



Kennisgeving als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht van een besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit

Zaak: 76

Kenmerk: 7982/00.020.019

Openbaarmaking onder kenmerk: 7982/00.020.754

Besluit

Samenvatting

In oktober 2012 verschenen diverse berichten in de media over de verloting van een villa te Winterswijk. De Kansspelautoriteit heeft naar aanleiding hiervan een onderzoek ingesteld naar deze loterij. Ook ontving de Kansspelautoriteit van de politie in Winterswijk het bericht dat er in en om Winterswijk huis-aan-huis flyers werden verspreid om de verloting onder de aandacht te brengen.

Uit het onderzoek bleek dat geïnteresseerden in de verloting via de website dreamrealize.net bij het bedrijf Teradata Ltd te Costa Rica voor 50 euro een certificaat (lot) konden kopen met een uniek nummer. Er waren 60.000 certificaten(loten) beschikbaar. Eén van deze certificaatnummers kwam overeen met het nummer op het eigendomsbewijs van de villa. Na afloop van de verkoping van de loten zou het winnende certificaatnummer bekend worden gemaakt.

De Kansspelautoriteit kwalificeert deze verloting als een kansspel. Voor dit kansspel was geen vergunning afgegeven.

Teradata Ltd en de heer [xxx], enig bestuurder van Teradata Ltd, hebben in oktober 2012 een kansspel (loterij) aangeboden zonder vergunning.

De heer [xxx] heeft de deelname aan dit kansspel bevorderd door het maken van reclame.

Er wordt met het oog op de zeer specifieke omstandigheden van dit geval geen boete opgelegd van voor het overtreden van de Wet op de Kansspelen.

Inhoudsopgave

| | |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting..... | 1 |
| 1 Inleiding | 4 |
| 2 De website en de betrokkenen..... | 4 |
| 2.1 De website | 4 |
| 2.2 De betrokkenen | 5 |
| 2.3 Contact met de betrokkenen | 6 |
| 3 Het rapport | 9 |
| 4 Zienswijze..... | 9 |
| 5 Feitelijk kader..... | 10 |
| 5.1 Onderzoek van de websites dreamrealize..... | 10 |
| 5.1.1 Dreamrealize.nl | 10 |
| 5.1.2 Dreamrealize.net | 11 |
| 5.1.3 Dreamrealize overige extensies | 14 |
| 5.1.4 Het transactieproces..... | 14 |
| 5.2 Bevorderen van deelname..... | 15 |
| 5.3 Samenvattend | 15 |
| 6 Juridische beoordeling | 16 |
| 6.1 De wettelijke bepalingen..... | 16 |
| 6.2 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit..... | 16 |
| 6.3 Kansspel (loterij) | 17 |
| 6.4 Aanbieden van een kansspel zonder vergunning | 18 |
| 6.5 Bevorderen van deelname aan een kansspel zonder vergunning | 18 |
| 6.6 Conclusie | 19 |
| 7 Overtreders..... | 20 |
| 8 Bestuurlijke boete | 21 |
| 8.1 Inleiding | 21 |

OPENBAAR

| | | |
|-----|----------------------------------------|----|
| 8.2 | Verwijtbaarheid | 22 |
| 8.3 | Ernst en duur van de overtreding | 23 |
| 8.4 | Boetevaststelling | 24 |
| 8.5 | Toerekening | 25 |
| 9 | Besluit | 26 |

1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is opgenomen een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is de wettelijke verplichting opgenomen de opbrengst van het kansspel te bestemmen voor doelen van caritatief, sportief, cultureel of een ander maatschappelijk belang. Aldus wordt voorkomen dat kansspelen worden georganiseerd ten behoeve van particulier profijt en de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld daardoor wordt beïnvloed.
3. Genoemde verplichting is neergelegd in artikel 3 van de Wok, waar bepaald wordt dat, om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, de opbrengst van een kansspel een algemeen belang moet dienen.

2 De website en de betrokkenen

2.1 De website

4. In de periode 3 oktober 2013 tot en met 23 oktober 2012 werd op de website dreamrealize.net een loterij voor diverse goederen aangeboden: een villa in Spanje, een zeiljacht, een motorjacht, een Porsche en een villa te Winterswijk. Geïnteresseerden konden meedoen aan de verloting van het betreffende goed door het kopen van een certificaat (lot) waarvoor de prijs varieerde van € 25,- voor het motorjacht tot € 50,- voor de villa te Winterswijk.
5. De website dreamrealize.net was gesteld in de Nederlandse taal en benaderbaar via onder meer de URL dreamrealize.nl.
6. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben een onderzoek ingesteld naar de verloting van – in het bijzonder – de villa te Winterswijk, aangezien aan de verloting van deze villa actief bekendheid werd gegeven. De bevindingen uit het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van dit besluit.

2.2 De betrokkenen

7. Het bedrijf Teradata Ltd (hierna: Teradata) verkoopt de certificaten (loten) waarmee spelers kunnen deelnemen aan de verloting van de villa.¹
8. Het bedrijf Teradata is op 28 augustus 2012 opgericht en geregistreerd in Cardiff, Groot-Brittannië. Enig bestuurder en enig aandeelhouder is de heer [xxx] te Winterswijk. Het bedrijf is gevestigd te Londen, 372 Old Street.² Het bedrijf heeft een contactadres in San José, Costa Rica.³
9. Op het adres Old Street 372 is ook gevestigd Dream Property VII Ltd. Volgens de website dreamrealize.net was Dream Property VII Ltd. koper van de villa te Winterswijk.⁴ Volgens informatie van het kadaster was de woning ten tijde van de verkoop van de certificaten echter nog eigendom van de heer [xxx].⁵ Het adres van de villa was ook zijn woonadres.
10. Op naam van de heer [xxx] staan de websites: dreamrealize.nl, co, .biz, .info, .org, .be, .at, .de, alle met het e-mailadres [xxx]@dreamrealize.net.⁶ Als contactadres wordt vermeld het woonadres van de heer [xxx].⁷ De websites dreamrealize.nl en dreamrealize.co linkten door naar de website dreamrealize.net.
11. De contactgegevens van de website dreamrealize.net zijn afgeschermd door Contact Privacy t.b.v. klantnummer 0131264193.⁸
12. Uit informatie van Metaregistrar is gebleken dat ook op naam van de heer [xxx] staan geregistreerd: dreamrealize.com, .cc, .ch, .in, .me, .tv, .es, .co.uk, .nu, .eu, .name, en .pl.⁹

¹ Stuk 76/003/09, algemene voorwaarden, artikel 1.

² Stuk 76/015.

³ Stuk 76/003/09, algemene voorwaarden, artikel 1.

⁴ Stuk 76/003/06.

⁵ Stuk 76/007.

⁶ Stuk 76/010, pag. 3.

⁷ Stuk 76/010, pag. 4.

⁸ Stuk 76/010, pag. 4.

⁹ Stuk 76/010, pag. 5 en stuk 76/020.

13. De website dreamrealize.net was geregistreerd op 17 mei 2012, de overige websites op 20 en 21 juli 2012.¹⁰
14. De websites dreamrealize.nl en dreamrealize.eu waren gelijk. Op de overige websites (randnummers 10 en 12) werd alleen vermeld dat de domeinnaam geregistreerd was.¹¹
15. De bestelling van een certificaat (lot) verliep via het softwareprogramma GlobeCharge.¹² Uit informatie van Easy Add is gebleken dat de heer [xxx] het betreffende softwarepakket van GlobeCharge heeft aangeschaft op 16 augustus 2012.¹³

2.3 Contact met de betrokkenen

16. Op 4 oktober 2012 heeft de Kansspelautoriteit de heer [xxx] bericht dat een onderzoek zou worden ingesteld naar mogelijke overtreding van de Wok en dat hem gevraagd zou worden om inlichtingen te verstrekken en inzage te geven in de relevante gegevens en bescheiden.¹⁴
17. Op 10 oktober 2012 is op twee telefoonnummers telefonisch contact opgenomen met de heer [xxx] en zijn boodschappen achtergelaten op de beide voicemails. Daarbij is aangekondigd dat de oplegging van een last onder dwangsom werd overwogen teneinde overtreding van de Wok te staken.
18. De heer [xxx] is uitgenodigd om op 12 oktober 2012 een zienswijze op dit voornemen te geven.¹⁵ De uitnodiging is verstuurd per aangetekende post en per e-mail naar het adres dat was opgenomen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel.¹⁶

¹⁰ Stuk 76/010, pag. 5.

¹¹ Stuk 76/010, pag. 5, eerste en tweede tabel.

¹² Stuk 76/010, pag. 2.

¹³ Stuk 76/022.

¹⁴ Stuk 76/009.

¹⁵ Stuk 76/014.

¹⁶ Stuk 76/033.

19. Op 15 oktober 2012 heeft de heer [xxx] contact opgenomen met de Kansspelautoriteit en medegedeeld dat hij de brief pas die dag had gelezen,¹⁷ waarna een nieuwe afspraak is gemaakt voor 17 oktober 2012.¹⁸
20. Op 16 oktober 2012 heeft de heer [xxx] de afspraak afgezegd omdat hij meer tijd nodig had om zich voor te bereiden.¹⁹ Tevens deelde hij mede dat de website buiten werking was gesteld.²⁰ Vervolgens is een nieuwe afspraak gemaakt voor 24 oktober 2012 ten huize van de heer [xxx] waarbij wederom is aangegeven dat in het kader van het onderzoek door de Kansspelautoriteit gevraagd zou worden om inlichtingen te verstrekken en inzage te geven in de relevante gegevens en bescheiden.²¹
21. Op 23 oktober 2012 heeft de advocaat van de heer [xxx] contact opgenomen met de Kansspelautoriteit met het verzoek de afspraak van 24 oktober 2013 te verzetten omdat er meer tijd nodig was voor voorbereiding van het gesprek.²² Er is een nieuwe afspraak gemaakt voor 26 oktober 2013.²³ Op 25 oktober 2013 is een faxbericht ontvangen dat de heer [xxx] en zijn advocaat niet zouden verschijnen op de gemaakte afspraak.
22. Op 26 oktober 2013 is de vordering tot het verstrekken van inlichtingen (artikel 5:15 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) en inzage (artikel 5:16 Awb) afgegeven bij de heer [xxx].²⁴ De heer [xxx] liet direct weten niet bereid te zijn tot het geven van inlichtingen²⁵ en heeft medewerking geweigerd aangezien hij nog minstens 14 dagen nodig zou hebben om op de vordering te kunnen reageren. Hierop is aangifte is gedaan wegens vermoedelijke overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan een bevel of vordering).²⁶ Deze aangifte is door de officier van justitie op 15 januari 2013 geseponeerd.²⁷

¹⁷ Stuk 76/036.

¹⁸ Stuk 76/016.

¹⁹ Stuk 76/017.

²⁰ Stuk 76/017, e-mail October 16, 2012, 05:07 PM.

²¹ Stuk 76/037 en stuk 76/018.

²² Stuk 76/038.

²³ Stuk 76/76/024.

²⁴ Stuk 76/19.

²⁵ Stuk 76/019: gelet hierop is door de toezichthouders niet om inlichtingen gevraagd zodat ook niet is overgegaan tot het geven van de cautie.

²⁶ Stuk 76/031.

²⁷ Stuk 76/50, bijlage bij brief van 24 februari 2013.

23. Bij brief van 2 november 2013 liet de advocaat van de heer [xxx] weten dat zijn cliënt bereid was om volledig met het onderzoek mee te werken, maar dat hij meent dat een vordering als bedoeld in de artikelen 5:15 en 5:16 Awb gericht is op zelfincriminatie, hetgeen niet van zijn cliënt geleverd kan worden.²⁸
24. Vervolgens heeft de Kansspelautoriteit het onderzoek naar de loterij voortgezet en is overgegaan tot het opstellen van een rapport betreffende Teradata en de heer [xxx]. Bij brief van 18 januari 2013 zijn de feitelijke bevindingen uit het onderzoek voorgelegd aan de heer [xxx] en Teradata.²⁹
25. Bij brief van 1 februari 2013³⁰ berichtte de advocaat van de heer [xxx] dat hij bezwaar maakte tegen de in de brief van 18 januari 2013 opgenomen zinsnede dat *niet duidelijk is of er in het kader van de in dit rapport genoemde verloting daadwerkelijke betalingen voor gekochte certificaten hebben plaatsgevonden*. Hij was voorts van mening dat er slechts sprake is van aannames op basis waarvan geen sanctie kan worden opgelegd.
26. Bij brief van 11 februari 2013³¹ heeft de Kansspelautoriteit aan de advocaat van de heer [xxx] een termijn van veertien dagen gegeven om alsnog inhoudelijk te reageren op de eerder voorgelegde feitelijke bevindingen en werd de procedure als bedoeld in artikel 5.4.2. van de Awb toegelicht.
27. Bij brief van 24 februari 2013³² heeft de advocaat van de heer [xxx] aangekondigd dat hij op grond van de Wet openbaarheid van bestuur alle informatie uit het onderzoek zal opvragen die hem niet wordt verstrekt. Voorts deelde hij mede zelf over te gaan tot openbaarmaking van de aangifte en het sepot als bedoeld in randnummer 22. Er is door hem geen inhoudelijke reactie op de feitelijke bevindingen gegeven.

²⁸ Stuk 76/32.

²⁹ Stukken 76/40, 42, 44 en 46.

³⁰ Stuk 76/48.

³¹ Stuk 76/49.

³² Stuk 76/50.

3 Het rapport

28. Het rapport is op 25 september 2013 toegezonden aan de advocaat.
29. In het rapport wordt geconstateerd dat Teradata en de heer [xxx] hebben gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok 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, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.
30. Daarnaast wordt in het rapport geconstateerd dat de heer [xxx] heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok door de deelneming aan de hiervoor genoemde gelegenheid te bevorderen.

4 Zienswijze

31. Teradata Ltd en de heer [xxx] zijn bij brief van 26 september 2013 uitgenodigd een zienswijze op het rapport te geven. Daartoe was een hoorzitting gepland op 15 november 2013.
32. Bij brief van 1 november 2013³³ berichtte de advocaat dat er naar zijn oordeel geen hoorzitting kon plaatsvinden voordat het openbaar ministerie een beslissing had genomen op de aangifte van zijn cliënt tegen drie medewerkers van de Kansspelautoriteit wegens het doen van een valse aangifte. Hij deelde mede dat zijn cliënten niet zouden verschijnen. Hij behield zich het recht voor om op een later tijdstip alsnog gehoord te worden.
33. Voorts verzocht de advocaat een passage 'te noteren' uit een brief van de Kansspelautoriteit van 18 januari 2013 aan zijn cliënt,³⁴ te weten de al eerder genoemde passage: *Niet duidelijk is of er in het kader van de in het rapport genoemde verloting daadwerkelijk betalingen voor gekochte certificaten hebben plaatsgevonden.*

³³ Fax ontvangen bij de Kansspelautoriteit op 4 november 2013.

³⁴ Brief met kenmerk 00.007.056.

34. Bij brief van 7 november 2013 heeft de Kansspelautoriteit aan de advocaat toegelicht dat en waarom de hoorzitting van 15 november 2013 niet zou worden uitgesteld in afwachting van een eventuele beslissing van het openbaar ministerie.
35. Op 11 november 2013 heeft de Kansspelautoriteit telefonisch van de politie Winterswijk vernomen dat er nooit een aangifte van de heer [xxx] tegen medewerkers van de Kansspelautoriteit is opgenomen. Er zal dus ook geen beslissing van het openbaar ministerie volgen.
36. Bij brief van 14 november 2013, ontvangen per fax om 21.07 uur, heeft de advocaat bericht dat zijn cliënt wel gehoord wil worden, maar niet ter hoorzitting van 15 november 2013 zou verschijnen.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek van de websites dreamrealize

5.1.1 Dreamrealize.nl

37. De website dreamrealize.nl is onderzocht op 3 oktober 2012³⁵ en op 17 en 19 oktober 2012.³⁶
38. Op 3 oktober 2012 werden op de website weergegeven een afbeelding van een auto, een jacht en twee woningen. Rechtsonder stond de villa te Winterswijk afgebeeld. Boven de afbeeldingen stond de tekst:
Hartelijk Welkom!
Klik op het plaatje om naar de website te gaan.
39. Door op een afbeelding van één der aangeboden goederen te klikken werd de bezoeker doorgeleid naar dreamrealize.net.³⁷
40. Op 17 oktober 2012 omstreeks 15.42 uur werd op de website vermeld:

³⁵ Stuk 76/002.

³⁶ Stuk 76/021. Citaten zijn overgenomen inclusief eventuele taalfouten.

³⁷ Stuk 76/010, onderdeel 2 en 4.

Hartelijk Welkom

Lieve mensen,

Er is voor gekozen geen doorschakeling me te realiseren.

In overleg met de Kansspel autoriteiten en adviseurs zal worden gezocht naar hetgeen wel mogelijk is.

Zodra er nieuws is zullen wij dit melden.

De toezichthouder constateerde evenwel dat na het klikken op een afbeelding, hij toch werd doorgeleid naar dreamrealize.net.

41. Op 17 oktober 2012 omstreeks 15.53 uur werd geconstateerd dat de website vermeldde:

Hartelijk Welkom

Lieve mensen,

Er is voor gekozen om geen doorschakeling meer te realiseren.

Zodra er nieuws is zullen wij dit melden.

Na het klikken op een afbeelding werd er niet doorgelinkt.

42. Op 19 oktober 2012 is geconstateerd dat de website dreamrealize.nl niet doorlinkte naar dreamrealize.net.

43. Op 30 oktober 2012 waren de afbeeldingen van de verschillende goederen, waaronder de villa te Winterswijk, nog aanwezig, maar stond vermeld:

Hartelijk Welkom

Lieve mensen

Er is voor gekozen om op dit moment geen doorschakeling naar beleggingswebsites meer aan te bieden.³⁸

5.1.2 Dreamrealize.net

44. De website dreamrealize.net is onderzocht op 3 oktober 2012.³⁹ Op 3 oktober 2012 werd onder de keuzeknop <Villa Nederland> vermeld:

Koop nu een certificaat

Droomvilla Dreamvilla Traumvilla

€ 50,-- per stuk

³⁸ Stuk 76/010/014.

³⁹ Stuk 76/003.

OPENBAAR

De droomvilla wordt geleverd:

- + Zonder hypotheek of lening en belasting vrij op naam*
- + € 10.000,-- herinrichtingskosten*
- + € 20.000,-- reservering voor e.v.t. groot onderhoud*
- + 2 jaar betaling van vaste lasten*
- + Bij verhuur raming inkomsten per jaar € 30.000,--*

Nieuws Flits

Dreamcertificaat

De kans dat u certificaat rendement maakt in een klein land met bijvoorbeeld 17 miljoen inwoners, is gemiddeld 96 miljoen keer hoger van dat u de hoofdprijs wint in een loterij.

Koop nu een certificaat

Via deze site kunt u in het bezit komen van een droomvilla voor maar € 50,-- per stuk.

koop nu een certificaat!

Wanneer alle certificaten zijn verkocht maakt de notaris bekend, welke aandeeloptie in het bezit komt van de droomvilla.

OP=OP, er zijn maar een beperkte hoeveelheid certificaten.

45. Onder de link <Achtergrond> werd toegelicht hoe de loterij in zijn werk ging:

Hoe het werkt

U koopt een certificaat voor een bedrag van € 50,--. Elk certificaat heeft een uniek nummer. Eén certificaat heeft een nummer welke overeenkomt met het nummer op het eigendoms-certificaat. Wanneer alle certificaten zijn verkocht wordt door de notaris bekend gemaakt welke uniek nummer op het eigendoms-certificaat staat vermeld.

Bekendmaking

Certificaat houders krijgen via de e-mail vroegtijdig bericht wanneer de notaris bekend maakt welk nummer op het eigendomsbewijs staat vermeld.

Nadat de notaris bekend heeft gemaakt welk nummer vermeld staat op het eigendomsbewijs, wordt u via de e-mail op de hoogte gehouden welk goede doel worden ondersteund.

Aandelenoptie

Het vastgoed (droomvilla te Winterswijk, Nederland) is door een vennootschap in Engeland gekocht. Deze vennootschap geeft in totaal 60.000 certificaten uit.

Het ene certificaat heeft dus een aanzienlijke winst behaald terwijl het andere certificaat een aanzienlijk verlies heeft.

De certificaat waarbij het unieke nummer niet overeenkomst met het eigendomscertificaat hebben nog een zeer kleine vastgestelde waarden. De aandelenoptie wordt van u teruggekocht en dat bedrag wordt besteed aan een goed doel in Afrika.

46. Op 9 en 10 oktober 2012⁴⁰ is informatie vastgelegd over de via dreamrealize.net aangeboden andere goederen, te weten een motorjacht, een Porsche, een villa in Spanje en een zeiljacht. De verloting van deze goederen komt overeen met de verloting van de villa te Winterswijk.
47. Op 22 oktober 2012 is deze website wederom onderzocht.⁴¹ Bij de villa te Winterswijk stond aangegeven: *Op verzoek van de eigenaar kunnen geen bestellingen plaatsvinden.* Voor de andere goederen, een motorjacht, een Porsche, een villa in Spanje en een zeiljacht, konden wel certificaten worden besteld.
48. Op 23 oktober 2013 is de website nogmaals onderzocht.⁴² Bij de villa te Winterswijk stond aangegeven: *Op verzoek van de eigenaar kunnen geen bestellingen plaatsvinden.* Bij de andere goederen als bedoeld in voorgaand randnummer werd vermeld: *tijdelijk buiten bedrijf.* Voor deze goederen konden echter nog wel certificaten worden besteld.
49. Op 23 oktober 2013 is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit telefonisch contact opgenomen met het telefoonnummer dat vermeld stond op de website dreamrealize.net, onder <contact> waarbij het volgende voicemailtekst klonk: "U luistert naar de voicemailbericht van [xxx]. Ik ben op dit moment niet bereikbaar...."⁴³

⁴⁰ Stuk 76/013.

⁴¹ Stuk 76/026.

⁴² Stuk 76/028.

⁴³ Stuk 76/035.

5.1.3 Dreamrealize overige extensies

50. Tussen 5 oktober 2012 en 9 november 2012 is onderzoek gedaan naar de overige dreamrealize-websites met verschillende extensies, genoemd in de randnummers 10 en 12.⁴⁴ Hieruit bleek dat naast de website dreamrealize.nl ook de website dreamrealize.co doorlinkte naar dreamrealize.net.⁴⁵
51. Op 22 oktober 2012 is onderzoek gedaan naar de websites dreamrealize.co, .info, .de, en .eu.⁴⁶ Op de websites dreamrealize.co, .info, .de, en .eu was een keuzeknop <Buy it Now> weergegeven. Nadat hierop geklikt was, verscheen een afbeelding van de villa te Winterswijk met de tekst: *Op verzoek van de eigenaar kunnen geen bestellingen plaatsvinden. Voor de overige goederen werd vermeld: tijdelijk buiten bedrijf.* Voor deze goederen kon echter nog wel certificaten worden besteld.
52. Op 23 oktober 2013 zijn deze websites nogmaals onderzocht.⁴⁷ De bevindingen waren gelijk aan die op 22 oktober 2012.

5.1.4 Het transactieproces

53. Het transactieproces is onderzocht op 8 oktober 2012.⁴⁸
54. Door op een afbeelding van één der aangeboden goederen op de website dreamrealize.nl te klikken werd de potentiële koper doorgeleid naar dreamrealize.net. Hier kon hij klikken op het gewenste goed en werd hij vervolgens doorgelinkt naar pay.dreamrealize.net.
55. Na opgave van het aantal gewenste certificaten en acceptatie van de algemene voorwaarde werd hij doorgeleid naar globecharge.com/webshop/neworder.cgi.⁴⁹ Hier kon de potentiële koper zijn persoonlijke gegevens invullen. Na het versturen van de bestelling werd hij weer teruggeleid naar pay.dreamrealize.net. Daar werd – voor zover hier relevant – de tekst getoond:

⁴⁴ Stuk 76/010.

⁴⁵ Stuk 76/010, onder punt 6.

⁴⁶ Stuk 76/027.

⁴⁷ Stuk 76/029.

⁴⁸ Stuk 76/010, onder punten 2 en 4.

⁴⁹ Stuk 76/010/002.

*Wij hebben uw bestelling ontvangen. U ontvangt op het door u opgegeven e-mailadres een bevestiging. [...] U ontvangt van ons een rekening/factuur. Nadat uw betaling is ontvangen, zullen wij u het certificaat per e-mail toezenden.*⁵⁰

5.2 Bevorderen van deelname

56. Aan de verloting van de villa is bekendheid gegeven door of namens de heer [xxx], door middel van de verspreiding van een flyer in en om Winterswijk⁵¹ en door bevestiging van een spandoek aan de gevel van de villa.⁵²
57. De verloting van de villa heeft in een korte periode ook op andere wijze veel aandacht getrokken in diverse media, waaronder op de websites van de Gelderlander, Hart van Nederland en Metro.⁵³ De heer [xxx] heeft op 2 en 3 oktober 2012 gesproken met BNR-radio.
58. Op 3 oktober 2013 zei de heer [xxx] in een interview met BNR-radio: [...] *maar ik maak reclame voor het huis en ik wijs ze op de website van het huis in Winterswijk en daarvan kan men ja doorschakelen naar een website die gebonden is aan een onderneming in Costa Rica, maar dat lijkt me allemaal heel erg legaal.*
59. Op 22 en 23 oktober 2012 hebben diverse media wederom aandacht aan de verloting van de villa gegeven, dit maal omdat de verkoop van loten was stilgelegd.⁵⁴

5.3 Samenvattend

60. Samenvattend kan worden gesteld:
- De villa in Winterswijk werd aangeboden als enige prijs in een verloting.
 - De verloting vond plaats via een in de Nederlandse taal gestelde website, dreamrealize.net.
 - Deze website was ook te benaderen via dreamrealize.nl en .co.
 - De loten werden aangeduid als 'certificaat' en deze certificaten konden via internet worden gekocht (later aangeduid als: besteld).

⁵⁰ Stuk 76/010/003.

⁵¹ Stuk 79/001 onder punt 11 en bijlage 09.

⁵² Stuk 79/001/10.

⁵³ Stuk 76/001.

⁵⁴ Stuk 76/034.

- De verloting werd georganiseerd door de heer [xxx], via zijn bedrijf Teradata te Costa Rica.
- Voor de verloting werd reclame gemaakt met in elk geval een flyer die huis aan huis werd verspreid in en om Winterswijk, en een spandoek aan de gevel van de villa.

6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

61. Artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok luidt:
Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:
gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de
aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers
in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor
ingevolge deze wet vergunning is verleend.
62. Artikel 1 van de Wok is van toepassing 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.⁵⁵
63. Artikel 1, aanhef en eerste lid, onder b, van de Wok luidt:
Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:
De deelneming hetzij aan een onder a bedoelde gelegenheid, gegeven zonder
vergunning ingevolge deze wet, hetzij aan een overeenkomstige gelegenheid,
gegeven buiten het Rijk in Europa, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking
of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben.

6.2 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

64. Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad belast met het toezicht op de naleving
van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.

⁵⁵ HR 18 februari 2005, NJ 2005, 404, LJN: ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.3.

65. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van – onder meer - artikel 1 van de Wok.

6.3 Kansspel (loterij)

66. Op de website dreamrealize.net – ook te benaderen via dreamrealize.nl – kon een certificaat (lot) worden gekocht waarmee de koper deel nam aan de verloting met als enige prijs de villa te Winterswijk, plus een geldbedrag voor – kort gezegd – te maken onkosten. Op elk certificaat stond een uniek nummer vermeld. Het winnende nummer was van te voren bepaald en stond vermeld op het eigendomsbewijs van de villa.⁵⁶
67. Het winnende nummer werd bewaard bij een notaris.⁵⁷ Na verkoop van maximaal 60.000 certificaten (loten)⁵⁸ zou de notaris het winnende nummer bekend maken.
68. De kopers van de certificaten (loten) konden geen invloed uitoefenen op het winnende nummer en de verkrijging ervan.
69. De Raad stelt vast dat er gelegenheid is gegeven om mede te dingen naar een prijs (de villa) waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedde door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed konden uitoefenen, zoals omschreven in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
70. In randnummer 33 is opgemerkt dat de advocaat heeft verzocht 'te noteren' een passage uit een brief van de Kansspelautoriteit van 18 januari 2013: *Niet duidelijk is of er in het kader van de in het rapport genoemde verloting daadwerkelijk betalingen voor gekochte certificaten hebben plaatsgevonden*. Naar het oordeel van de advocaat is niet bewezen dat er daadwerkelijk sprake is geweest van betalingen.
71. De Raad merkt op dat voor het vaststellen van de overtreding niet van belang is of er daadwerkelijk betalingen voor gekochte certificaten hebben plaatsgevonden. Artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok luidt immers, voor zover hier

⁵⁶ Stuk 76/003/09, algemene voorwaarden, artikel 1, lid 5.15 en artikel 2.1, lid 2.

⁵⁷ Stuk 76/003/03.

⁵⁸ Stuk 76/001/03 en stuk 76/003, pag. 3 en bijlage 76/003/03.

relevant: het (is) verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies [...]. Niet vereist is dat dit tegen betaling geschiedt.

72. Voorts merkt de Raad op dat de advocaat de passage uit de brief van 18 januari 2013 onvolledig weergeeft. In de brief wordt immers aangegeven dat als er inderdaad geen betalingen zijn gedaan, dit te gelegener tijd zou kunnen worden aangemerkt als een boeteverlagende omstandigheid. De heer [xxx] noch zijn advocaat hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid om een zienswijze te geven ten aanzien van deze omstandigheid.

6.4 Aanbieden van een kansspel zonder vergunning

73. Teradata en de heer [xxx] beschikten niet over een vergunning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
74. Zoals opgemerkt in randnummer 2 en 3 wordt voor een loterij geen vergunning verleend indien niet met de opbrengst een algemeen belang wordt gediend zoals bedoeld in artikel 3 van de Wok.
75. De verloting van de villa werd georganiseerd omdat langs de reguliere weg geen koper voor de villa werd gevonden.⁵⁹ Gelet op dit private doel van de loterij zou ook geen vergunning zijn verleend. Weliswaar zou per niet-winnend certificaat 0,10 euro worden *gestort in een stichting die diverse goede doelen ondersteunt*,⁶⁰ maar dat is gelet op de opbrengst van de loterij dusdanig minimaal dat niet gesproken kan worden van een loterij die een algemeen belang dient (een maximale steun aan *diverse goede doelen* van 6.000 euro vs een maximale opbrengst van 3 miljoen euro).

6.5 Bevorderen van deelname aan een kansspel zonder vergunning

Algemeen

76. Bevorderen van deelname aan een kansspel zonder vergunning omvat onder meer het maken van reclame voor dat kansspel.⁶¹ Onder reclame wordt in dit geval

⁵⁹ Onder meer stuk 76/001/01 en 03.

⁶⁰ Stuk 76/003/09, algemene voorwaarden, artikel 2.1, leden 7 en 8.

⁶¹ Hof Den Haag 19 november 1998, NJ 1999, 679, overweging 4.2.

begrepen het (doen) verspreiden van een flyer en het spandoek op de woning waarmee de loterij onder de aandacht werd gebracht.

In de media

77. De Raad overweegt dat berichtgeving in de media niet zonder meer als bevorderen in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, kan worden aangemerkt. Berichtgeving in de media kan in elk geval wel als bevorderen worden aangemerkt 1) als het initiatief van de aanbieder van het kansspel uitgaat of als hij op verzoek actief deelneemt aan de berichtgeving; 2) de aanbieder van de berichtgeving profijt trekt; of 3) door de berichtgeving het kansspel wordt gepromoot of praktische informatie wordt gegeven over deelname aan het kansspel.
78. Daar waar in de media de aanbieder van het kansspel actief wordt opgevoerd – bijvoorbeeld door het geven van (promotionele) quotes – is er sprake van bevorderen in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b van de Wok.
79. Gelet hierop merkt de Raad als bevorderen in de zin van artikel 1 van de Wok aan de mededelingen van de heer [xxx] dat er sprake is van een legale loterij.⁶² Mogelijke geïnteresseerden die zich lieten weerhouden van de koop van een certificaat door onduidelijkheid over het juridische karakter van de loterij, zouden zo alsnog tot aanschaf kunnen worden aangezet.
80. Eveneens merkt de Raad als bevorderen aan de mededeling van de heer [xxx] in Metro⁶³ waar hij zegt: *Je moet wel gek zijn om het niet te doen [...] Bij de Staatsloterij is de kans één op vijf miljoen dat je de hoofdprijs wint, ik verkoop maximaal 60.000 loten.*

6.6 Conclusie

81. Met het aanbieden van een kansspel, in casu een loterij, zonder vergunning wordt het voorschrift van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden.
82. Met het geven van bekendheid aan de loterij door middel van een flyer en een spandoek aan de gevel van de villa, en door het doen van wervende uitspraken in

⁶² Stuk 76/001/07 en 08 (interviews BNR-radio).

⁶³ Stuk 76/001/03.

de media (randnummers 57 en 76), wordt het voorschrift van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok overtreden.

7 Overtreders

83. De verloting van de villa werd georganiseerd door de heer [xxx]. De heer [xxx] heeft hiertoe het bedrijf Teradata te Costa Rica opgezet. Teradata was formeel de verkoper van de certificaten (randnummer 7, algemene voorwaarden, artikel 1).
84. De Raad stelt vast dat Teradata als verkoper van de certificaten (loten) waarmee deelgenomen kon worden aan de verloting van de villa, gelegenheid biedt tot het deelnemen aan een kansspel (loterij) waarvoor geen vergunning was verleend. Teradata heeft dan ook gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
85. De heer [xxx] is enig bestuurslid en enig aandeelhouder van Teradata en heeft Teradata opgericht met het oog op de verloting van de villa te Winterswijk. Hij is contactpersoon voor de dreamrealize-websites en al deze websites staan op zijn naam, met uitzondering van de website dreamrealize.net waarvan de identiteit van de houder afgeschermd wordt. Het telefoonnummer op de website dreamrealize.net leidt naar een telefoon van de heer [xxx]. Hij heeft voorts de software aangeschaft waarmee de certificaten (loten) konden worden besteld.
86. De villa te Winterswijk zou zijn aangekocht door een Engels bedrijf, maar was volgens opgave van het kadaster op 5 oktober 2012 nog eigendom van de heer [xxx] (randnummer 9, kadastrale gegevens).
87. Wat betreft de pleger van de overtreding kan dit zijn degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult, maar sinds het IJzerdraad-arrest ⁶⁴ staat evenwel vast dat ook zogenoemde functionele daders een strafbaar feit kunnen plegen. Vereist is dan enerzijds dat de fysieke handelingen die het delict opleveren in de machtssfeer van de functionele dader lagen en anderzijds dat de functionele dader deze handelingen heeft

⁶⁴ Zie HR 23 februari 1954, NJ 1954, 378.

aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is in beginsel reeds sprake indien de functionele dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs mocht worden verwacht om wederrechtelijke gedragingen te voorkomen. In het bestuursrecht is dit niet anders.⁶⁵

88. Naast Teradata is ook de heer [xxx] ingevolge artikel 5:1, derde lid, van de Awb aan te merken als overtreder van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
89. De heer [xxx] is eveneens aan te merken als overtreder van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Inleiding

90. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit 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.
91. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2012 EUR 780.000,-.
92. Bij de vaststelling van de boete houdt de Raad rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Raad rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Awb).
93. Ingevolge artikel 3.4, tweede lid, Awb neemt de Raad bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te

⁶⁵ Zie *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Kluwer: Deventer 2009, aantekening 3 bij artikel 5:1 van de Awb.

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).

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

94. Naar het oordeel van de Raad is de verantwoordelijkheid van de betreffende ondernemer om zich op de hoogte te stellen van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven.
95. Voor de verloting van de villa zoals omschreven in paragraaf 2.2 en hoofdstuk 5 van dit besluit was een constructie ontwikkeld via Engeland en Costa Rica, met de bedoeling de Nederlandse kansspelwetgeving te omzeilen. De villa zou eigendom zijn van een Engels bedrijf dat de certificaten (loten) aanbood; deze certificaten (loten) konden worden besteld bij Teradata te Costa Rica. Bij deze constructie is evenwel geen rekening gehouden met de vaste jurisprudentie dat niet relevant is vanaf welke locatie een kansspel wordt georganiseerd, maar of het betreffende kansspel (mede) op de Nederlandse markt wordt aangeboden.⁶⁶
96. Dreamrealize.net, de website waarop het kansspel - de verloting van de villa te Winterswijk - werd aangeboden, richtte zich op de Nederlandse markt. Dit blijkt uit het feit dat de website dreamrealize.nl doorlinkte naar dreamrealize.net en de websites waren gesteld in de Nederlandse taal. Aan de website werd bekendheid gegeven in Winterswijk zelf door middel van de verspreiding van flyers en het spandoek aan de gevel van de villa. De heer [xxx] heeft bovendien gesteld dat het de bedoeling was op deze 'alternatieve wijze' zijn huis te verkopen en de constructie via Costa Rica bewust was ontwikkeld om een 'legale' loterij in Nederland te kunnen houden.⁶⁷

⁶⁶ Bijvoorbeeld Rechtbank Zutphen, 9 februari 2004, LJN: AO3551, overweging 4.9, en Rechtbank Arnhem 21 november 2005, LJN: AU8824, overweging 4.4 (het bedrijf Mr Bookmaker is gevestigd op Malta).

⁶⁷ Stuk 76/001/07, interview BNR-radio.

8.3 Ernst en duur van de overtreding

Algemene overwegingen

97. De Raad merkt ten eerste op dat het aanbieden van een kansspel zonder vergunning een zeer ernstige overtreding is.
98. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁶⁸
99. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan caritatieve, sportieve of culturele doelen, en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben ongereguleerde kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren, en heffingen en belasting betalen - en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,⁶⁹ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
100. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁷⁰ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.⁷¹

Bijzondere overwegingen

101. Het kopen van een lot voor een loterij waarmee een (dure) woning kan worden gewonnen, is in die zin niet te vergelijken met de aanschaf van een lot voor een loterij waarmee bijvoorbeeld een geldprijs kan worden gewonnen. In dat geval is er

⁶⁸ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

⁶⁹ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico-kansspelen/>. Zie ook LJN: 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 LJN: AR4841, overweging 3.3.2, en LJN: BB8297, overweging 6.16.

⁷¹ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

sprake van eenmaligheid, zonder consequenties op de lange termijn. In het geval van het winnen van een (dure) woning, wint de consument echter niet alleen een prijs maar 'wint' hij ook aanzienlijke lasten.

102. Dit vergt beraad en het inwinnen van (deskundig) advies, waarbij de potentiële huizenbezitter zich goed rekenschap geeft van zijn (financiële) mogelijkheden en persoonlijke omstandigheden, om aldus te voorkomen dat hij in (financiële) problemen raakt.
103. De Raad kwalificeert het onvergund en ongereguleerd aanbieden van een kansspel als deze verloting van een villa, als zeer ernstig.

Duur van de overtreding

104. De Raad stelt vast dat de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, heeft plaatsgevonden in de periode 2 tot en met 22 oktober 2012.
105. De Raad stelt vast dat de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft plaatsgevonden in de periode 2 tot en met 18 oktober 2012.

8.4 Boetevaststelling

106. De Raad ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.
107. De Raad beschouwt daarbij allereerst de ernst van de overtreding als hierboven omschreven. De Raad neemt voorts in aanmerking het uitzonderlijke karakter van deze loterij als alternatief voor de (moeizame) verkoop van een woning, de zeer korte pleegperiode en de snelle beëindiging van de overtreding. Voorts is de Raad van oordeel dat een belangrijk aspect van het kansspelbeleid, te weten het voorkomen van onmatig speelgedrag en kansspelverslaving, in casu niet aan de orde is.
108. Alles afwegende komt de Raad tot de conclusie dat in dit bijzondere geval geen boete behoeft te worden opgelegd.

109. De Raad merkt daarbij overigens op dat in een toekomstige, vergelijkbare gevallen een boete wel in de rede ligt, nu een dergelijke loterij een privaat belang dient waarvoor geen vergunning kan worden verleend. Bovendien zal in een nieuw, vergelijkbaar geval, er geen sprake meer zijn van uitzonderlijkheid, maar van nabootsing of herhaling.

8.5 Toerekening

110. De overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok wordt toegerekend aan Teradata en de heer [xxx].
111. De overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok wordt toegerekend aan de heer [xxx].

9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Teradata Ltd en de heer [xxx] een overtreding hebben begaan van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen 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. rekent deze overtreding toe aan Teradata Ltd en de heer [xxx];
- c. stelt vast dat de heer [xxx] een overtreding heeft begaan van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet op de kansspelen door deelname aan een in het eerste lid bedoeld kansspel te bevorderen;
- d. rekent deze overtreding toe aan de heer [xxx];
- e. legt voor deze overtredingen geen boete op.

's-Gravenhage 14 januari 2014

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit

w.g.

J.J.H. Suyver

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 Communicatie, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.