst de raad van bestuur naar hetgeen is geconstateerd in randnummers 6-14. Voorts overweegt hij het volgende.
48. De website was vanuit Nederland bereikbaar. Royal Panda heeft dat niet betwist.
49. Dat de website vanuit Nederland bereikbaar was, is ook gebleken uit de storting die een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op de website heeft verricht en uit het overzicht van iDEAL-transacties die vanuit Nederland zijn verricht ten behoeve van de website.
50. In de algemene voorwaarden was een lijst met landen opgenomen van waaruit het was toegestaan om een account aan te maken op de website. Nederland werd genoemd in die lijst. Uit de algemene voorwaarden volgt verder dat de aanbieder de verantwoordelijkheid bij de speler plaatste om te bepalen of hij vanuit zijn

<sup>56</sup> ABRvS, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

<sup>57</sup> Zie in dit verband ook Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645 (*Onisac & Mansion*), r.o. 5.1.

<sup>58</sup> Zie voor voorbeelden: Rb. Den Haag 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5 en Rb. Den Haag 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778, r.o. 6.





jurisdictie gebruik mocht maken van het aanbod.

51. De raad van bestuur stelt vast dat via de website gelegenheid is gegeven tot deelname aan kansspelen, waarmee prijzen gewonnen konden worden, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Hiermee is artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden.
52. Het aanbod was in elk geval beschikbaar in de periode van 2 augustus 2018 tot en met 7 januari 2019.

### 7.3 De overtreder

53. Gelet op wat in randnummers 15-17 is vastgesteld, concludeert de raad van bestuur dat Royal Panda is aan te merken als overtreder.

### 7.4 Conclusie

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

## 8 Sanctie

### 8.1 Algemeen

55. Bij de vaststelling van een sanctie houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
56. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van een boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of



meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

57. 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>59</sup>
58. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

## 8.2 Ernst en verwijtbaarheid

59. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan worden behaald zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor verslaving, bedrog, fraude en andere criminaliteit waarvan de samenleving in het algemeen en de consument in het bijzonder de dupe kunnen worden.<sup>60</sup>
60. Kansspelverslaving of onmatige deelneming aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op zijn omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve of culturele doelen, van limieten aan verliezen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit). Bovendien worden er geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders, die wel opbrengsten afdragen aan doelen van algemeen belang, de voorgeschreven limieten aan verliezen en uitkeringspercentages respecteren, heffingen en belasting betalen en hun financieel beheer daarop afstemmen. De opbrengst van een niet vergund kansspel kan

<sup>59</sup> Zie: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/).

<sup>60</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6. Zie ook HJEU 21 september 1999, C-124/97 (*Läärä*), r.o. 13 en 15.



eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt, hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.<sup>61</sup>

61. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld en er vindt geen effectief toezicht plaats op het aanbod. Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.
62. De raad van bestuur stelt vast dat via de website gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat de website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen als zeer ernstig.
63. 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. Royal Panda had, als exploitant van de website, redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online kansspelen en van de handhaving door de Kansspelautoriteit.

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

64. De raad van bestuur stelt uit de onderzoeken van de website vast dat onder meer casinospellen (waaronder live casino, blackjack, craps, poker, roulette), virtuele fruitmachines (slots), progressieve jackpots, bingo en kraskaarten werden aangeboden.<sup>62</sup> Het gaat om ten minste 200 spellen. Daarnaast waren bij het eerste onderzoek 1536 sportweddenschappen beschikbaar, waarvan 36 live betting. Bij het tweede onderzoek waren 2248 sportweddenschappen beschikbaar, waarvan 54 live betting.

#### *Bonussen en reclameacties*

<sup>61</sup> Zie HvJEU, 24 maart 1994, C-275/92 (*Schindler*), r.o. 60.

<sup>62</sup> Stuk 12873/01.037.474/8-18 en 12873/01.047.612/8-18.



65. Op de website werden diverse bonussen en promoties aangeboden en reclameacties gehouden:<sup>63</sup>
- Een loyalty-programma, waarbij de speler door het spelen met echt geld een hoger loyalty-level kon bereiken en Royal Panda-punten kreeg, waarmee hij vervolgens cadeaus uit de Royal Panda-shop kon kiezen;
  - een welkomstbonus om de eerste storting te verdubbelen, waarbij de verdubbeling maximaal € 100,- bedroeg;
  - een bonus bij een storting van € 20,- of meer voor de eerste sportweddenschap, waarbij de speler een gratis weddenschap ter waarde van € 20,- kreeg;
  - een bonus bij een storting van € 20,- voor de eerste weddenschap voor een specifieke voetbalwedstrijd, waarbij de speler een gratis weddenschap ter waarde van € 20,- kreeg;<sup>64</sup>
  - een 'Top Price' bij sportweddenschappen;
  - een wekelijkse 'Bamboo Bonus' voor casinospellen, die 50% van de saldo en maximaal € 150,- bedroeg;
  - een maandelijkse 'Lucky 21'-bonus voor blackjackspellen, waarmee € 210,- gewonnen kon worden;
  - een bonus van 10 gratis spins voor 'Starburst'-videoslots;
  - reclame op Facebook en Twitter voor Royal Panda, die vanaf een Nederland IP-adres bereikbaar was;<sup>65</sup>

#### *Prijzen*

66. Op de website werden hoge progressieve jackpots in het vooruitzicht gesteld, waaronder<sup>66</sup>:
- Mega Moolah: € 9.327.714,65;
  - Major Millions: € 2.549.385,20;
  - Arabian Nights: € 2.005.987,75;
  - Hall of Gods: € 1.356.150,70;
  - Mega Fortune: € 664.908,13.

#### *Algemene voorwaarden*

<sup>63</sup> Stuk 12873/01.037.474/19-20 en 12873/01.047.612/19-20.

<sup>64</sup> Alleen bij het eerste onderzoek.

<sup>65</sup> Stuk 12873/01.037.474/26-27 en 12873/01.047.612/27-28.

<sup>66</sup> Stuk 12873/01.037.474/13.



67. In algemene voorwaarde 9.1. was de volgende voorziening getroffen. Als de speler langer dan 12 maanden geen gebruik had gemaakt van een account waarop een geldsaldo stond, dan zou Royal Panda contact zoeken met de speler. Als Royal Panda geen contact kreeg met de speler, dan was Royal Panda gerechtigd iedere maand € 5,00 van het saldo van zijn rekening af te boeken. Als het resterende saldo minder dan € 5,00 was, dan werd dat saldo van zijn rekening afgeboekt. Royal Panda noemt dit administratiekosten. Hierdoor loopt de consument het risico dat hij geld verliest zonder dat daar een redelijke prestatie tegenover staat.<sup>67</sup>

*Nederlandse consumenten toegestaan*

68. In algemene voorwaarde 5.13 stelde Royal Panda dat het onder andere voor inwoners van Nederland toegestaan is dat zij zich registreren bij Royal Panda. Voor inwoners van landen die daarin niet vermeld zijn, is het verboden dat zij zich registreren en spelen. Nergens is vermeld dat het aanbieden van online kansspelen op de Nederlandse markt zonder vergunning verboden is of dat het voor Nederlandse consumenten verboden is daaraan deel te nemen. Hierdoor werd de onjuiste indruk gewekt dat het aanbieden van en deelnemen aan online kansspelen op de website in Nederland toegestaan was.

*Bijzondere mededelingen over beweerdelijk vergunde spellen*

69. Op de website was vermeld: "*As a casino that prides itself on its honesty and transparency, we're pleased to tell you that Royal Panda is fully licensed to offer online casino games by the Malta Gaming Authority (MGA) and the Gambling Commission (GC) of Great Britain. These two countries are widely regarded as having some of the world's most stringent online gambling laws and regulations. So rest assured that when you play at Royal Panda, you're completely safe.*"<sup>68</sup> Hierdoor werd de onjuiste indruk gewekt dat Royal Panda onder toezicht staat ook voor wat betreft het voor Nederland beschikbare aanbod, en dat spelers '*completely safe*' zijn, omdat Royal Panda beschikt over een vergunning in een ander land.

*Risico's voor spelers*

70. De op de website aangeboden kansspelen betreffen veelal zogenoemde short-odd-kansspelen, zoals (live) casinospelen, slots, live sportweddenschappen en poker.

<sup>67</sup> Vgl. randnummer 144 in het boetebesluit inzake Casumo, kenmerk 13078/01.052.092; randnummer 187 in het boetebesluit inzake Trannel, kenmerk 13365.001/01.060.458. Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/).

<sup>68</sup> Stuk 12873/01.037.474/24.



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>69</sup> Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is.

71. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin zij oordeelde: *“Naast het feit dat er geen 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>70</sup> Ook dit onderstreept de ernst van de overtreding.

### 8.3 Boetevaststelling

72. Gelet op het bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Royal Panda.
73. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal spellen dat werd aangeboden, en de aangeboden bonussen en reclameacties, een en ander conform de boetebeleidsregels.
74. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het bedrag van de basisboete van € 150.000,- in acht. Vanwege het grote aantal aangeboden spellen, de aangeboden bonussen, de progressieve jackpots en de reclameacties

<sup>69</sup> Zie bijv. het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, p. 1.

<sup>70</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1.



(zie randnummers 64-66 en 70-71 van dit besluit), verhoogt de raad van bestuur de basisboete naar € 250.000,-.

75. De raad van bestuur verwijst naar randnummer 67 van dit besluit. Naar het oordeel van de raad van bestuur zijn de zogenoemde administratiekosten een ontoelaatbare benadeling van de consument. Hij merkt dat daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met € 50.000,-.
76. De raad van bestuur verwijst naar randnummer 68 van dit besluit. Naar het oordeel van de raad van bestuur suggereerde Royal Panda ten onrechte dat haar kansspelaanbod ook in Nederland legaal is. Hij merkt dat aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met € 50.000,-.
77. De raad van bestuur verwijst naar randnummer 69 van dit besluit. Naar het oordeel van de raad van bestuur wekte Royal Panda ten onrechte de indruk dat zij onder toezicht staat ook voor wat betreft het voor Nederland beschikbare aanbod, en dat spelers *'completely safe'* zijn, omdat Royal Panda beschikt over een vergunning in een ander land. De raad van bestuur merkt dat aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt hij de boete met € 50.000,-.
78. De raad van bestuur acht geen verdere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden aanwezig.
79. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 400.000,- aan Royal Panda passend en geboden.



## 9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

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

's-Gravenhage, 17 september 2019,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

**Verzonden op: 17 september 2019**

### Bezwaar

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

### Betaling boete

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