



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 Probe Investments Limited.

Zaak: 15269

Kenmerk: 15269 / 01.281.230

Openbaarmaking onder kenmerk: 15269 / 01.281.231

# 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 Probe Investments Limited (hierna: PIL) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 1.128.000,- opgelegd. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

## 2 Onderzoek naar website en betrokkene

### 2.1 De website

2. De Kansspelautoriteit heeft op 22 december 2021 de website [www.energycasino.com](http://www.energycasino.com) (hierna: de website) onderzocht.<sup>1</sup> 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: toezichthouder) mogelijk om met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken, daarop in te

---

<sup>1</sup> Rapport 14712/01.254.946, 31 augustus 2022.



loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.<sup>2</sup> Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

4. Op de website werden casinospelen aangeboden.<sup>3</sup> Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.
5. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit deelname van de toezichthouder aan de kansspelen en promotionele teksten op de website waaruit blijkt dat er geldprijzen te winnen zijn.
6. Op de website stond vermeld dat PIL is gevestigd in Malta en een vergunning heeft in Groot-Brittannië en in Malta voor het aanbieden van kansspelen.<sup>4</sup>
7. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.<sup>5</sup>

### 2.1.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

8. Zoals benoemd onder randnummer 3 was de website bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen.<sup>6</sup>
9. Uit de data van Similarweb blijkt dat de website veelvuldig vanuit Nederland is bezocht.<sup>7</sup>
10. Bij het inschrijvingsproces werd de optie 'Netherlands' aangeboden in een aantal keuzemenu's en was deze reeds ingevuld.<sup>8</sup>
11. Bij het inschrijvingsproces werd bij het telefoonnummer de landcode van Nederland (+31) automatisch ingevuld.<sup>9</sup>
12. Bij het inschrijvingsproces was een Nederlandse vlag zichtbaar.<sup>10</sup>

---

<sup>2</sup> Bijlage 14712/01.254.945/02.

<sup>3</sup> Bijlage 14712/01.254.945/03.

<sup>4</sup> Bijlage 14712/01.254.945/04.

<sup>5</sup> Bijlage 14712/01.254.945/01.

<sup>6</sup> Bijlage 14712/01.254.945/01.

<sup>7</sup> Bijlage 14712/01.270.022.

<sup>8</sup> Bijlage 14712/01.254.945/01.

<sup>9</sup> Bijlage 14712/01.254.945/01.

<sup>10</sup> Bijlage 14712/01.254.945/01.



13. Nederland was niet aangemerkt als uitgesloten land in het overzicht van “Excluded Countries” in de Terms & Conditions (hierna: T&Cs).<sup>11</sup>
14. Er is door de toezichthouder vanuit een Nederlandse bank en betaalrekening een storting van € 10,- op de spelersrekening verricht. De instructies over de betaling waren gedeeltelijk in de Nederlandse taal. De betaling was gericht aan PIL.<sup>12</sup>
15. Daarnaast was de website internationaal georiënteerd, waaruit medegerichtheid op Nederland bleek. Spelers konden geld storten in diverse muntenheden, waaronder de euro. Zowel de website, als de klantenservice, was beschikbaar in de Engelse taal. Er was sprake van een internationale topleveldomeinnaam, namelijk een .com-extensie. Ook had PIL voor spelers op de website een internationaal telefoonnummer opengesteld en werd een internationale clientèle genoemd.

### 2.1.3 Last onder dwangsom

16. Op 7 april 2022 heeft de Kansspelautoriteit een voorgenomen last onder dwangsom aan PIL verstuurd.<sup>13</sup>
17. Naar aanleiding hiervan is de website op 25 april 2022 nogmaals onderzocht. De Kansspelautoriteit heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen. Daaruit bleek dat het niet meer mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
18. Op 4 mei 2022 heeft de Kansspelautoriteit aan PIL een brief gestuurd waarin is aangegeven dat de Kansspelautoriteit afziet van het opleggen van een last onder dwangsom. In deze brief is aangegeven dat indien wederom wordt geconstateerd dat PIL gelegenheid geeft aan consumenten om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen, de Kansspelautoriteit alsnog zal overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. Vervolgens is PIL erop gewezen dat de Kansspelautoriteit tevens kan besluiten een boete op te leggen conform de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Bijlage 14712/01.254.945/05.

<sup>12</sup> Bijlage 14712/01.254.945/02.

<sup>13</sup> Kenmerk: 14712/01.254.945.

<sup>14</sup> Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, *Stcrt.* 2021, 41413.



## 2.2 De betrokkene

19. Naast de website is ook de betrokkene onderzocht. Blijkens het onderzoek biedt PIL gelegenheid tot deelname aan de kansspelen op de website. Dat blijkt onder meer uit het volgende. Op de website staan de contactgegevens en vergunningen van PIL vermeld.<sup>15</sup> De website waarop kansspelen worden aangeboden, staat geregistreerd op naam van PIL.<sup>16</sup> Volgens de informatie op de website<sup>17</sup> exploiteert PIL de website. Onderaan de homepage staat PIL als eigenaar van de website genoemd.<sup>18</sup> Daarbij is tevens vermeld dat PIL over kansspelvergunningen beschikt van de UK Gambling Commission en de Malta Gaming Authority (MGA). Bovendien is PIL blijkens de T&Cs de wederpartij met wie de speler een overeenkomst sluit.

## 3 Rapport

20. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 31 augustus 2022 een rapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat PIL 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 21 oktober 2022 heeft [advocaat 1] namens PIL een schriftelijke zienswijze gegeven op het rapport.
22. Op 1 november 2022 hebben [advocaat 1], [advocaat 2] en [advocaat 3] namens PIL de schriftelijke zienswijze mondeling toegelicht. Op 7 november 2022 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar PIL verzonden. Op 14 november 2022 heeft PIL gereageerd op het verslag.

---

<sup>15</sup> Bijlage 14712/01.254.945/04.

<sup>16</sup> Bijlage 14712/01.254.945/04.

<sup>17</sup> Bijlage 14712/01.254.945/04.

<sup>18</sup> Bijlage 14712/01.254.945/04.



## 4.2 Inhoudelijk

23. Namens PIL is aangevoerd dat het rapport niet als basis kan dienen voor het opleggen van een sanctie. Het rapport kan niet in stand blijven en dient te worden ingetrokken of te worden herroepen. Samengevat voert PIL aan dat:
- er geen grond bestaat om het rapport op te stellen, nu PIL reeds in april 2022 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom van de Kansspelautoriteit heeft ontvangen, waarna PIL vrijwillig en onmiddellijk aan de voorgenomen last heeft voldaan;
  - de Kansspelautoriteit niet tot de conclusie had kunnen komen dat er sprake is van strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, omdat PIL geen gelegenheid gaf om vanuit Nederland deel te nemen aan haar online kansspelen en de website niet gericht was op Nederland;
  - het rapport onzorgvuldig tot stand is gekomen, niet objectief is en meer in algemene zin onduidelijk is en dat van een werkelijke toetsing van de feitelijke constatering aan het wettelijk (en beleidsmatig) kader geen sprake is; en
  - de Kansspelautoriteit op onwettige en onzorgvuldige wijze de relevante omzet van PIL heeft bepaald, waarmee sprake is van strijd met het rechtszekerheidsvereiste en het evenredigheidsvereiste.
24. De Kansspelautoriteit zal hieronder ingaan op deze punten.

## 5 Juridische beoordeling

### 5.1 De wettelijke bepalingen

25. 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.
26. 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.
27. 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.

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

## 5.2 Aanleiding voor het bestuurlijk rapport

29. PIL voert aan dat er geen grond was om een sanctieonderzoek te starten, althans dat dit onevenredig en onzorgvuldig is. Na ontvangst van het voornemen last onder dwangsom in april 2022 heeft PIL zich coöperatief opgesteld. In dat licht acht PIL het alsnog opmaken van een rapport op grond van artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (kennelijk met het doel om alsnog een boete op te leggen) onevenredig.
30. Bovendien vindt PIL het opmerkelijk dat het rapport pas nu is opgesteld en niet in het kader van de voorgenomen last onder dwangsom.
31. Volgens vaste jurisprudentie kunnen een toezichthoudend bestuursorgaan en de bij haar werkzame toezichthouders om adequaat toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van de bij en krachtens de wet gestelde regels, beschikken over verschillende bevoegdheden die zij steeds en spontaan kunnen uitoefenen.<sup>19</sup> Het aanbieden van online kansspelen die zijn gericht op de Nederlandse markt zonder de daarvoor benodigde vergunning was zonder uitzondering verboden en tegen illegale aanbieders kan, ook spontaan, door de Kansspelautoriteit handhavend worden opgetreden.<sup>20</sup> Het argument kan daarom geen doel treffen.
32. Ten aanzien van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom overweegt de Kansspelautoriteit als volgt. Niet in geschil is dat PIL na het voornemen last onder dwangsom de overtreding beëindigd heeft. De website was immers niet meer bereikbaar vanuit Nederland. Dit maakt echter nog niet dat het onevenredig is dat nu een boete wordt opgelegd.
33. Een (voornemen) last onder dwangsom is een herstelsanctie. Het doel hiervan is om de overtreding te doen beëindigen. De boete is een punitieve sanctie. Daarbij is het doel om (ook) leed toe te voegen, als straf voor de overtreding (speciale preventie). Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking

<sup>19</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496, r.o. 4.5.

<sup>20</sup> Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (Corona Limited), r.o. 10.2.



(generale preventie). Het enkel opleggen van een (voornemen) last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd. Een last onder dwangsom heeft immers geen, of in veel mindere mate, een afschrikwekkende werking. Kortom, het voornemen last onder dwangsom en het opstarten van deze sanctieprocedure, met dit boetebesluit tot gevolg, dienen twee verschillende doelen. Dat alsnog een rapport is opgemaakt na het voornemen last onder dwangsom maakt dan ook niet dat dit onevenredig of onzorgvuldig is. De Kansspelautoriteit volgt het standpunt van PIL dan ook niet.

### 5.3 Vertrouwensbeginsel

34. PIL heeft aangevoerd dat gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt dat er geen sanctie opgelegd zou worden. Na het voornemen last onder dwangsom heeft zij namelijk een brief ontvangen waarin stond dat er geen last onder dwangsom zou worden opgelegd, maar dat als er 'weer' een overtreding zou plaatsvinden er alsnog een last onder dwangsom kon worden opgelegd en dat de Kansspelautoriteit "tevens kan besluiten" een bestuurlijke boete op te leggen. Uit deze brief van 4 mei 2022 stelt PIL gerechtvaardigd vertrouwen te kunnen ontlenen dat het dossier met deze brief was gesloten. Door alsnog een rapport op te maken, wordt in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld, aldus PIL.
35. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. In deze zaak moet dus worden beoordeeld of met de aan PIL toegezonden brief van 4 mei 2022 een toezegging of uitlating is gedaan, waaruit PIL redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden tegen haar.
36. In de brief van 4 mei 2022 heeft de Kansspelautoriteit aan PIL laten weten dat er geen last onder dwangsom zal worden opgelegd. Verder staat in de brief: "Indien wederom wordt geconstateerd dat u gelegenheid geeft aan consumenten om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen, waaronder, maar niet uitsluitend, via de onderzochte website of een andere website of kansspelapp, zal de Kansspelautoriteit alsnog overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. De Kansspelautoriteit gaat er evenwel vanuit dat in de toekomst van een overtreding van de Wok geen sprake meer zal zijn en een last onder dwangsom niet nodig is.



Tot slot wijzen wij u erop dat de Kansspelautoriteit tevens kan besluiten u een boete op te leggen conform de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning.”

37. De Kansspelautoriteit volgt PIL niet in haar standpunt dat zij aan deze brief gerechtvaardigd vertrouwen heeft kunnen ontlenuen. In de brief van 4 mei 2022 is enkel en ondubbelzinnig gezegd dat er op dat moment geen last onder dwangsom zal worden opgelegd, maar dat dit bij een nieuwe overtreding alsnog gedaan kan worden. Daarnaast is juist *expliciet* benoemd dat er een boete opgelegd kan worden. Dit staat bovendien in een aparte alinea. Met de term “tevens” is hier evident bedoeld “aanvullend op”. Nergens in de brief van 4 mei 2022 staat dat er niet een boete opgelegd kan worden voor de overtreding waarop het voornemen ziet of dat het eventueel opleggen van een boete pas zou spelen bij een nieuwe, toekomstige overtreding. Dat PIL uit deze brief heeft opgemaakt dat er geen vervolgstappen meer zouden zijn omdat *dat* dossier was gesloten, is haar eigen interpretatie en dus onvoldoende om te kunnen spreken van gerechtvaardigd vertrouwen.

## 5.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt en prioriteringscriteria

### 5.4.1 Gerichtheid op Nederland

38. Volgens PIL kunnen de door de Ksa vastgestelde feiten en omstandigheden de (juridische) conclusie niet dragen dat PIL deelname vanuit Nederland mogelijk maakt.
39. Ter verdere onderbouwing verwijst PIL naar het relevante EU recht, het *Ladbroke*-arrest en de prioriteringscriteria<sup>21</sup> van de Kansspelautoriteit.
40. PIL stelt dat er geen sprake is van gerichtheid op Nederland en dat zij ook geen deelname vanuit Nederland mogelijk maakt. Daarbij verwijst PIL naar artikel 6, eerste lid, onder b, van Rome I<sup>22</sup> en overweging 3.5.1 van het *Ladbroke*-arrest.<sup>23</sup>
41. PIL stelt dat sprake moet zijn van een mede op Nederland gerichte website, waarbij toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland én potentiële deelnemers in Nederland via hun computer rechtstreeks

<sup>21</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/handhavingsbeleid-prioritering/>

<sup>22</sup> Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

<sup>23</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841.





aan het spel kunnen deelnemen. Volgens haar is aan geen van beide cumulatieve criteria voldaan en is geen sprake van gerichtheid op Nederland.

42. PIL voert verder aan dat het bezoekersaantal vanuit Nederland simpelweg wordt genoemd zonder enige uitwerking hoe en of dit deelname aan kansspelen vanuit Nederland mogelijk maakt. Het bezoeken van een website is volgens haar iets anders dan het deelnemen aan kansspelen op die website.
43. Volgens de Kansspelautoriteit kan het betoog van PIL niet slagen. De website was mede op Nederland gericht. Zij overweegt daarbij het volgende.
44. Volgens vaste jurisprudentie moet bij de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, Wok verboden "gelegenheid geven", vooropgesteld worden dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen.<sup>24</sup>
45. Er is sprake van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok indien het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel.<sup>25</sup> Het gaat erom of aanbieders van kansspelen via internet door de inrichting van hun website de mogelijkheid bieden dat Nederlandse ingezetenen via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen kunnen deelnemen. In deze laatste situatie is een maatregel die ertoe strekt dat een aanbieder met de aan haar ter beschikking staande software deelneming aan de kansspelen via internet onmogelijk maakt, niet disproportioneel te noemen.<sup>26</sup> De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag oordeelde: *'Nu [A] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van [A] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit.'*<sup>27</sup>
46. Volgens vaste jurisprudentie is het daarbij niet relevant of kansspelaanbod primair op Nederland is gericht: *'Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, anders dan [appellante] hebben aangevoerd, niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.'*<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.3.2 (*Ladbrokes*).

<sup>25</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

<sup>26</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.6.9-3.6.10 (*Ladbrokes*); vgl. Afdeling 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1421, r.o. 11-11.1; ECLI:NL:RVS:2021:1421, r.o. 7-7.1 (*dokteronline.com*).

<sup>27</sup> 11 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16636 (*Mr. Green*), r.o. 7.

<sup>28</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.



47. Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat daadwerkelijke deelname door spelers geen bestanddeel is van de verbodsbepaling. Volgens vaste jurisprudentie is dan ook niet vereist dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn gespeeld.<sup>29</sup>
48. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat PIL haar website zo had ingericht dat toegang tot kansspelen werd geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dat potentiële deelnemers in Nederland via hun computer rechtstreeks aan het spel konden deelnemen. Daarbij wijst zij op het volgende.
49. Net als daadwerkelijke deelname, is daadwerkelijk websitebezoek geen bestanddeel van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Voor de overtreding daarvan is niet vereist dat een website daadwerkelijk (vanuit Nederland) is bezocht. Dat neemt niet weg dat rechtstreekse toegang vanuit Nederland, daadwerkelijke websitebezoeken vanuit Nederland, de mogelijkheid tot registratie van spelers vanuit Nederland en de mogelijkheid tot deelname vanuit Nederland, kenmerken zijn van medegerichtheid op Nederland. PIL heeft de website zo ingericht dat spelers vanuit Nederland rechtstreeks toegang konden krijgen tot haar website<sup>30</sup>, zich daarop vanuit Nederland rechtstreeks konden registreren en vanuit Nederland rechtstreeks konden deelnemen aan haar kansspelen.
50. De website had een internationale topleveldomeinnaam, namelijk een .com-extensie. Ook had het bedrijf voor spelers op de website een internationaal telefoonnummer opengesteld. Verder werd een internationale clientèle genoemd.<sup>31</sup> Spelers konden geld storten in diverse munteenheden, waaronder de euro. PIL had op haar website kansspelen en te winnen prijzen geëtaleerd. Een dergelijke internationale oriëntatie door PIL van haar commerciële activiteiten is mede gericht op Nederland.
51. Daar komt bij dat tijdens de registratie Nederland al als land was ingevuld bij het in te vullen land. Ook was de euro – de munteenheid van Nederland – bij het onderdeel *valuta (currency)* al als munteenheid ingevuld en bij het onderdeel *mobiele telefoon (cell phone)* stond de Nederlandse vlag met landnummer +31 (Nederland) al ingevuld.

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6341 (*Rykiel*).

<sup>31</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie 7 december 2010, C-585/08 en C-144/09, (*Pammer en Alpenhof*) r.o. 83.



52. De enkele omstandigheid dat de website niet in de Nederlandse taal raadpleegbaar was, dwingt niet tot de conclusie dat deze niet mede was gericht op Nederland.<sup>32</sup> 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 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.<sup>33</sup>
53. Verder had het bedrijf haar website zo ingericht dat vanaf een Nederlandse bankrekening rechtstreeks geld gestort kon worden, de instructies van de betaalmethode gedeeltelijk in de Nederlandse taal waren en dat er geld kon worden gestort in de munteenheid van Nederland (euro).

#### 5.4.2 Prioriteringscriteria

54. Volgens PIL moet aan de hand van de prioriteringscriteria beoordeeld worden of sprake is van gerichtheid op Nederland. Die criteria zouden in de jurisprudentie beperkt zijn getoetst en bovendien niet regelgevend van aard zijn. Zij zou die criteria niet overschreden hebben.
55. De Kansspelautoriteit wijst op de vaste jurisprudentie dat het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit alleen is bedoeld om volgorde in de handhaving aan te brengen. De Kansspelautoriteit prioriteert in haar handhaving vanwege de beperkte middelen en capaciteit.<sup>34</sup> Of artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, staat los van de prioritering. Ook als met een website niet werd voldaan aan de prioriteringscriteria, maakt dat een overtreding dan ook niet ongedaan.<sup>35</sup> Het betoog van PIL is daarom onjuist en niet relevant.

#### 5.4.3 Intentie

56. PIL stelt ook dat zij niet de intentie had om actief te zijn in landen waar dat niet is toegestaan.
57. De Kansspelautoriteit wijst erop dat de intentie van de aanbieder geen bestanddeel vormt van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

---

<sup>32</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

<sup>33</sup> Zie ook: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Ltd.*), r.o. 5.2.

<sup>34</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 4; 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*), r.o. 9.2.1.

<sup>35</sup> Vgl. Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2295 (*Simbat Entertainment Systems*), r.o. 8.1.2.



Volgens vaste rechtspraak is het niet relevant waarom de aanbieder een kansspel aanbiedt.<sup>36</sup>

58. De intentie laat tenslotte onverlet dat PIL in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok kansspelen heeft aangeboden aan spelers in Nederland zonder de daartoe vereiste vergunning.

#### 5.4.4 Kenbaarheid

59. PIL stelt verder dat het onderzoek van de Kansspelautoriteit onzorgvuldig is. Het zou namelijk niet kenbaar uiteengezet zijn hoe de zeer algemene norm van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok in de praktijk precies moet worden ingevuld en wanneer wél aan de norm wordt voldaan.
60. De Kansspelautoriteit kan dat betoog niet volgen. Het verbod is immers glashelder: *'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'*. De jurisprudentie daarover ook.
61. Daarbij verdient opmerking dat PIL een professionele marktdeelnemer is. Van haar mag worden verlangd dat zij zich terdege laat informeren over de beperkingen waaraan haar gedragingen zijn onderworpen.<sup>37</sup> Indien zij zich niet, onvoldoende of onjuist laat informeren over die beperkingen, komt dat voor haar eigen rekening en risico.

#### 5.4.5 Algemene voorwaarden

62. PIL voert ook aan dat haar algemene voorwaarden spelers vanuit Nederland verbiedt deel te nemen aan haar kansspelen. In dat kader merkt PIL op dat de Kansspelautoriteit miskent dat PIL in artikel 3, onder e, van de T&Cs deelname vanuit alle landen waar zij geen kansspelen mag aanbieden heeft uitgesloten (dus ook Nederland). In de T&Cs komt meermaals terug dat PIL geen diensten aanbiedt aan personen waarbij dat niet is toegestaan, o.a. in artikel 3, onder e en in artikel 6, onder a, b en e. De opsomming van landen in artikel 6, onder c, van de T&Cs is, gelezen in de context van de T&Cs, niet limitatief, aldus PIL.

---

<sup>36</sup> Zie: HR 14 januari 1929, ECLI:NL:HR:1929:388, NJ 1929 (*Bleekpoederloterij*), p. 730; 9 maart 1976, ECLI:NL:PHR:1976:AB4239, NJ 1976 (*Rebus*), 360; Rb. 's-Gravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (*SMS-huizenloterij*), r.o. 4.14; 11 augustus 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BE9560, r.o. 4.3

<sup>37</sup> HR 29 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5435, r.o. 3.4; Afdeling 22 januari 2022, ECLI:RVS:2020:169 (*Content Publishing Limited*), r.o. 7.1.



63. Het betoog van PIL slaagt niet. Vast staat dat Nederland in dat artikel niet was benoemd als uitgesloten land. De verwijzing naar andere artikelen in de T&Cs op grond waarvan PIL deelname vanuit alle landen waar zij geen kansspelen mag aanbieden zegt te hebben uitgesloten (dus ook Nederland), kan PIL niet baten, nu in deze artikelen (artikel 3, onder e en artikel 6, onder a, b en e van de T&Cs) de verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de spelers. De enkele omstandigheid dat PIL in haar algemene voorwaarden impliciet heeft bepaald dat spelers vanuit Nederland niet mogen deelnemen, dwingt niet tot de conclusie dat de website niet meer mede was gericht op Nederland. Dit neemt immers de andere feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat PIL haar website zo heeft ingericht dat consumenten uit Nederland konden deelnemen aan de door haar aangeboden kansspelen, zoals hierboven is toegelicht, niet weg.

#### 5.4.6 Geen vergelijkbare zaken

64. Volgens PIL zouden er geen eerdere besluiten van de Kansspelautoriteit zijn waar in vergelijkbare omstandigheden tot de conclusie werd gekomen dat een website zich op Nederland richtte.
65. Het argument treft geen doel. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom het relevant zou zijn als zij niet eerder op basis van vergelijkbare feiten en omstandigheden heeft geconcludeerd dat een website mede was gericht op Nederland. Het verbod is tenslotte duidelijk. Wellicht ten overvloede wijst zij erop dat het ook onjuist is. De Kansspelautoriteit heeft al eerder in haar besluiten de conclusie dat een website mede was gericht op Nederland, onderbouwd met bijvoorbeeld het feit dat die vanaf een Nederlands IP-adres bereikbaar was. De Afdeling heeft dat bevestigd.<sup>38</sup>

### 5.5 Ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie

66. De Kansspelautoriteit constateert dat PIL twee keer vraagt naar de leeftijd van deelnemers: deelnemers dienen aan te vinken dat zij 18 jaar of ouder zijn en vervolgens dienen zij hun geboortedatum in te vullen bij registratie. In beide gevallen is er geen sprake van verificatie van de leeftijd. Er wordt immers niet gecontroleerd of de verstrekte gegevens juist zijn.
67. Aanbieders van online kansspelen dienen de leeftijd van deelnemers zichtbaar te verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid. Zoals reeds is opgemerkt in

---

<sup>38</sup> Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Simbat Entertainment Systems*), r.o. 8.1.1. Zie ook: Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6341 (*Rykief*); Afdeling 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1421, r.o. 11-11.1; ECLI:NL:RVS:2021:1421, r.o. 7-7.1 (*dokteronline.com*).



randnummer 7, heeft PIL geen zichtbare maatregelen genomen om te voorkomen dat minderjarigen aan haar kansspelaanbod deelnamen.

68. Wanneer leeftijdsverificatie niet zichtbaar is, wordt die verificatie aan het toezicht van de Kansspelautoriteit onttrokken en kan zij niet vaststellen of minderjarigen uitgesloten worden van de aangeboden kansspelen. Dit belemmert haar bij het nastreven van haar doelstellingen, te weten verslavingspreventie en bescherming van consumenten, waaronder en met name de meest kwetsbare consumenten zoals minderjarigen.
69. Voorts wijst de Kansspelautoriteit in verband met het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie op het volgende. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen, is een belangrijke prioriteit van de Kansspelautoriteit bij de aanpak van online kansspelen. Dit is uitgebreid in het nieuws geweest en de Kansspelautoriteit heeft haar beleid ook naar buiten toe uitgedragen.<sup>39</sup> De Kansspelautoriteit acht het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie dan ook bijzonder kwalijk en zeer ernstig.
70. Daar komt overigens nog bij dat als gevolg van het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie niet kan worden uitgesloten dat minderjarigen toegang konden krijgen tot de door PIL aangeboden kansspelen. PIL heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij de leeftijd wel adequaat verifieert. Zij liet het enkel aan (potentiële) spelers over om zich ervan te vergewissen of deelname voor hen legaal was. De Kansspelautoriteit acht dit bijzonder kwalijk en zeer ernstig.
71. Door de handelswijze van PIL konden minderjarigen immers worden blootgesteld aan de, juist voor deze extra kwetsbare doelgroep, onaanvaardbare risico's van de aangeboden kansspelen. Minderjarigen zijn kwetsbaar en extra vatbaar voor kansspelverslaving. Deelnemers die op minderjarige leeftijd gokken, lopen als zij volwassen zijn een groter risico om verslaafd te raken. Daar komt nog eens bij dat het gaat om kansspelen op afstand met alle bijbehorende risico's voor minderjarigen.<sup>40</sup>
72. Gelet op het bovenstaande heeft PIL een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen in aanraking komen met kansspelen. Nu PIL heeft nagelaten om de leeftijd van haar spelers zichtbaar en adequaat te verifiëren heeft zij deze verantwoordelijkheid naast zich neergelegd.

<sup>39</sup> Zie <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>.

<sup>40</sup> Vgl. Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1 en HvJ 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.



## 5.6 Inactivity fee

73. Daarnaast stelt de Kansspelautoriteit vast dat er door PIL een inactivity fee wordt gehanteerd. Dit houdt in dat als een speler zijn spelersaccount niet (meer) gebruikt na 6 maanden een maandelijks bedrag van €5,- van het saldo van het spelersaccount in rekening wordt gebracht. De Kansspelautoriteit vindt dit een ontoelaatbare benadeling van de speler. De speler verliest daardoor namelijk geld zonder dat daar een redelijke prestatie van de aanbieder tegenover staat. Bovendien wordt de speler in feite gestraft wanneer hij niet of niet voldoende deelneemt aan de aangeboden kansspelen. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom het voor PIL niet mogelijk is om zulke “slapende accounts” te sluiten en het eventueel nog aanwezige spelerstegoed terug te storten aan de speler. De Kansspelautoriteit merkt een dergelijke inactivity fee dan ook aan als ernstig en rekent dit PIL als zodanig toe.
74. De overigens niet onderbouwde en aannemelijk gemaakte stelling dat de inactivity fee in de praktijk niet is of wordt toegepast (op Nederlandse spelers) doet hier niets aan af. Zoals blijkt uit het bovenstaande is de essentie dat de inactivity fee spelers onevenredig kan benadelen en/of kan aanzetten tot deelname aan kansspelen. PIL heeft zich via haar algemene voorwaarden het recht toegeëigend om de inactivity fee toe te passen en daarmee spelers onevenredig te benadelen en/of aan te zetten tot deelname aan kansspelen. Bezien in het licht van de doelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie rechtvaardigt dit enkele feit reeds de boeteverhoging volgens de Kansspelautoriteit. De vraag of de inactivity fee in de praktijk al dan niet wordt toegepast is daarbij minder relevant.
75. De Kansspelautoriteit verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 4.5.10 van de uitspraak van Rechtbank Den Haag inzake Royal Panda en LeoVegas<sup>41</sup>:  
*'4.5.10. De rechtbank is voorts van oordeel dat verweerder draagkrachtig heeft gemotiveerd waarom de inactivity fee – een door de klant te betalen bedrag per maand voor het niet gebruiken van een saldo na een bepaalde periode – is aangemerkt als een bijzondere boeteverhogende omstandigheid in de zin van paragraaf 6 van de Boetebeleidsregels 2015. Het betoog van eiseressen dat een dergelijke heffing gebruikelijk is, dat deze relatief laag is en dat eiseressen zich bij het hanteren van de inactivity fee soepel opstellen, doet er niet aan af dat de klanten onevenredig benadeeld worden. Tegenover deze kosten voor de*

<sup>41</sup> Rb Den Haag, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092.



*deelnemers aan de illegale kansspelen staat immers geen noemenswaardige prestatie van eiseressen. Zoals verweerder terecht stelt is een van de doelstellingen van het kansspelbeleid het beschermen van de consument. Daarbij is de rechtbank van oordeel dat het hanteren van een inactivity fee kan aanzetten tot het deelnemen aan kansspelen door deelnemers die daarvan zonder inactivity fee van af zouden zien.' (onderstreping Kansspelautoriteit).*

## 5.7 Schatting omzet vanuit Nederland

### 5.7.1 Gebruik data Similarweb

76. 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 aan Similarweb.
- 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.<sup>42</sup> 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.

77. 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 PIL vrij om verifieerbare gegevens over haarzelf te verstrekken. Zulke gegevens zouden ertoe kunnen leiden dat de Kansspelautoriteit de betreffende variabelen bijstelt, maar PIL heeft tijdens de hoorzitting te kennen gegeven niet van deze mogelijkheid gebruik te willen maken. PIL heeft evenmin gemotiveerd waarom de gegevens

---

<sup>42</sup> Zie voor meer informatie hierover: <https://support.similarweb.com/hc/en-us/articles/360001631538-Similarweb-Data-Methodology>.





van Similarweb onjuist zijn of zodanig afwijken van de werkelijke cijfers dat zij niet geschikt zijn voor het doel waarvoor de Kansspelautoriteit ze gebruikt. De Kansspelautoriteit benadrukt dat zij niet gehouden is om de exacte in Nederland behaalde omzet van PIL te bepalen. Het gaat er uiteindelijk om dat aan PIL een boete wordt opgelegd die in redelijke verhouding staat tot de overtreding.

78. De Kansspelautoriteit gebruikt het aantal bezoeken om een beredeneerde schatting te maken van de omzet van PIL. Volgens PIL is een website bezoeken iets anders dan deelnemen aan een kansspel; niet iedere bezoeker is een speler. Dat niet ieder bezoek tot deelname leidt, wordt niet betwist door de Kansspelautoriteit, maar is ook 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.
79. Daarnaast is ook de stelling dat de Kansspelautoriteit kijkt naar alle bezoeken en niet naar de unieke bezoeken niet relevant. De Kansspelautoriteit heeft uitgerekend wat een gemiddeld bezoek oplevert. Het aantal unieke bezoeken heeft geen invloed op dat gemiddelde.

### 5.7.2 Definitie begrip 'omzet' Boetebeleidsregels

80. Volgens PIL wijkt de definitie van 'omzet' die de Kansspelautoriteit in haar Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning (hierna: de Boetebeleidsregels) gebruikt af van de definitie uit het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en is deze in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De Kansspelautoriteit heeft in haar Boetebeleidsregels uiteengezet hoe zij de boete berekent en hoe zij relevante begrippen uitlegt. Deze beleidsregels zijn kenbaar voor PIL. Met deze Boetebeleidsregels bepaalt de Kansspelautoriteit hoe zij een passende hoogte van de boete vaststelt. Daartoe heeft zij een rekenmethode ontwikkeld, waarbij zij onder meer gebruik maakt van het begrip 'omzet'.
81. Het is de Kansspelautoriteit ambtshalve bekend dat aanbieders zonder vergunning in de regel geen belasting afdragen in Nederland en geen kortingen en dergelijke geven als bedoeld in artikel 2:377, zesde lid, van het BW. PIL heeft ook niet laten weten welke belastingen zij in Nederland heeft betaald en welke kortingen zij zou hebben gegeven. Dat betekent dat het door de Kansspelautoriteit gehanteerde begrip 'omzet' en het begrip 'omzet' als gedefinieerd in het BW in de praktijk gelijke resultaten opleveren.



82. In de beleidsregels is de Kansspelautoriteit niet verplicht om daarbij de in het BW vervatte definitie van 'omzet' te gebruiken. Het gaat er immers om dat duidelijk is hoe de Kansspelautoriteit het boetebedrag bepaalt. Niet betwist wordt dat de Kansspelautoriteit daar duidelijk over is. De definitie van het begrip 'omzet' uit het BW is alleen relevant om te bepalen of de boete niet het bedrag overschrijdt als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok. Gelet op de uitleg uit randnummer 80 is daarvan geen sprake.
83. Volgens PIL baseren de Boetebeleidsregels de omzet op de som van alle inzetten en houdt geen rekening met de bedragen die aan spelers worden uitgekeerd. PIL stelt dat de Kansspelautoriteit de boete moet bepalen aan de hand van het Bruto Spel Resultaat (hierna: BSR). Het is onevenredig om de hoogte van de boete te betalen aan de hand van de som van de inzetten/inleggen, aldus PIL.
84. De Kansspelautoriteit merkt op dat het klopt dat de omzet gebaseerd is op de som van alle inzetten. Dit is in de rekenmethode in het verslag over de vaststelling van het BSR en de omzetschatting (hierna: de rekenmethode) als volgt uitgelegd: De Kansspelautoriteit gaat uit van een gemiddeld BSR van € 11,51 per bezoek. Dit heeft de Kansspelautoriteit vermenigvuldigd met 20, gebaseerd op een return to player (hierna: RTP) van 95 procent. Dit betekent dat dat er een gemiddelde omzet per bezoek is van € 230,24. Het BSR is daarmee dus verwerkt in de omzetberekening van de Kansspelautoriteit.
85. PIL heeft evenmin gemotiveerd waarom een rekenmethode gebaseerd op het begrip 'omzet' dat de Kansspelautoriteit hanteert, tot een ander boetebedrag zou leiden dan een rekenmethode die uitgaat van het BSR.<sup>43</sup> De Kansspelautoriteit wijst er nogmaals op dat zij de inschatting van de omzet gebaseerd heeft op een inschatting van het BSR. Voor zover PIL bedoelt dat de maximale boete niet meer dan 10% van het BSR mag bedragen, verwijst de Kansspelautoriteit naar wat hierna wordt toegelicht.
86. Daarnaast is het niet zo dat aanbieders die een hoge RTP hanteren met deze rekenmethode benadeeld worden, zoals PIL beweert. Zoals toegelicht gaat de rekenmethode die de Kansspelautoriteit hanteert, uit van een RTP van 95 procent. Het is de Kansspelautoriteit ambtshalve bekend dat dit in de praktijk een realistisch uitgangspunt is. Gesteld noch gebleken is dat PIL een hogere (of

---

<sup>43</sup> De Kansspelautoriteit hanteert nu 4 procent van de omzet als boete in gevallen waarin de omzet hoger dan € 15 miljoen euro is. Indien de Kansspelautoriteit niet een percentage van de omzet zou nemen, maar van het BSR, zou dat percentage natuurlijk veel hoger zijn dan 4 procent.



lagere) RTP hanteert. Bovendien gaat het erom of de boete die aan PIL is opgelegd evenredig is met de overtreding. Als PIL een hogere RTP hanteert, is daarmee nog niet gegeven dat de opgelegde boete onevenredig is.

87. Verder stelt PIL dat de Kansspelautoriteit op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok en artikel 2:377, zesde lid, van het BW een boete zou mogen opleggen van maximaal 10 procent van het BSR. De term 'omzet' moet in die bepalingen immers begrepen worden als 'BSR'. Zoals de Kansspelautoriteit hiervoor heeft overwogen wijkt BSR significant af van omzet. Alleen al daarom kan de wetgever niet bedoeld hebben dat de term 'omzet' in artikel 35a, tweede lid, van de Wok moet worden gelezen als 'BSR'. De Kansspelautoriteit wijst er bovendien op dat vergunninghouders jaarlijks 29 procent kansspelbelasting betalen over het BSR. Ook daaruit blijkt dat het niet de bedoeling van de wetgever kan zijn dat illegale aanbieders, die helemaal geen kansspelbelasting betalen in Nederland, slechts 10 procent boete over het BSR hoeven te betalen. De wetgever kan niet beoogd hebben dat illegaal aanbieden profijtelijker is dan legaal aanbieden.
88. Volgens PIL erkent de Kansspelautoriteit in haar rapport 'Omvang online kansspelmarkten' zelf ook dat 'omzet' weinig zeggend is. In het betreffende rapport wordt uitgelegd dat het begrip 'omzet' in dat rapport niet wordt gehanteerd omdat inleggen die uit hetzelfde startbedrag worden gefinancierd bij elkaar worden opgeteld, waardoor een vertekend beeld ontstaat. Daarbij wordt echter uitgegaan van een andere berekening van het begrip 'omzet' dan de Kansspelautoriteit doet conform de Boetebeleidsregels. De verwijzing naar het begrip 'omzet' in het genoemde rapport kan PIL daarom niet baten.

### 5.7.3 Hoogte van de boete

89. PIL stelt dat de definitie die de Kansspelautoriteit hanteert voor omzet tot onevenredig hoge boetes leidt. In het verslag over de vaststelling van het BSR en de omzetschatting heeft de Kansspelautoriteit uiteengezet hoe zij het bedrag van € 230,24 per bezoek heeft bepaald. Ook heeft zij aangegeven hoe zij de aantallen bezoeken heeft bepaald. De Kansspelautoriteit heeft echter besloten om ten gunste van PIL een tweetal correcties uit te voeren op de geschatte omzet.
90. In de eerste plaats is besloten om de maanden waarin het aantal bezoeken volgens Similarweb lager was dan 5.000 buiten beschouwing te laten. Similarweb hanteert namelijk de indicator '<5.000' voor bezoekersaantallen van minder dan 5.000. Dat betekent dat het berekende aantal bezoekers ergens tussen 0 en 5.000 ligt. Het is daardoor niet bekend van welk aantal moet worden uitgegaan.



Daarom gaat de Kansspelautoriteit in deze gevallen, ten behoeve van de berekening van de omzet, uit van een fictief aantal van nul bezoekers.

91. Op 29 november 2022 hebben toezichthouders hun berekeningen volgens de rekenmethode toegepast op een aantal vergunninghouders en de resultaten daarvan vergeleken met een berekening die is gebaseerd op cijfers die deze vergunninghouders hebben verstrekt aan de Belastingdienst (zie bijlage 1 bij dit besluit). Uit deze berekening blijkt dat de rekenmethode die de Kansspelautoriteit hanteert, 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 tweede correctie toe te passen door, nadat de eerste correctie is toegepast, de geschatte omzet te delen door 2.
92. Als PIL die getallen te hoog vindt, kan zij die gemotiveerd bestrijden, wat zij tot nu toe heeft nagelaten. Zij heeft evenmin gebruik gemaakt van de gelegenheid om gegevens over haarzelf over te leggen.
93. Ten aanzien van de toepassing van de Boetebeleidsregels merkt de Kansspelautoriteit nog het volgende op. De minimumboete bedraagt €600.000,-. Zoals blijkt uit de Boetebeleidsregels zijn de initiële lasten voor het verwerven van een vergunning berekend op circa €800.000,- en de structurele jaarlijkse lasten bedragen eveneens circa €800.000,-. Een vergunninghouder maakt dus in het eerste jaar zo'n €1.600.000,- aan kosten en daarna ieder jaar nog eens €800.000,-. In dat licht bezien is een basisboete van €600.000,- voor een aanbieder zonder vergunning redelijk en evenredig te noemen.
94. In casu is er sprake van boeteverhogende omstandigheden. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan (online) kansspelen. Het onvergund aanbieden van online kansspelen doet hieraan sterke afbreuk. Immers, door het ontbreken van toezicht kan niet gegarandeerd worden dat sprake is van een veilige of verantwoorde speelomgeving. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Deze omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreft veelal omstandigheden waaraan vergunninghouders eveneens dienen te voldoen en waarmee de speler extra benadeeld wordt, zoals bijvoorbeeld de inactiviteitskosten, toegelicht onder



randnummers 73 t/m 75. In de jurisprudentie is geaccepteerd dat dit een gerechtvaardigde reden is om de boete te verhogen.<sup>44</sup>

#### 5.7.4 Toepassen Boetebeleidsregels

95. PIL meent dat de Boetebeleidsregels uit 2019 door de Kansspelautoriteit toegepast moeten worden. De pleegdatum is volgens de Kansspelautoriteit 22 december 2021, maar in het rapport is ook onderzoek gedaan naar heel 2021. Het Boetebeleid 2021 is per 1 oktober 2021 in werking getreden; ruim voor de pleegdatum dus. Dat er onderzoek is gedaan naar heel 2021, maakt niet dat er sprake is van een (beleids)wijziging na het tijdstip waarop het feit is begaan. Het onderzoek naar 2021 is gedaan in het kader van de op te leggen boetehoogte. De wet bepaalt immers dat de boete maximaal 10% van de omzet mag bedragen in het kalenderjaar voorafgaand aan de beschikking. De Kansspelautoriteit volgt het standpunt van PIL daarom niet.

### 5.8 Conclusie overtreding

96. De Kansspelautoriteit stelt vast dat PIL 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 22 december 2021.
97. 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

98. De Kansspelautoriteit neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Boetebeleidsregels in acht.<sup>45</sup>
99. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

---

<sup>44</sup> Zie bijv. ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, r.o. 4.5.10.

<sup>45</sup> *Stcrt*, 2021, 41413.



## 6.2 Ernst en verwijtbaarheid

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

### 6.2.1 De gevolgen van onvergund aanbieden van online kansspelen

101. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.<sup>46</sup>

102. 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.<sup>47</sup>

103. 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.<sup>48</sup>

104. 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.

105. 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

<sup>46</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

<sup>48</sup> 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.



de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Dat PIL zich daaraan onttrekt is zeer ernstig.

106. Uit de webtraffic gegevens genoemd onder randnummer 20 van het rapport bleek bovendien – hoewel dit niet noodzakelijk is voor het vaststellen van de overtreding - dat ook daadwerkelijk van het aanbod van PIL 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.
107. 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. PIL 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

108. 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 aantrekkelijke 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

109. 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 en de toelichting van de Boetebeleidsregels. Bij PIL zijn de volgende boeteverhogende omstandigheden aangetroffen:

- a. Inactiviteitskosten, zie randnummer 21 onder B. van het rapport en paragraaf 5 onder C van de Boetebeleidsregels.



- b. Autoplay, zie randnummer 21 onder F. van het rapport en paragraaf 5 onder G van de Boetebeleidsregels.
- c. Vooringevulde speellimieten, zie randnummer 21 onder G. van het rapport en paragraaf 5 onder I van de Boetebeleidsregels.
- d. Ontbreken leeftijdsverificatie, zie randnummer 21 onder H. van het rapport en paragraaf 5 onder J van de Boetebeleidsregels.
- e. Bijzondere omstandigheden, zie paragraaf 5 onder M van de Boetebeleidsregels. De Kansspelautoriteit heeft in de T&Cs diverse onredelijke voorwaarden aangetroffen. Zo blijkt uit artikel 16, onder i, dat het pas mogelijk is een bedrag uit te laten betalen als met hetzelfde bedrag één keer is gespeeld voorafgaand aan de uitbetaling. Consumenten konden aldus niet vrijelijk over hun saldo beschikken en werden gedwongen om eerst aan kansspelen van PIL deel te nemen, met alle bij illegale kansspelen behorende risico's van dien. Daarnaast blijkt uit artikel 16, onder c, dat alleen de eerste opname per week mogelijk was zonder kosten. Indien een speler meer wilde opnemen werd een bedrag van € 5,- berekend per uitbetaling in die week. Ook blijkt uit artikel 16, onder e, dat een maximale opname per dag mogelijk was van € 5.000,-. De Kansspelautoriteit acht deze voorwaarden een ontoelaatbare benadeling voor de consument. Zij merkt dat daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan verhoogt zij het percentage van de basisboete met 0,5%.

### 6.3 Boetevaststelling

- 110. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de Kansspelautoriteit het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online door PIL als zeer ernstig en verwijtbaar.
- 111. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan PIL.
- 112. 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

- 113. De omzet van PIL is geschat op basis van de rekenmethode zoals genoemd in 14712/01.270.022 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<sup>49</sup> buiten beschouwing gelaten. Zoals onder randnummer 90 is beschreven zijn ook de bezoeken <5.000 niet meegenomen.<sup>50</sup>

114. 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 (zie bijlage 1 bij dit besluit). In randnummer 91 is toegelicht dat uit deze berekening blijkt dat de rekenmethode die de Kansspelautoriteit hanteert in bijlage 14712/01.270.022 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 tweede correctie toe te passen door de geschatte omzet te delen door 2.
115. Voor PIL betekent dit dat de geschatte omzet vanuit Nederland €17.363.089,12 bedraagt. Dit is als volgt opgebouwd:  $150.826 (153.277 - 1441 - 1010)$  bezoekers van de website over het jaar 2021 x een bedrag van €230,24 =  $34.726.178,24 / 2 = 17.363.089,12$ .

### 6.3.2 Boetebedrag

116. 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. Het percentage van de basisboete wordt conform de Boetebeleidsregels verhoogd in verband met de boeteverhogende omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummer 109. 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.

<sup>49</sup> Aantal websitebezoekers dat vertrekt zonder een tweede pagina op de website te bekijken.

<sup>50</sup> In casu zijn de maanden januari 2021 en september 2021 niet meegenomen.



Paragraaf 5 Boetebeleidsregels	Omschrijving	Verhoging in %-punt
C	Inactiviteitskosten	0,5
G	Autoplay	0,5
I	Vooringevulde speellimieten	0,5
J	Ontbreken van leeftijdsverificatie	0,5
M	Bijzondere omstandigheden	0,5
<b>Totale verhoging</b>		<b>2,5 %-punt</b>

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

118. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op 6,5% van de geschatte omzet vanuit Nederland (€ 17.363.089,12). Dit komt uit op een totaalbedrag van € 1.128.000,-.<sup>51</sup> 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 PIL 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 PIL een boete op van € €1.128.000,-.

's-Gravenhage, 20 december 2022

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen  
*Voorzitter*

<sup>51</sup> Dit bedrag is naar beneden afgerond tot een veelvoud van € 1000,-, conform de Boetebeleidsregels.

**VERZONDEN OP [datum].**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.*