ONLINE CASINO AMSTERDAM

BRONARCHIEF KANSSPELEN

01 sanctiebesluit n1 interactive 20 12 2022

Archiefdocument 41613

28 oorspronkelijke paginas

Deze publicatie is opgenomen bij het hieronder gekoppelde dossier op OnlineCasino.Amsterdam.

Origineel document volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van het oorspronkelijke document.

Lees het bijbehorende dossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: zoals vermeld in het bijbehorende dossier.

OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. Het oorspronkelijke bestand is afzonderlijk bewaard.

Kansspelautoriteit

OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een boete aan N1 Interactive Limited.

Zaak: 15244
Kenmerk: 01.281.253

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) 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. Het handhaven van dit verbod is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. In dit besluit stelt de Kansspelautoriteit vast dat N1 Interactive Limited (hierna: N1] dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 12.640.000,- opgelegd. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek naar website en betrokkene

2.1 De website

2. De Kansspelautoriteit heeft op 23 november 2021 de website www.bobcasino.com (hierna: de website) onderzocht.[1] Daarbij is onder meer het volgende gebleken.

2.1.1 Gelegenheid tot deelneming aan kansspelen

3. De website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouder) mogelijk om met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.[2] Er waren geen

[1] Bijlagen 1 t/m 6, kenmerk: 14671/01.250.710/01A t/m 14671/01.250.710/04.
[2] Bijlagen 1 t/m 3, kenmerk: 14671/01.250.710./01A t/m 14671/01.250.710./01C.

technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

4. Op de website werden casinospelen aangeboden.[3] Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.

5. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is, naast deelname aan een aangeboden kansspel door de toezichthouder, onder andere gebleken uit promotionele teksten op de website waaruit blijkt dat er geldprijzen te winnen zijn.

6. Op de website stond vermeld dat N1 is gevestigd in Malta en daar een vergunning heeft.[4]

2.1.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

7. Zoals benoemd onder randnummer 3 was de website bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon er vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen.

8. Uit de data van Similarweb blijkt dat de website veelvuldig vanuit Nederland is bezocht.[5]

9. Tijdens het doorlopen van het registratieproces is door een toezichthouder geconstateerd dat een aantal gegevens reeds ingevuld waren zoals de Nederlandse vlag met landnummer + 31 en het land *'Netherlands'*. Voorts was de *euro* ook alvast als betaalmiddel/valuta ingevuld.[6]

10. In de paragraaf *Availability of Games* op pagina 3 (onder punt 4) van de *Terms & Conditions* stond Nederland vermeld in een opsomming van landen waarvoor bepaalde spellen bij uitsluiting beschikbaar zijn.[7]

11. Op pagina 1 van de *Terms & Conditions* was een opsomming van landen opgenomen waarvan de ingezetenen geen real money games mogen spelen bij Bobcasino (N1). Nederland werd niet in deze lijst vermeld.

[3] Bijlagen 3 en 4, kenmerk: 14671/01.250.710/01C en kenmerk: 14671/01.250.710/02: kansspelen zoals roulette, blackjack, poker, baccarat en slotmachines.
[4] Bijlage 4, kenmerk: 14671/01.250.710/02.
[5] Bijlage 7, kenmerk: 14671/01.250.710/05.
[6] Bijlage 1, kenmerk: 14671/01.250.710/01A, zie ook boeterapport randnummer 11.
[7] Bijlage 5, kenmerk: 14671/01.250.710/03.

12. In de paragraaf *Withdrawal/Refund Policy* op pagina 5 van de *Terms & Conditions* stond dat Mastercard voor onder andere Nederland werd ondersteund. Verder kon de euro als betaalmiddel gebruikt worden[8] en kon onder meer gekozen worden voor de betaalmethode Bank Direct. Via deze betaalmethode kon er na doorgeleiding betaald worden via de Nederlandse betaalomgeving van ABN AMRO, zodat het overgrote deel van het betaalproces in de Nederlandse taal plaatsvond.[9]

2.1.3 Relevante feiten voor boeteverhoging

13. Het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie
Bij het inschrijvingsproces, het storten van geld op de spelersrekening en bij deelname aan de kansspelen werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd.[10]

14. Inactivity fee
In de paragraaf *Dormant Accounts* op pagina 6 van de *Terms & Conditions* stond vermeld dat bij inactieve accounts er maandelijks een *inactivity fee* van € 5,- in rekening wordt gebracht vanaf de dertiende maand na de laatste aanmelding op een account.

15. Onjuiste mededeling over vergunning
Op de homepagina van de website staat ten onrechte vermeld dat N1 beschikt over een Europese vergunning (EU License).[11]

16. De manier waarop stortingen gedaan kunnen worden
De website bevat een pagina waaruit blijkt dat N1 de anonieme betaalmethode EcoVoucher (EcoPayz) beschikbaar stelt voor spelers.[12]

17. Onredelijke algemene voorwaarden
In de paragraaf 'WITHDRAWAL/REFUND POLICY' op pagina 6 van de *Terms & Conditions* stond vermeld dat een speler verplicht is om al het geld op zijn account minstens drie keer in te zetten. Verder bleek uit deze paragraaf dat N1 zich het recht voorbehoudt om kosten te rekenen voor een uitbetaling (refund). Ook blijkt uit de voorwaarden dat er een maximale opname mogelijk is per dag (€ 4000,-), per week (€ 10.000,-) en per maand (€ 40.000,-).[13]

[8] Bijlage 5, kenmerk: 14671/01.250.710/03, *Terms & Conditions,* p.2, onder *Accepted Currencies*.
[9] Bijlage 2, kenmerk: 14671/01.250.710/01B.
[10] Bijlage 1, kenmerk: 14671/01.250.710/01A, rapport randnummer 22 onder F.
[11] Zie pagina 2 van de homepage, onder het kopje *What Makes Bob Casino the Best*, bijlage 4, kenmerk: 14671/01.250.710/02.
[12] Bijlage 6, kenmerk: 14671/01.250.710/04.
[13] Deze voorwaarde is niet vermeld in randnummer 22 onder D. van het rapport, maar is wel te vinden in de *Terms & Conditions* onderaan p. 5.

2.2 De betrokkene

18. Naast de website is ook de betrokkene onderzocht. Blijkens het onderzoek biedt N1 gelegenheid tot deelname aan de kansspelen op de website.[14] Dat blijkt onder meer uit het volgende.

19. Op de website staan haar contactgegevens vermeld.[15] De website waarop de kansspelen worden aangeboden, staat geregistreerd op naam van N1.[16] Blijkens de informatie op de website[17] exploiteert N1 de website. Onderaan de homepagina van de website werd N1 als eigenaar van de website genoemd.[18] N1 vermeldt daarbij tevens dat zij over een kansspelvergunning beschikt van de Malta Gaming Authority (MGA).

3 Rapport

20. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 23 augustus 2022 een rapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat N1 door middel van de website gelegenheid heeft gegeven 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.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

21. Bij brief van 29 september 2022 is namens N1 een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.

4.2 Inhoudelijk

[14] Bijlage 3, kenmerk: 14671/01.250.710/01C.
[15] Bijlage 4, kenmerk: 14671/01.250.710/02.
[16] Bijlage 4, kenmerk: 14671/01.250.710/02.
[17] Bijlage 4, kenmerk: 14671/01.250.710/02.
[18] Bijlage 4, kenmerk: 14671/01.250.710/02.

22. Namens N1 is – in de kern samengevat – het volgende aangevoerd:

a. De Kansspelautoriteit is niet bevoegd om op te treden tegen buitenlandse kansspelen. In dit kader wijst N1 in het bijzonder op de Ladbrokes-arresten, het soevereiniteitsbeginsel, het territorialiteitsbeginsel, het vrij verkeer van diensten en het lex certa-beginsel.

b. Er is geen sprake van een overtreding. De bevindingen van de Kansspelautoriteit worden betwist. Er worden geen concrete gegevens overgelegd waaruit blijkt dat er Nederlanders zouden hebben gespeeld op de website. Dit is van belang nu N1 technische maatregelen heeft genomen om deelname vanuit Nederland te voorkomen.

c. De bevindingen waaruit zou blijken dat sprake is van (mede) gerichtheid op de Nederlandse markt worden, mede onder verwijzing naar het soevereiniteitsbeginsel, het territorialiteitsbeginsel en het vrij verkeer van diensten, betwist ten aanzien van de volgende punten:

A. Website vanuit Nederland te benaderen
B. Aanmaken account, storten en deelnemen aan een kansspel
C. Informatie over prijzen/winsten
D. Website bevat de Nederlandse en Engelse taal
E. Valuta euro als betaalmiddel en/of uitkering prijzen
F. Betaalmethode iDeal of andere betaalmethode die doorgeleidt naar een Nederlandse bank.
G. Verwijzing naar Nederlandse verslavingszorginstantie
H. Nederland is niet benoemd als uitgesloten land in de Terms en Conditions
I. Overige kenmerken waaruit (mede)gerichtheid op Nederland blijkt

d. N1 betwist de berekening van de omzet en de door de Kansspelautoriteit gehanteerde methodes om de omzet te schatten.

e. Voor zover een overtreding wordt vastgesteld, meent N1 dat een boetebesluit niet opportuun is en dat de Kansspelautoriteit het dient te laten bij een waarschuwing of bestuursdwang.

23. De Kansspelautoriteit zal hieronder op de geëigende plek ingaan op deze punten.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

24. 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 geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.

25. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a.

26. 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 bedraagt of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

27. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 900.000,- is.

5.2 Bevoegdheid

(zienswijze onderdeel a)

28. Volgens N1 is de Kansspelautoriteit niet bevoegd om handhavend op te treden. In dit kader wijst N1 in het bijzonder op de Ladbrokes-arresten, het soevereiniteitsbeginsel, het territorialiteitsbeginsel, het vrij verkeer van diensten en het lex certa-beginsel.

29. Met betrekking tot de Ladbrokes-arresten stelt N1 dat de Kansspelautoriteit haar bevoegdheid om handhavend op te treden ten onrechte zou baseren op deze arresten. Voorts beweert N1 dat de Kansspelautoriteit deze bevoegdheid niet in het rapport zou hebben gemotiveerd. De Kansspelautoriteit stelt vast dat beide stellingen geen stand kunnen houden. Voor zover het gaat om handhavend optreden, baseert de Kansspelautoriteit haar bevoegdheid op artikel 35a van de Wok. De bevoegdheid om handhavend op te treden vindt zijn grondslag dus in de

wet en niet, zoals N1 stelt, in de Ladbrokes-arresten. De Kansspelautoriteit hoeft deze bevoegdheid dan ook niet in het rapport te motiveren, maar in dit besluit, hetgeen zij blijkens randnummer 25 heeft gedaan.

30. Ten aanzien van het soevereiniteits- en het territorialiteitsbeginsel, wijst de Kansspelautoriteit op het volgende. Anders dan N1 betoogt, is geen sprake van een schending van deze beginselen. Deze beginselen zijn immers niet van toepassing, althans staan niet in de weg aan het opleggen van een boete, zodat deze beginselen, in tegenstelling tot wat N1 stelt, geen bespreking in het rapport behoeven. In dit verband verwijst de Kansspelautoriteit naar de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 10 januari 2018[19], waarin werd overwogen:

    '*Naar het oordeel van het College is daarbij van het uitoefenen van onderzoeksbevoegdheden buiten Nederland geen sprake, ook niet indien, zoals in dit geval, de inlichtingenvordering en de last onder dwangsom zijn opgelegd aan een (enkel) in het buitenland gevestigde (rechts)persoon. Het College overweegt in dat verband dat de inlichtingenvordering en de last onder dwangsom verband houden met een onderzoek naar een mogelijke overtreding van de Wft in Nederland en in beginsel geen effect sorteren buiten de Nederlandse rechtsorde zodat daarmee geen inbreuk wordt gemaakt op de soevereiniteit van een andere staat, in dit geval Suriname. In zoverre is in dit geval van extraterritoriale uitoefening van toezichtsbevoegdheden door DNB geen sprake geweest; de bevoegdheid is in Nederland uitgeoefend. Gelet daarop kan het oordeel van de rechtbank dat DNB op grond van het territorialiteitsbeginsel niet gerechtigd was de last onder dwangsom aan MTE op te leggen, geen stand houden.*'

31. De Kansspelautoriteit merkt op dat, evenals in bovenstaande uitspraak, het soevereiniteits– en het territorialiteitsbeginsel niet in de weg staan aan het opleggen van een bestuurlijke sanctie, zoals in casu een bestuurlijke boete. Ook in de onderhavige zaak is namelijk geen sprake van extraterritoriale uitoefening van bevoegdheden. Immers zowel uit het rapport als uit onderhavig besluit blijkt glashelder dat N1 hier te lande gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan kansspelen zonder daarvoor over de vereiste vergunning te beschikken. Het betreft hier dus een overtreding van de Wok in Nederland. De Kansspelautoriteit heeft de wettelijke taak om de Wok te handhaven en is daartoe ook bevoegd, zoals onder randnummer 25 is aangegeven. Dat N1 in het buitenland is gevestigd, de website daar wordt gehost en alle communicatie digitaal gaat, maakt dit niet anders. De Kansspelautoriteit oefent haar bevoegdheid om handhavend op te treden immers in

[19] ECLI:NL:CBB:2018:2, ro. 5.2.

Nederland uit. Derhalve kan geen sprake zijn van een schending van de soevereiniteit of het territorium van een andere staat en kan de Kansspelautoriteit ook niet in strijd met het soevereiniteits- en territorialiteitsbeginsel hebben gehandeld.

32. Voor wat betreft hetgeen N1 naar voren heeft gebracht over het vrij verkeer van diensten overweegt de Kansspelautoriteit als volgt. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom, zoals N1 beweert, het loslaten van het totaalverbod aangaande online kansspelen tot gevolg zou hebben dat artikel 1 van de Wok op grond van de bestaande Europese jurisprudentie niet langer een gerechtvaardigde beperking zou vormen voor het vrij verkeer van diensten. Het verbod van artikel 1 van de Wok is immers ook na het inwerking treden van de Wet Kansspelen op afstand nog immer ongewijzigd van kracht. Hetzelfde geldt voor de doelstellingen van de Wok en de belangen die deze wet beoogt te beschermen. Volgens de Kansspelautoriteit vormt artikel 1 van de Wok derhalve nog steeds een gerechtvaardigde beperking op het vrij verkeer van diensten en kan er daarom in dit kader geen sprake zijn van strijd met het lex certa-beginsel zoals door N1 is betoogd.

5.3 Overtreding

(zienswijze onderdeel b)

33. N1 betwist de bevindingen van de Kansspelautoriteit met betrekking tot de overtreding. Volgens N1 zouden er geen concrete gegevens zijn overgelegd waaruit blijkt dat er Nederlanders hebben gespeeld op de website. Dit zou van belang zijn nu N1 software heeft laten ontwikkelen die deelname vanuit Nederland zou belemmeren, zodat geen sprake zou zijn van een overtreding.

34. In reactie op het bovenstaande stelt de Kansspelautoriteit voorop dat, in tegenstelling tot wat N1 beweert, daadwerkelijke deelname vanuit Nederland aan kansspelen überhaupt geen vereiste is voor het vaststellen van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok, noch voor het vaststellen van de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen N1. Daadwerkelijke deelname door spelers is immers geen bestanddeel van de verbodsbepaling van artikel 1, aanhef en onder a van de Wok, noch van artikel 33b en 35a van de Wok. Volgens vaste jurisprudentie is dan ook niet vereist dat de kansspelen in kwestie

daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn gespeeld.[20]

35. Waar het om gaat is dat de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat N1 het door de inrichting van haar website mogelijk heeft gemaakt dat spelers vanuit Nederland konden deelnemen aan haar kansspelen. Dat is reeds voldoende om de overtreding vast te stellen.

36. Overigens wijst de Kansspelautoriteit erop dat zij, anders dan N1 stelt, wel degelijk concrete gegevens heeft overgelegd waaruit blijkt dat er daadwerkelijk vanuit Nederland is deelgenomen aan de door N1 via de website aangeboden kansspelen. Uit het rapport blijkt immers dat een toezichthouder van de Kansspelautoriteit dit op 23 november 2021 heeft gedaan. Bovendien wordt massale deelname vanuit Nederland aan de aangeboden kansspelen bevestigd door de bij het rapport overgelegde bezoekgegevens van Similarweb.[21] De Kansspelautoriteit acht het namelijk ondenkbaar dat de ruim 1 miljoen bezoeken aan meer dan alleen de homepage van de website hebben plaatsgevonden zonder deelname aan de aangeboden kansspelen.

37. Dat N1 stelt dat zij software hanteert die deelname aan kansspelen vanuit Nederland belemmert en er daardoor geen sprake zou zijn van een overtreding, doet aan het bovenstaande niets af. Allereerst merkt de Kansspelautoriteit hierover op dat, zoals hierboven uiteen is gezet, er ondanks de software die N1 stelt te hanteren, wel degelijk vanuit Nederland (en met Nederlandse adresgegevens) kon worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen, zodat de overtreding daarmee gegeven is. Voorts wijst de Kansspelautoriteit erop dat het voor N1 uiterst eenvoudig is om te detecteren dat een account van een toezichthouder van de Kansspelautoriteit is. Bij het registreren werd namelijk gebruik gemaakt van de naam “Medewerker HH” met als e-mailadres ‘medewerkerhh12@kansspelautoriteit.nl’. Ook waren gegevens van de Kansspelautoriteit gebruikt zoals het adres en het rekeningnummer.

38. Dat een dergelijk account, dat overduidelijk van een toezichthouder is, pas na anderhalve week of later beëindigd wordt en de inzet plus het saldo van de spelersrekening pas dan worden teruggestort, levert geen enkel bewijs op van (adequaat werkende) software die deelname aan kansspelen vanuit Nederland (door andere spelers dan de toezichthouder) belemmert en daarmee een overtreding voorkomt. Dit geldt des te meer nu uit de bezoekgegevens van

[20] Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5. Zie ook: Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:963 (*Huizenloterij Winterswijk*), r.o. 7; Rb. ‘s-Gravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (*SMS-huizenloterij*), r.o. 4.6.
[21] Zie het rapport randnummer 34 en stuk 9, kenmerk 14671/01.272.430.

Similarweb blijkt dat de website gedurende het gehele jaar 2021 in grote getale is bezocht. Nog daargelaten dat van de schorsing van het account, het onderscheppen hiervan en de e-mail die aan de speler (toezichthouder) zou zijn gestuurd geen concrete kopieën of andere bewijsstukken zijn overgelegd. De Kansspelautoriteit heeft in bijlage 3 van de schriftelijke zienswijze slechts een template aangetroffen van een e-mail zoals die naar de speler zou zijn gestuurd. De automatisch gegenereerde e-mail die volgens N1 op 23 november 2021 om 19.13 uur naar de speler zou zijn verzonden, heeft de Kansspelautoriteit nooit ontvangen.

5.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt

(Zienswijze onderdeel c)

39. De bevindingen waaruit zou blijken dat sprake is van (mede) gerichtheid op de Nederlandse markt worden door N1 betwist ten aanzien van de volgende punten:

    A. Website vanuit Nederland te benaderen
    B. Aanmaken account, storten en deelnemen aan een kansspel
    C. Informatie over prijzen/winsten
    D. Website bevat de Nederlandse en Engelse taal
    E. Valuta euro als betaalmiddel en/of uitkering prijzen
    F. Betaalmethode iDeal of andere betaalmethode die doorgeleidt naar een Nederlandse bank.
    G. Verwijzing naar Nederlandse verslavingszorginstantie
    H. Nederland is niet benoemd als uitgesloten land in de Terms & Conditions
    I. Overige kenmerken waaruit (mede)gerichtheid op Nederland blijkt

40. De Kansspelautoriteit zal hieronder puntsgewijs ingaan op de aspecten die N1 heeft betwist.

<u>A Website vanuit Nederland te benaderen</u>

41. Benaderbaarheid vanuit Nederland is volgens N1 geen geschikt middel om gerichtheid van een website op Nederland vast te stellen omdat de software van N1 deelname aan kansspelen vanuit Nederland onmogelijk zou maken. Dat een website vanuit een Nederlands IP-adres benaderbaar is, zegt volgens N1 alleen iets over de toegankelijkheid hiervan maar zegt niets over hetgeen waarop de website zich richt, noch over het belang dat de kansspelwetgeving probeert te beschermen, noch over een eventuele overtreding.

42. Volgens de Kansspelautoriteit kan dit betoog niet slagen. Zij verwijst hieromtrent naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 september 2018: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.[naam].com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is.* [...] *Nu* [aanbieder] *niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van* [aanbieder] *niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit.* [22]

43. Uit bovenstaande uitspraak blijkt dat de bereikbaarheid van de website vanuit Nederland weldegelijk iets zegt over de gerichtheid van die site op de Nederlandse markt en over de vraag of er sprake is van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. De aanbieder had in deze zaak immers als argument aangevoerd dat de Wok niet was overtreden omdat geen sprake van was gerichtheid op de Nederlandse markt. De voorzieningenrechter schuift dit argument terzijde omdat juist uit de toegankelijkheid van de betreffende website bleek dat er wel sprake was van gerichtheid op de Nederlandse markt. Nu niet gebleken is van door N1 genomen (adequate) maatregelen om deelname vanuit Nederland aan de door haar aangeboden kansspelen te voorkomen, faalt haar betoog dat benaderbaarheid vanuit Nederland geen geschikt middel is om gerichtheid op Nederland vast te stellen.

<u>B Aanmaken account, storten en deelnemen aan een kansspel</u>

44. Het aanmaken van een account en het storten van geld is niet direct een overtreding volgens N1. Het gaat naar haar zeggen om het daadwerkelijk onrechtmatig kunnen deelnemen aan kansspelen. N1 zou software hanteren die deelname vanuit Nederland aan kansspelen belemmert en de Kansspelautoriteit zou hebben nagelaten om te motiveren op welke wijze er dan nog sprake is van een overtreding.

45. Zoals geconstateerd in het rapport en nader uitgelegd in randnummer 38 van dit besluit wijst de Kansspelautoriteit erop dat niet gebleken is dat N1 (adequate) maatregelen heeft genomen om deelname vanuit Nederland aan de door haar aangeboden kansspelen te voorkomen. Bovendien is daadwerkelijk deelname aan de aangeboden kansspelen niet vereist voor het vaststellen van een overtreding. Zoals gezegd is het voor het vaststellen van een overtreding al voldoende wanneer ‘gelegenheid’ wordt gegeven tot deelname aan kansspelen. Punt B kan volgens de Kansspelautoriteit derhalve buiten nadere bespreking blijven.

[22] ECLI:NL:RBDHA:2018:16636, r.o. 7.

C Informatie over prijzen/winsten

46. Uit promotionele teksten op de website over prijzen en winsten blijkt volgens N1 geenszins dat sprake is van gerichtheid op Nederland. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat deze promotionele teksten in het rapport slechts zijn vermeld in het licht van de onderbouwing van het betreffende bestanddeel van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. Over de vraag of daaruit gerichtheid op Nederland zou kunnen blijken, heeft zij zich, afgezien van het feit dat er met euro's betaald kan worden, niet uitgesproken.

D Website bevat de Nederlandse en Engelse taal

47. N1 heeft erop gewezen dat de website in het geheel geen Nederlandse taal bevat. Dat een betalingspagina van een derde partij dit wel bevat maakt volgens N1 niet dat sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt.

48. De enkele omstandigheid dat de website niet in de Nederlandse taal raadpleegbaar was, dwingt volgens de Kansspelautoriteit niet tot de conclusie dat die niet mede waren gericht op Nederland.[23] Het gebruik van de Engelse taal bij de inrichting van een website vormt juist een kenmerk van medegerichtheid op Nederland. Het maakt het voor veel Nederlandse ingezetenen tenslotte mogelijk om via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen deel te nemen. Immers, Engels is niet alleen een internationale taal, maar het is een feit van algemene bekendheid dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven.[24]

49. De Kansspelautoriteit wijst er in dit kader op dat het gebruik van de Engelse taal mede bezien moet worden in onderlinge samenhang met de overige kenmerken van gerichtheid op de Nederlandse markt zoals vermeld onder randnummer 7 tot en met 12 van dit sanctiebesluit.

E. Valuta euro als betaalmiddel en/of uitkering prijzen

50. De euro als valuta is volgens N1 an sich niet geschikt om gerichtheid op Nederland uit te destilleren, nu de euro wordt gehanteerd binnen heel Europa, N1 is gevestigd in Malta en dus de euro als wettig betaalmiddel gebruikt.

51. De Kansspelautoriteit kan zich niet vinden in deze conclusie van N1. Het gaat er immers niet om dat de euro in bijna heel Europa inclusief Malta wordt gehanteerd, maar om het feit dat de euro een wettig betaalmiddel in Nederland is. N1 heeft zijn website zo ingericht dat er vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de door haar aangeboden kansspelen. Het hanteren van de valuta euro als betaalmiddel

[23] Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.
[24] Zie ook: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Ltd.*), r.o. 5.2.

vormt een belangrijk onderdeel van die inrichting omdat er via dit betaalmiddel vanaf Nederlandse bankrekeningen rechtstreekse stortingen konden worden gedaan op spelersrekeningen zodat daarmee kon worden deelgenomen aan kansspelen. Het hanteren van de valuta euro als betaalmiddel heeft dus wel degelijk te gelden als een kenmerk van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt.

F. Betaalmethode iDeal of andere betaalmethode die doorgeleidt naar een Nederlandse bank.

52. N1 stelt dat indien een betalingspagina van een derde partij de Nederlandse taal bevat dit niet maakt dat sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Het betreft dan immers een externe partij waarop N1 geen invloed kan uitoefenen.

53. Nu N1 erkent dat de Nederlandse taal werd gebezigd tijdens het betalingsproces merkt de Kansspelautoriteit dit aan als een vaststaand feit. Dat N1 dat onderdeel van haar dienst heeft uitbesteed aan een derde doet niets af aan het gegeven dat het hanteren van de Nederlandse taal kan worden aangemerkt als kenmerk van gerichtheid op de Nederlandse markt.

G. Verwijzing naar Nederlandse verslavingszorginstantie

54. N1 verwijst naar Gambling Therapy op basis van verplichtingen uit haar Maltese vergunning. Gambling Therapy is een zelfstandige entiteit die op geen enkele wijze is gelieerd aan N1. Dat deze organisatie haar website kennelijk ook in het Nederlands beschikbaar heeft zegt niets over gerichtheid op de Nederlandse markt.

55. De Kansspelautoriteit stelt vast dat N1 niet heeft weersproken dat zij verwijst naar de verslavingszorg instantie Gordon Moody (Gambling Therapy), waarvan de website in de Nederlandse taal beschikbaar is. Dat een dergelijke verwijzing vanuit de MGA verplicht zou zijn, doet daar niets aan af en is overigens op geen enkele wijze onderbouwd.

H. Nederland is niet benoemd als uitgesloten land in de Terms & Conditions

56. Dat Nederland niet is vermeld op een lijst van uitgesloten landen is volgens N1 geen vorm van actieve gerichtheid op de Nederlandse markt, omdat N1 nu juist geen landen vermeld waar vanuit wel kan worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen. Dit is volgens N1 de omgekeerde variant van de in de jurisprudentie gehanteerde norm. Verder wijst N1 er nog op dat de Kansspelautoriteit ten onrechte meent dat sprake is van gerichtheid op Nederland omdat in de algemene voorwaarden staat dat bepaalde spellen toegankelijk zijn voor Nederlands territoir.

N1 is immers contractueel gehouden (i.v.m. intellectuele eigendomsrechten) om de betreffende voorwaarden een-op-een over te nemen.

57. Ten aanzien van hetgeen N1 heeft gesteld omtrent de lijst van uitgesloten landen overweegt de Kansspelautoriteit als volgt. N1 verwijst ter ondersteuning van haar betoog naar het Ladbrokes-arrest van de Hoge Raad.[25] Naar de mening van de Kansspelautoriteit maakt zij daar echter ten onrechte uit op dat het ontbreken van Nederland op een lijst van uitgesloten landen niet heeft te gelden als een kenmerk van gerichtheid op de Nederlandse markt. De Hoge Raad heeft immers slechts aangeven dat sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt wanneer Nederland is vermeld in een lijst van landen van waaruit aan kansspelen kan worden deelgenomen.[26] De Hoge Raad heeft daarmee geen uitspraak gedaan over de situatie dat, zoals in de onderhavige zaak, sprake is van een lijst van uitgesloten landen waarin Nederland niet is vermeld. De stelling dat er in deze situatie geen sprake zou zijn van gerichtheid op de Nederlandse markt is naar het oordeel van de Kansspelautoriteit dan ook niet alleen onvoldoende onderbouwd, maar gelet op rechtsoverwegingen 5.2 en 5.3 van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag inzake Mr. Green, ook onjuist.[27]

"5.2. Verder heeft verweerder bij de beoordeling mogen betrekken dat in de algemene voorwaarden op de website 179 landen zijn opgesomd waarvan de inwoners zijn uitgesloten voor deelname. Daarin wordt Nederland niet genoemd. Los van de vraag of eiseres verplicht is een dergelijke lijst te gebruiken, heeft eiseres welbewust 179 landen op de lijst opgenomen. De omstandigheid dat Nederland daarop niet wordt genoemd, heeft verweerder daarom mogen betrekken bij zijn beoordeling……..."

5.3. Gelet op voorgaande heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de website van eiseres mede is gericht op de Nederlandse markt. Dat deze factoren niet worden genoemd in het Ladbrokes-arrest, maakt niet dat deze feiten niet relevant zijn voor de beoordeling. In dit arrest wordt immers geen limitatieve opsomming gegeven van feiten die van belang kunnen worden geacht bij de vraag of een website (mede) is gericht op de Nederlandse markt."

58. Met betrekking tot de stelling dat de Kansspelautoriteit ten onrechte meent dat sprake is van gerichtheid op Nederland omdat in de algemene voorwaarden staat

[25] HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (Ladbrokes).
[26] Zie ro. 3.3.3.
[27] ECLI:NL:RBDHA:2022:3820

dat bepaalde spellen toegankelijk zijn voor Nederlands territoir, overweegt de Kansspelautoriteit het volgende.

59. Allereerst merkt de Kansspelautoriteit op dat contractuele verplichtingen om voorwaarden een-op-een over te nemen niets af doen aan het feit dat een in de algemene voorwaarden van N1 opgenomen clausule waarin bepaalde kansspelen voor Nederland beschikbaar zijn wel degelijk blijk geeft van gerichtheid op de Nederlandse markt.

60. Voorts wijst de Kansspelautoriteit erop dat N1 op geen enkele wijze heeft onderbouwd waaruit haar verplichting om een dergelijke clausule in haar voorwaarden op te nemen zou blijken. Zo heeft zij ook geen contracten met de houder(s) van intellectuele eigendom overgelegd waarmee het bestaan van deze verplichting kan worden aangetoond.

61. Bovendien meent de Kansspelautoriteit dat een kansspelaanbieder zich überhaupt niet kan verschuilen achter contractuele verplichtingen uit overeenkomsten met derden. Het is aan N1 om ervoor te zorgen dat zij handelt in overeenstemming met de in Nederland geldende kansspelwetgeving.

I Overige kenmerken waaruit (mede)gerichtheid op Nederland blijkt

62. N1 betwist dat uit het tonen van het landnummer + 31 tijdens het registratieproces gerichtheid op de Nederlandse markt zou blijken. Een applicatie voegt automatisch het landnummer toe. Hierop zou N1 geen invloed hebben.

63. De Kansspelautoriteit wijst erop dat bij het registratieproces het landnummer, de Nederlandse vlag en het land “Netherlands” al automatisch waren ingevuld.[28] Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit blijkt hieruit voldoende dat de website mede op Nederland was gericht. Hetgeen N1 daarover gesteld heeft, doet daar niets aan af.

5.5 Schatting omzet vanuit Nederland

(zienswijze onderdeel d)

5.5.1 Gebruik data Similarweb

64. N1 betwist de berekening van de omzet en de door de Kansspelautoriteit gehanteerde methodes om de omzet te schatten.

[28] Bijlage 1, kenmerk: 14671/01.250.710./01A, zie ook boeterapport randnummer 11.

65. Voordat de Kansspelautoriteit in zal gaan op de concrete argumenten die N1 op deze punten heeft aangevoerd, zal zij eerst uiteenzetten wat de door haar gehanteerde methode om met data van Similarweb de omzet te berekenen en daarop de boete te baseren inhoudt.

66. De Kansspelautoriteit gebruikt gegevens van Similarweb om het aantal bezoeken op een bepaalde website in een bepaalde periode vast te stellen. Similarweb is een bedrijf dat, onafhankelijk van de Kansspelautoriteit, gegevens verwerkt en verstrekt over dataverkeer op internet. Daarvoor verzamelt Similarweb gegevens op de volgende manieren:

    - De betreffende websites leveren zelf relevante gegevens aan;
    - Similarweb heeft bij bepaalde consumenten software geïnstalleerd die hun activiteiten bijhoudt en naar Similarweb stuurt;
    - Partners van Similarweb, waaronder internetserviceproviders, leveren gegevens aan Similarweb aan;
    - Similarweb verzamelt data uit openbare bronnen.

    Deze gegevens worden verwerkt, bijvoorbeeld door ze, waar nodig op te schonen en met elkaar te vergelijken.[29] De statistieken die Similarweb voor een bepaalde website weergeeft, kunnen dus de daadwerkelijke statistieken zijn, maar kunnen ook een weergave zijn van een beredeneerde inschatting.

67. De Kansspelautoriteit kan niet zelf vaststellen hoeveel bezoekers of bezoeken een website heeft, hoeveel spelersaccounts er zijn, hoeveel er verdiend wordt met de exploitatie van een website, enz. Daarom maakt zij een inschatting op basis van gegevens die uit onafhankelijke en objectieve bronnen zijn verkregen. De Kansspelautoriteit is van mening dat zij op die manier een correcte maatstaf hanteert voor de inschatting van het aantal bezoeken. Het staat N1 vrij om verifieerbare gegevens over haarzelf te verstrekken. Zulke gegevens zouden ertoe kunnen leiden dat de Kansspelautoriteit de betreffende variabelen bijstelt (in het voordeel van N1), maar N1 heeft niet van die mogelijkheid gebruik gemaakt. N1 heeft, zoals in het onderstaande is toegelicht, evenmin met juiste en draagkrachtige argumenten gemotiveerd waarom de gegevens van Similarweb onjuist zijn of zodanig afwijken van de werkelijke cijfers dat zij niet geschikt zijn voor het doel waarvoor de Kansspelautoriteit ze gebruikt.

[29] Zie voor meer informatie hierover: https://support.similarweb.com/hc/en-us/articles/360001631538-Similarweb-Data-Methodology.

68. In bijlage 9 [30] heeft de Kansspelautoriteit uiteengezet hoe zij het bedrag van € 230,24 per bezoek heeft berekend. Ook heeft zij duidelijk gemaakt hoe zij de aantallen bezoeken heeft bepaald. De Kansspelautoriteit heeft echter besloten om ten gunste van betrokkene een correctie uit te voeren op de geschatte omzet. Hieronder wordt dit toegelicht.

69. Op 29 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit haar berekeningen volgens de rekenmethode van bijlage 9 toegepast op een aantal vergunninghouders en de resultaten daarvan vergeleken met een berekening gebaseerd op de cijfers die deze vergunninghouders hebben verstrekt aan de Belastingdienst (zie de bijlage).[31] Uit deze berekening blijkt dat de rekenmethode die de Kansspelautoriteit hanteert in bijlage 9, bedragen oplevert die gemiddeld een factor 1,84 hoger zijn dan de bedragen die volgen uit de gegevens van de Belastingdienst. Daarom heeft de Kansspelautoriteit besloten om een correctie toe te passen door de omzet te delen door 2.

70. De Kansspelautoriteit benadrukt dat zij niet gehouden is om de exacte in Nederland behaalde omzet van N1 te bepalen. Het gaat er uiteindelijk om dat aan N1 een boete wordt opgelegd die in redelijke verhouding staat tot de overtreding.

5.5.2 Methode omzetberekening ten onrechte betwist

71. Nu de Kansspelautoriteit de methode van de omzetberekening uiteen heeft gezet, komt zij nu, zoals gezegd, toe aan de bespreking van de concrete argumenten die N1 tegen de omzetberekening heeft ingebracht. Hieronder zal de Kansspelautoriteit telkens een korte samenvatting geven van de belangrijkste argumenten en daar vervolgens op reageren.

    - *Er wordt gebruik gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van een derde partij (Similarweb) en die niet op juistheid kunnen worden gecontroleerd en/of bestreden.*

72. Zoals hierboven uitgelegd maakt de Kansspelautoriteit gebruik van gegevens die uit onafhankelijke en objectieve bronnen zijn verkregen. De Kansspelautoriteit is van mening dat zij op die manier een correcte maatstaf hanteert voor de inschatting van het aantal bezoeken. Als N1 meent dat deze gegevens onjuist zijn, staat het haar vrij om (haar eigen) verifieerbare gegevens hierover te verstrekken, hetgeen zij tot nu toe heeft nagelaten.

[30] Kenmerk: 14671/01.272.430, zie in deze bijlage het verslag met betrekking tot het Bruto Spel Resultaat en de omzetschatting van onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand.
[31] Bijlage bij dit besluit met kenmerk: 10101/01.279.802

- *Similarweb beschikt niet over eigen metingen. Er is dus sprake van een schatting van de Kansspelautoriteit op basis van een schatting van Similarweb.*

73. De Kansspelautoriteit weerspreekt de stelling dat zij haar berekening van de omzet baseert op een schatting van Similarweb. Ondanks dat Similarweb zelf geen metingen doet, maakt zij, zoals hierboven uiteengezet, gebruik van gegevens die afkomstig zijn uit onafhankelijke en objectieve bronnen, welke deels bestaan uit door de betreffende partijen zelf gedane metingen (first-party direct measurement). De stelling dat sprake is van geschatte gegevens door Similarweb is derhalve ongenuanceerd en deels onjuist. Bovendien heeft de Kansspelautoriteit zoals hierboven beschreven een vergelijking gemaakt met gegevens uit de legale markt en aan de hand daarvan een ruime correctiefactor (2) toegepast in het voordeel van N1, zodat de omzetberekening niet in haar nadeel uitvalt. De Kansspelautoriteit is van mening dat zij op die manier een correcte en betrouwbare maatstaf hanteert voor het berekenen van de omzet. Als N1 het hiermee niet eens is, staat het haar vrij om verifieerbare gegevens over haarzelf te verstrekken, hetgeen zij tot nu toe heeft nagelaten.

- *Uit het rapport blijkt niet dat de Kansspelautoriteit heeft voldaan aan haar vergewisplicht ten aanzien van de Similarwebgegevens.*

74. De Kansspelautoriteit wijst erop dat zij in deze geen vergewisplicht als bedoeld in artikel 3:9 van de Awb heeft nu Similarweb geen door haar ingeschakelde adviseur is, maar slechts een instantie die onafhankelijk van de Kansspelautoriteit, gegevens verwerkt en verstrekt over dataverkeer op internet.

- *Er zijn geen feitelijke vaststellingen gedaan bij de andere websites dan bobcasino.com, maar deze sites zijn wel in het rapport betrokken. De statistieken van deze sites slaan niet terug op bobcasino.com en zeggen niets over de omvang van de omzet die met bobcasino.com zou zijn behaald. De indruk ontstaat dat de Kansspelautoriteit deze statistieken probeert toe te rekenen aan bobcasino.com om vervolgens deze foutieve omzet te gaan gebruiken voor de strafmaat.*

75. Dat er geen feitelijke vaststellingen zijn gedaan bij andere websites dan bobcasino.com, neemt volgens de Kansspelautoriteit niet weg dat uit de bezoekgegevens van Similarweb wel blijkt dat aannemelijk is dat deze sites door bezoeken vanuit Nederland omzet gegenereerd hebben. Gelet op artikel 35a,

tweede lid, van de Wok, zou de Kansspelautoriteit dit relevant mogen achten voor het bepalen van de maximale hoogte van de boete. De Kansspelautoriteit zal zich bij de omzetberekening echter beperken tot de bezoekgegevens van bobcasino.com en zal de gegevens van de overige websites van N1 buiten beschouwing laten.

- *Er wordt bij de omzetberekening uitgegaan van gemiddelden en de Kansspelautoriteit heeft niet uitgelegd waarom N1 vergelijkbaar zou zijn met de drie partijen waar de Kansspelautoriteit naar heeft verwezen bij zijn omzetschatting (Kindred, 888 en LeoVegas). Concrete gegevens uit jaarverslagen zijn voor N1 niet beschikbaar bij de Kansspelautoriteit en derhalve kan de omzetschatting geen standhouden.*

76. De Kansspelautoriteit merkt hieromtrent op dat zij conform haar boetebeleid, bij afwezigheid van concrete gegevens uit jaarverslagen, een schatting van de omzet mag maken. In het bovenstaande heeft zij bovendien uitgebreid toegelicht waarom deze schatting betrouwbaar is. De partijen waar de Kansspelautoriteit naar heeft verwezen bij haar omzetschatting (Kindred, 888 en LeoVegas) zijn qua gemiddelde omvang en aangeboden kansspelen overigens goed vergelijkbaar met N1 en hebben allen illegaal kansspelen aangeboden op de Nederlandse markt. Nu N1 desondanks heeft gesteld dat de omzetschatting geen stand kan houden, ligt het op haar weg om zelf concrete gegevens zoals jaarverslagen te overleggen om dit aannemelijk te maken.

- *N1 vraagt zich af hoe betrouwbaar de gegevens zijn. Zij voert hiertoe aan dat de onderlinge verschillen tussen de partijen waar bij de omzetschatting naar is verwezen groot zijn, de bezoekersaantallen van een website niet geschikt zijn voor het maken van een waarheidsgetrouwe omzetschatting en de gehanteerde gegevens met betrekking tot de omzetschatting slechts ongeveer 35% van de onvergunde kansspelmarkt in Nederland beslaan.*

77. Het feit dat de Kansspelautoriteit bij de omzetberekening uitgaat van gemiddelden, waarbij de verschillen tussen de onderlinge partijen groot zijn, maakt volgens haar niet dat die berekening onbetrouwbaar is. Hetzelfde geldt voor de argumentatie met betrekking tot de bezoekersaantallen en het in de ogen van N1 geringe percentage van de onvergunde kansspelmarkt. De Kansspelautoriteit verwijst in dit kader nogmaals naar hetgeen zij in het bovenstaande heeft overwogen over de betrouwbaarheid van de omzetberekening.

- *Bij de methodiek wordt uitgegaan van ambtelijke gegevens op basis waarvan aannames worden gedaan door de Kansspelautoriteit omtrent een*

vermenigvuldigingsfactor. Deze gegevens kunnen niet op juistheid gecontroleerd worden en nu het hanteren hiervan niet gemotiveerd is, kan de omzetschatting geen standhouden.

78. Anders dan N1 betoogt, kunnen de gegevens waarover N1 spreekt wel op juistheid gecontroleerd worden. De Kansspelautoriteit heeft uitgelegd hoe zij komt aan de vermenigvuldigingsfactor bij de berekening van BSR naar omzet. Hij verwijst in dit kader naar het verslag met betrekking tot het Bruto Spel Resultaat en de omzetschatting van onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand.[32]

    - *De bezoekersaantallen an sich zeggen niets over de feitelijke handelingen die plaatsvinden op een website. Door de software die N1 hanteert kunnen er wel bezoeken plaatsvinden, maar wordt deelname aan kansspelen belemmerd. Zodoende kan dit niet tot een overtreding leiden of tot omzet/BSR-resultaat.*

79. De Kansspelautoriteit gebruikt het aantal bezoeken om een beredeneerde schatting te maken van de omzet van N1. Dat niet ieder bezoek leidt tot omzet is niet relevant. Er wordt immers uitgegaan van de gemiddelde omzet per bezoek. Daarin is dus verdisconteerd dat sommige bezoeken geen omzet genereren en andere bezoeken juist veel meer dan het gemiddelde. De Kansspelautoriteit heeft bij het berekenen van de omzet bovendien ook rekening gehouden met de bounce rate[33]. Gelet op bovenstaande factoren en het enorme aantal bezoeken aan de website van N1 kan volgens de Kansspelautoriteit niet gesteld worden dat deze bezoeken niet tot omzet zouden leiden. Dat deelname aan de aangeboden kansspelen zou zijn belemmerd door het hanteren van software heeft N1, zoals uitgelegd onder randnummer 38 van dit besluit, niet, althans onvoldoende aannemelijk gemaakt.

    - *Bij de gehanteerde gegevens heeft geen werkelijkheidstoets plaatsgevonden. Uit een onderzoek van KANTAR PUBLIC blijkt dat de gehanteerde gemiddelden door de Kansspelautoriteit zo drastisch afwijken van de werkelijkheid dat de geschatte omzetberekening in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn en geen recht doet aan de werkelijkheid. In het onderzoek van KANTAR PUBLIC zijn ook de gegevens van Kindred/Unibet betrokken.*

[32] Bijlage 9, kenmerk 14671/01.272.430. In dit stuk is het betreffende verslag te vinden. In het verslag zelf staat bovenaan pagina 4 de uitleg en ook verderop in het verslag komt dit nog aan bod.
[33] Er wordt bij het berekenen alleen gekeken naar de bezoeken zonder bounce rate, dat wil zeggen de bezoeken aan meer dan alleen de homepage.

80. Nog los van de vraag wat er onder een werkelijkheidstoets moet worden verstaan en of deze in casu nodig zou zijn, wijst de Kansspelautoriteit erop dat zij naar aanleiding van de zienswijze voor wat betreft de gemiddelde omzet per websitebezoek een vergelijking heeft gemaakt met de legale Nederlandse online kansspelmarkt, zoals vermeld onder randnummer 69 van dit besluit. Dat er geen 'werkelijkheidstoets' zou hebben plaatsgevonden kan derhalve niet meer gesteld worden.

81. Voorts bevestigt het door N1 aangehaalde onderzoek van KANTAR PUBLIC, in tegenstelling tot wat N1 beweert, nu juist de betrouwbaarheid van de door de Kansspelautoriteit geschatte gemiddelde omzet per websitebezoek. De in dit onderzoek vermelde gemiddelde uitgave van € 78,- per maand per gokker is, anders dan N1 klaarblijkelijk meent, niet te kwalificeren als omzet, maar als BSR. Een speler doet met online gokken (short odds-kansspelen) immers veel inzetten in korte tijd. Het is voor hem dan ook niet bij te houden hoeveel hij heeft ingezet als hij bijvoorbeeld een uurtje heeft gegokt. Als hem vervolgens door middel van een enquête in het kader van voornoemd onderzoek wordt gevraagd hoeveel hij in een bepaalde maand heeft uitgegeven aan gokken, zal hij onmogelijk zijn inzet kunnen vermelden. Hij zal dan vermelden hoeveel het gokken hem die maand heeft gekost, dus zijn totale inzet minus de bedragen die hij heeft gewonnen. Dit is het BSR en niet de omzet. Als men in het onderzoek van KANTAR PUBLIC bij spelers naar omzet had willen vragen, dan was er gevraagd naar totale inzet per maand en niet naar de uitgaven per maand. Naar de totale inzet is uiteraard niet gevraagd.

82. Uitgaande van een BSR van € 78,- per maand en een RTP (return to player) van 95 % is de omzet per maand 20 x € 78,- = € 1560,-. Wanneer spelers gemiddeld 1 x per maand de website bezoeken om te spelen zou dit bedrag de gemiddelde omzet per bezoek zijn. De Kansspelautoriteit acht het echter aannemelijk dat spelers doorgaans meermaals per maand de website bezoeken, bijvoorbeeld 1 a 2 keer per week. In dat geval zou de omzet circa tweehonderd tot vierhonderd euro per bezoek aan de website zijn. Dit bevestigt dat de schatting van de Kansspelautoriteit ad € 230,24 aan omzet per bezoek realistisch is en eerder te laag dan te hoog.

83. De Kansspelautoriteit wijst in dit kader volledigheidshalve nog op de monitoringsrapportage online kansspelen.[34] Uit deze rapportage waarin de daadwerkelijke (niet geschatte) uitgaven van alle spelers van legale online kansspelen in Nederland zijn verwerkt, blijkt dat het gemiddelde maandelijkse verlies per spelersaccount € 153,- is. Dit bedrag is zelfs tweemaal zo hoog als het bedrag genoemd in het KANTAR PUBLIC-onderzoek, hetgeen bevestigt dat de

[34] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/

Kansspelautoriteit de gemiddelde omzet per websitebezoek eerder te laag dan te hoog heeft ingeschat.

5.6 Evenredigheid

(zienswijze onderdeel e)

84. Nu N1 software zou toepassen die een overtreding voorkomt en gelet op hetgeen zij overigens in haar zienswijze naar voren heeft gebracht, acht N1 een boetebesluit niet opportuun en dient de Kansspelautoriteit het te laten bij een waarschuwing of bestuursdwang.

85. Volgens de Kansspelautoriteit heeft zij gelet op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals onderbouwd in paragraaf 6.2 van dit besluit terecht een boete opgelegd aan N1. Niet aangetoond of aannemelijk gemaakt is dat N1 software heeft gehanteerd die een overtreding voorkomt. De Kansspelautoriteit had dus niet dienen te volstaan met een waarschuwing of bestuursdwang.

5.7 Conclusie overtreding

86. De Kansspelautoriteit stelt vast dat N1 door middel van de website gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen. Dit aanbod was in ieder geval beschikbaar op 23 november 2021.

87. Tevens stelt de Kansspelautoriteit vast dat zij hiervoor geen vergunning heeft verleend. Bovendien stelt de Kansspelautoriteit vast dat de website mede gericht is op Nederland.

6 Boete

6.1 Algemeen

88. De Kansspelautoriteit neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Boetebeleidsregels in acht.[35]

[35] *Stcrt*, 2021, 41413.

89. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

6.2 Ernst en verwijtbaarheid

90. Bij de beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding door N1 acht de Kansspelautoriteit met name de volgende omstandigheden van belang.

6.2.1 De gevolgen van onvergund aanbieden van online kansspelen

91. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.[36]

92. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Het kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen, zoals agressie, relatieproblemen, gezinsproblemen, arbeidsproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.[37]

93. Daar komt bij dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's met zich mee brengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. In het bijzonder voor minderjarigen, personen met een bijzondere goklust, of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen. Dat komt onder andere door het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en de aanbieder, een zeer makkelijke en permanente toegang tot het kansspel, het isolement van de deelnemer, en het ontbreken van sociale controle.[38]

94. De aangeboden kansspelen zijn tevens short odd-kansspelen, zoals casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis.

---

[36] Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.
[37] *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.
[38] Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1. en HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.

95. Gelet op deze risico's op het gebied van onder andere eerlijk spel, verslaving, en diverse vormen van criminaliteit zijn legale kansspelen streng gereguleerd. Door het ontbreken van een Nederlandse vergunning voor kansspelen op afstand en de mogelijkheid van toezicht daarop, kan geen enkele garantie worden geboden voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Dat N1 zich daaraan onttrekt is zeer ernstig.

96. Uit de webtraffic gegevens genoemd onder randnummer 34 van het rapport bleek bovendien – hoewel dit niet noodzakelijk is voor het vaststellen van de overtreding - dat ook daadwerkelijk van het aanbod van N1 gebruik is gemaakt door Nederlandse spelers. De Kansspelautoriteit stelt dan ook vast dat die spelers zijn blootgesteld aan alle bovenvermelde risico's en nadelen van de onvergund aangeboden kansspelen.

97. 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. N1 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.

6.2.1 Het ondermijnen van de kanalisatie naar legale aanbieders

98. Vanaf 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden. Een vergunde aanbieder van online kansspelen heeft kosten die illegale aanbieders van online kansspelen niet hoeven te maken. Daarnaast betalen illegale aanbieders geen belasting in Nederland en worden bij de uitoefening van hun bedrijf niet beperkt door de strenge regels van de Wok en de daarmee samenhangende vergunningsvoorschriften. Hiermee kunnen illegale aanbieders een ander aanbod bieden, onder andere door kansspelen aan te bieden die verboden zijn voor vergunninghouders en door hogere prijzen en bonussen aan te bieden. Deze aanbieders kunnen hiermee een aantrekkende werking hebben op spelers en brengen de kanalisatie naar het legale aanbod in gevaar. De Kansspelautoriteit vindt dit ernstig en uitermate onwenselijk.

6.2.2 Boeteverhogende omstandigheden

99. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Die omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreft veelal

omstandigheden waaraan vergunninghouders eveneens dienen te voldoen. De Kansspelautoriteit verwijst hiervoor naar paragraaf 5 van de Boetebeleidsregels en de toelichting hierbij. Bij N1 zijn de volgende boeteverhogende omstandigheden aangetroffen:

a. Inactiviteitskosten, zie randnummer 14 van dit besluit en paragraaf 5 onder C van de Boetebeleidsregels.

b. Onjuiste of irrelevante mededelingen over vergunningen, zie randnummer 15 van dit besluit en paragraaf 5 onder D van de Boetebeleidsregels.

c. De hoogte en manier van stortingen, zie randnummer 16 van dit besluit en paragraaf 5 onder F van de Boetebeleidsregels.

d. Ontbreken leeftijdsverificatie, zie randnummer 13 van dit besluit en paragraaf 5 onder J van de Boetebeleidsregels.

e. Bijzondere omstandigheden, zie paragraaf 5 onder M van de Boetebeleidsregels. De Kansspelautoriteit heeft in de algemene voorwaarden die N1 op de website hanteert diverse onredelijke voorwaarden aangetroffen.[39] Zo blijkt uit de *Terms & Conditions* op de website, onder het kopje 'WITHDRAWAL/REFUND POLICY', dat een speler verplicht is om al het geld op zijn account minstens drie keer in te zetten. Consumenten konden aldus niet vrijelijk over hun saldo beschikken. Zij werden gedwongen om eerst aan kansspelen van N1 deel te nemen, met alle bij illegale kansspelen behorende risico's van dien. Daarnaast blijkt uit een andere passage onder hetzelfde kopje dat N1 zich het recht voorbehoudt om kosten te rekenen voor een uitbetaling (refund). Ook blijkt uit de voorwaarden dat er een maximale opname mogelijk is per dag (€ 4000,-), per week (€ 10.000,-) en per maand (€ 40.000,-).[40] De Kansspelautoriteit acht deze voorwaarden een ontoelaatbare benadeling voor de consument, nu al deze voorwaarden zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat, het recht beperken om opnames te doen van de spelersrekening, dan wel verplichten tot deelname aan de aangeboden kansspelen. Zij merkt dat daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt zij het percentage van de basisboete met 0,5%.

[39] Zie ook randnummer 22 onder D van het rapporten randnummer 16 van dit besluit; zie de *Terms & Conditions, p.5 en 6.*
[40] Deze voorwaarde is niet vermeld in randnummer 22 onder D. van het rapport, maar is wel te vinden in de *Terms & Conditions* onderaan p. 5.

6.3 Boetevaststelling

100. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de Kansspelautoriteit het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online door N1 als zeer ernstig en verwijtbaar.

101. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan N1.

102. De Kansspelautoriteit heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding en heeft hierbij, met in achtneming van de Boetebeleidsregels, de omstandigheden betrokken zoals die hiervoor zijn benoemd en toegelicht.

6.3.1 Omzet vanuit Nederland

103. De omzet van N1 is geschat op basis van de rekenmethode zoals genoemd in bijlage 9 van het rapport. Hiermee is berekend dat een bezoek vanuit Nederland aan een website met kansspelen op afstand zonder vergunning gemiddeld € 230,24 aan omzet voor de aanbieder oplevert. Via Similarweb zijn de websitebezoeken van de website uit 2021 verkregen. Hierbij is de bounce rate[41] buiten beschouwing gelaten.

104. De Kansspelautoriteit heeft deze rekenmethode toegepast op een aantal vergunninghouders en de resultaten daarvan vergeleken met een berekening gebaseerd op de cijfers die die vergunninghouders hebben verstrekt aan de Belastingdienst. In randnummer 69 is toegelicht dat uit deze berekening blijkt dat de rekenmethode die de Kanspelautoriteit hanteert in bijlage 9 van het rapport, bij vergunninghouders bedragen oplevert die gemiddeld een factor 1,84 hoger zijn dan de bedragen die volgen uit de gegevens van de Belastingdienst. Daarom heeft Kansspelautoriteit besloten om een correctie toe te passen door het aantal bezoeken te delen door 2.

105. Voor N1 betekent dit dat de geschatte omzet vanuit Nederland € 126.407.930,- bedraagt. Dit is als volgt opgebouwd: 1098053,597 (het aantal bezoeken aan de website) x € 230,24 (gemiddelde omzet per bezoek) : 2 (ten gunste van N1 toegepaste correctie) = € 126.407.930-

[41] Aantal websitebezoekers dat vertrekt zonder een tweede pagina op de website te bekijken.

106. Conform artikel 4.2 van de Boetebeleidsregels is de hoogte van de basisboete bij een (geschatte) omzet gelijk aan of hoger dan 15 miljoen 4% van de omzet. Dit percentage wordt conform artikel 4.2 van de Boetebeleidsregels verhoogd in verband met de boeteverhogende omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummer 99. Voor een overzicht van de verhoging per boeteverhogende omstandigheid die de Kansspelautoriteit van toepassing acht verwijst zij naar onderstaande tabel. Hierin wordt vermeld welke concrete omstandigheden, in welke mate, en in relatie tot welk onderdeel van de Boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

Paragraaf 5 Boetebeleidsregels	**Omschrijving**	**Verhoging [%]**
C	Inactiviteitskosten	0,5%
D	Onjuiste mededeling over vergunning	0,5%
F	De hoogte en manier van stortingen	0,5%
J	Ontbreken van leeftijdsverificatie	0,5%
M	Bijzondere omstandigheden	0,5%
Totale verhoging		2,5 %

107. Onder verwijzing naar randnummer 29 van het rapport stelt de Kansspelautoriteit vast dat sprake is van recidive. Zoals vermeld in de toelichting van de Boetebeleidsregels wordt de boete (inclusief verhogende omstandigheden) met 100 % verhoogd. Dit resulteert in een boete van 6,5 % van de omzet (4 % + 2,5 %) vermenigvuldigd met 2, hetgeen het boetemaximum van 10 % van de omzet overschrijdt. De Kansspelautoriteit zal de boete derhalve vaststellen op het maximum van 10 % van de omzet vanuit Nederland, zijnde een bedrag van € 12.640.000,-.

108. De Kansspelautoriteit is niet gebleken van andere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

109. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 12.640.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

7 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

a. stelt vast dat N1 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 geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor niet de vereiste vergunning is verleend;
b. legt aan N1 een boete op van € 12.640.000,-.

's-Gravenhage, 20 december 2022,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
Voorzitter

VERZONDEN OP 27 december 2022.

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 Vergunningen, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Verzoek om voorlopige voorziening
Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

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.