



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Rust Clash Entertainment Limited tegen het besluit van 3 september 2024, kenmerk 17806/01.322.543, tot oplegging van een last onder dwangsom aan Rust Clash Entertainment Limited en tegen het besluit van 3 september 2024, kenmerk 17806/01.323.263, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

Zaak: 17806

Kenmerk: 18821/ 01.342.682

Openbaarmaking onder kenmerk: 18821 / 01.359.689

## Besluit op bezwaar

---

### 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) heeft bij besluit van 3 september 2024 een last onder dwangsom opgelegd aan Rust Clash Entertainment Limited (hierna: bezwaarmaakster) wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). Dit besluit zal in het navolgende worden aangeduid als het sanctiebesluit.
2. Sanctiebesluiten van de Kansspelautoriteit worden in beginsel openbaar gemaakt op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo). Een besluit tot openbaarmaking van het sanctiebesluit (hierna: openbaarmakingsbesluit) is eveneens op 3 september 2024 genomen.
3. Tegen de besluiten van de Kansspelautoriteit is bezwaar gemaakt. In deze beslissing op bezwaar zal de Kansspelautoriteit allereerst een overzicht geven van het verloop van de procedure en het wettelijk kader. Daarna volgt een samenvatting van de bezwaargronden en de beoordeling van de gronden door de Kansspelautoriteit. Aansluitend op de beoordeling volgt de conclusie en de beslissing op het bezwaar.

### 2 Verloop van de procedure

4. Op 28 mei 2024 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) de website Clash.gg (hierna: de website) onderzocht. De toezichthouder heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit



Nederland deel te nemen aan kansspelen.

5. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen. Er zijn geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
6. Bij brief van 2 juli 2024 is een voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom verstuurd naar bezwaarmaakster.<sup>1</sup>
7. Op 1 augustus 2024 heeft een toezichthouder een hercontrole uitgevoerd op de website. Uit het onderzoek is gebleken dat het nog steeds mogelijk was om vanuit Nederland in te loggen met een bestaand account en deel te nemen aan kansspelen.
8. Bij besluit van 3 september 2024 heeft de Kansspelautoriteit een last onder dwangsom opgelegd aan bezwaarmaakster.<sup>2</sup> Bezwaarmaakster heeft voldaan aan de last onder dwangsom door de overtreding te staken.
9. Per brief en e-mail van 15 oktober 2024 is door bezwaarmaakster pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Voor aanvulling van de gronden van het bezwaar heeft bezwaarmaakster gelegenheid gekregen tot en met 9 december 2024.<sup>3</sup>
10. Op verzoek van bezwaarmaakster is de geplande openbaarmaking van de besluiten op 6 november 2024 opgeschort met als voorwaarde dat het verzoekschrift voor een voorlopige voorziening uiterlijk 8 november 2024 is ingediend.<sup>4</sup>
11. Per brief en e-mail van 8 november 2024 is door bezwaarmaakster ten aanzien van beide besluiten een verzoek om voorlopige voorziening ingediend.
12. Per brief en e-mail van 5 december 2024 heeft bezwaarmaakster de gronden van bezwaar aangevuld.
13. Op 6 december 2024 heeft de zitting voor een voorlopige voorziening bij de rechtbank Den Haag plaatsgevonden. De voorzieningenrechter heeft de beslissing tijdens de zitting uitgesproken en de voorlopige voorziening toegewezen.

---

<sup>1</sup> Kenmerk 17806/01.317.127.

<sup>2</sup> Kenmerk 17806/01.322.543.

<sup>3</sup> Kenmerk 18821/ 01.327.720.

<sup>4</sup> Kenmerk 17806/ 01.328.393.



14. Op 17 december 2024 heeft bezwaarmaakster het bezwaarschrift mondeling toegelicht tijdens een hoorzitting.
15. Op 10 januari 2025 is de beslistermijn met 6 weken verdaagd op grond van artikel 7:10, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
16. Op 12 maart 2025 is de beslistermijn in onderling overleg verlengd.
17. Op 18 april 2025 is bezwaarmaakster per brief en e-mail in de gelegenheid gesteld om een aanvullende zienswijze te geven op de (mede) gerichtheidskenmerken die in het dossier zijn vervat. In dezelfde brief is aan bezwaarmaakster verzocht om in te stemmen met het verlengen van de beslistermijn met 4 weken.
18. Op 1 mei 2025 heeft bezwaarmaakster per brief en e-mail aangegeven geen gebruik te maken van de gelegenheid om een aanvullende zienswijze in te dienen. In dezelfde brief heeft zij ingestemd met de verlenging van de beslistermijn en de Kansspelautoriteit in gebreke gesteld.

### 3 Juridisch kader

19. Op grond van artikel 6 van het EVRM heeft een ieder recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld.
20. Op grond van de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb moet de Kansspelautoriteit bij de voorbereiding van een besluit de nodige zorgvuldigheid betrachten en de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen.
21. Op grond van artikel 3:46 van de Awb moet een besluit berusten op een deugdelijke motivering.
22. Op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb moet de Kansspelautoriteit, voordat zij een besluit neemt dat nadelig is voor een belanghebbende, deze in de gelegenheid stellen een zienswijze naar voren te brengen.
23. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het verboden om gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.



24. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht houden op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.
25. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35 van de Wok bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de voorschriften van de Wok. Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.
26. Op grond van artikel 3.1 van de Woo heeft de Kansspelautoriteit de bevoegdheid om besluiten te openbaren, mits de openbaarmaking van die informatie past in de taak van het betrokken bestuursorgaan.

## 4 Ontvankelijkheid

27. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, waardoor de bezwaren ontvankelijk zijn.

## 5 Hoorzitting

28. Bezwaarmaakster heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om tijdens de hoorzitting van 17 december 2024 de bezwaargronden toe te lichten. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 18 december 2024 per e-mail aan bezwaarmaakster is verzonden.<sup>5</sup> Hetgeen is besproken tijdens de hoorzitting is meegenomen in deze beslissing op bezwaar.

## 6 Bezwaargronden

### 6.1 Sanctiebesluit

29. Ten aanzien van het sanctiebesluit voert bezwaarmaakster kort samengevat het volgende aan:
30. De Kansspelautoriteit heeft in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel geoordeeld dat bezwaarmaakster kansspelen aanbiedt in de zin van de Wok.

---

<sup>5</sup> Kenmerk 18821/ 01.331.861.



31. Volgens bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit in strijd met het motiveringsbeginsel gehandeld door te oordelen dat het aanbod op Nederland gericht is.
32. De Kansspelautoriteit had op basis van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en 4:84 van de Awb moeten motiveren waarom niet is afgezien van handhaving op basis van een verruimde toepassing van het prioriteringsbeleid.
33. Het verdedigingsbelang is geschonden.

## 6.2 Openbaarmakingsbesluit

34. Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit voert bezwaarmaakster kort samengevat het volgende aan:
35. Artikel 3.1 van de Woo biedt geen grondslag voor openbaarmaking. Uit de rechtspraak volgt namelijk niet dat openbaarmaking volledig moet zijn.
36. Openbaarmaking van de besluiten zal tot reputatieschade leiden en een verslechtering van haar marktpositie brengen. Spelers, partners en leveranciers zullen hun vertrouwen in bezwaarmaakster verliezen.
37. Het openbaarmakingsbesluit geldt als een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 EVRM. Openbaarmaking dient daarom achterwege te blijven totdat de schuld in rechte is komen vast te staan.
38. Er heeft geen belangenafweging plaatsgevonden tussen het belang van de Kansspelautoriteit om openbaarmaking en het individuele belang van bezwaarmaakster.
39. Omdat bezwaarmaakster direct gevolg heeft gegeven aan het sanctiebesluit, bestaat er geen belang bij openbaarmaking.

## 6.3 Evenredigheidsbeginsel

40. Bezwaarmaakster geeft aan dat handhaving in de vorm van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit in strijd is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De Kansspelautoriteit had kunnen volstaan met minder verstreckende handhavingsmiddelen. Verder zal openbaarmaking tot reputatieschade leiden en is daarom niet proportioneel.



## 7 Beoordeling

41. Ten aanzien van de door bezwaarmaakster aangevoerde bezwaargronden overweegt de raad van bestuur het onderstaande. Voor het overige verwijst de raad van bestuur naar de reeds gegeven motivering in het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Deze motivering wordt gehandhaafd in dit besluit op bezwaar.

### 7.1 Sanctiebesluit

42. Naar het oordeel van bezwaarmaakster is geen sprake van een overtreding. De Kansspelautoriteit zou het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb), het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb) en het rechtszekerheidsbeginsel hebben geschonden, wat heeft geleid tot een onjuiste conclusie. In het bijzonder voert bezwaarmaakster aan dat ze in haar verdedigingsbelang is geschonden, doordat het zorgvuldigheidsbeginsel niet is nagekomen. De bezwaargronden tegen het sanctiebesluit zullen hieronder worden besproken.

#### 7.1.1 Overtreding Wok

43. Bezwaarmaakster voert aan dat geen sprake is van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. De Kansspelautoriteit zal hieronder uiteenzetten waarom sprake is van een overtreding.

##### 7.1.1.1 Gelegenheid tot deelneming aan kansspelen

44. Op 28 mei 2024 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit de website van bezwaarmaakster onderzocht en op 1 augustus 2024 is een hercontrole uitgevoerd.<sup>6</sup> Daarbij is gebleken dat bezwaarmaakster artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden doordat zij zonder vergunning gelegenheid heeft geboden om deel te nemen aan kansspelen.

45. Bij de beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok verboden "gelegenheid geven" moet volgens de Hoge Raad vooropgesteld worden dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen. Het moet worden aanvaard dat van hier te lande gelegenheid geven als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming

---

<sup>6</sup> Bijlage 01.327.756.



wordt geboden niet met gebruikmaking van software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland.<sup>7</sup> De intentie van de aanbieder om zich al dan niet tot Nederland te richten is hierbij irrelevant.<sup>8</sup> Het is ook niet relevant of het aanbod primair op Nederland is gericht.<sup>9</sup> De mate waarin de aanbieder zijn activiteiten op de Nederlandse markt richt, is volgens vaste jurisprudentie niet maatgevend. Het gaat erom dat met websites waarvoor de aanbieder verantwoordelijk is, gelegenheid is geboden om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.<sup>10</sup>

46. De Kansspelautoriteit acht daarbij relevant dat online kansspelaanbod veelal hoge tot zeer hoge risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving heeft. Online kansspelen brengen bovendien andere en ernstigere risico's met zich dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen.<sup>11</sup> Met name risico- en probleemspelers zijn sterker geneigd onvergund online kansspelaanbod op te zoeken. Aanbieders van onvergunde kansspelen die willen voorkomen dat zij hun aanbod mede op Nederland richten, moeten daar bij het treffen van maatregelen rekening mee houden.

47. De Kansspelautoriteit mag ervan uitgaan dat een website van een aanbieder vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is.<sup>12</sup> De Kansspelautoriteit hoeft de aanwezigheid van een blokkade niet aan te nemen, totdat zij het tegendeel door eigen onderzoek heeft vastgesteld.<sup>13</sup> De aanbieder kan bijvoorbeeld op eenvoudige wijze een screenshot overleggen waaruit blijkt dat dergelijke software ten tijde van belang daadwerkelijk was geïnstalleerd.<sup>14</sup>

48. Bezwaarmaakster heeft niet aannemelijk gemaakt dat ten tijde van belang de website was geblokkeerd. Sterker nog, de Kansspelautoriteit heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de website van bezwaarmaakster daadwerkelijk

<sup>7</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:4841, r.o. 3.3.3 (*De Lotto/Ladbrokes*).

<sup>8</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 24 december 2024, SGR 23/54707 en SGR 23/6884, r.o. 6 (Fairload); 25 februari 2025, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5 (Probe).

<sup>9</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5 (Ksa/Bluemay).

<sup>10</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23423, r.o. 4.1 (*Gammix*).

<sup>11</sup> Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 3.1. (*Bluemay*); HvJEU 8 september 2010, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 (*Carmen Media Group*).

<sup>12</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 4 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1268, r.o. 6 (Ksa/Onisac en Mansion) en Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:11636, r.o. 7 (Mr. Green).

<sup>13</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 4 februari 2014, SGR 13/9213, r.o. 6; 11 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16636, r.o. 7 (Mr. Green).

<sup>14</sup> Afdeling 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, r.o. 6.3 (Ksa/Co-Gaming); 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130, 5.3 (Ksa/Onisac en Mansion).



rechtstreeks bereikbaar was vanaf een Nederlands IP-adres. Ook was het voor de toezichthouder mogelijk om met een Nederlands e-mailadres een account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.<sup>15</sup> Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Bezwaarmaakster betwist dat ook niet.

49. De op de website aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen. Op de website werden onder andere casinospellen in de vorm van roulette aangeboden.<sup>16</sup> Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.

50. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit de algemene voorwaarden<sup>17</sup> en promotionele teksten op de website waaruit blijkt dat er geldprijzen te winnen zijn.

51. In de footer van de homepage van de website wordt bezwaarmaakster als eigenaar van de website genoemd, evenals in de algemene voorwaarden. Op grond hiervan wordt deze onderneming als overtreder aangemerkt.<sup>18</sup>

52. Volgens bezwaarmaakster zou het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden omdat het van toepassing zijnde feitencomplex niet in zijn volledigheid is meegenomen. Volgens bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit buiten beschouwing gelaten dat sprake is van een lootbox-platform.

53. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit is in deze casus niet relevant of sprake is van een primair op lootboxen gericht platform. Het gaat erom of bezwaarmaakster gelegenheid biedt tot deelneming aan kansspelen. Uit het voorgaande is gebleken dat dit het geval is.

54. Zoals bezwaarmaakster zelf aangeeft, worden door middel van een geldstorting 'credits (gems)' gekocht. Met deze credits kunnen lootboxen worden aangekocht. Vervolgens moeten de lootboxen worden geopend door middel van een kansspel,

---

<sup>15</sup> Bijlage 17806/01.317.127/03 - opname van registratie, 17806/01.317.127/04 - opname van de storting, 17806/01.317.127/08 - opname van de deelname, 17806/01.317.127/02 - opname van de homepage, 17806/01.317.127/09 - opname van mogelijkheid uitbetaling.

<sup>16</sup> *Stcrnt*, 1996, 92 en bijlage 17806/01.322.529/03 - opname van het spelen.

<sup>17</sup> Bijlage 01.317.127/05: In paragraaf 31 van de algemene voorwaarden is vermeld dat er geldprijzen in crypto te winnen zijn. In paragraaf 7 van de algemene voorwaarden staat onder meer: "You can participate for the chance to win prizes."

<sup>18</sup> Bijlage 17806/01.317.127/05 - opname van de algemene voorwaarden.



bijvoorbeeld roulette. Dat er sprake zou zijn van een behendigheids spel, zoals bezwaarmaakster suggereert, is nergens uit gebleken.

55. Bezwaarmaakster benadrukt dat cosmetische items, 'skins', gewonnen kunnen worden. Die items hebben volgens bezwaarmaakster geen economische waarde buiten de spellen CS:GO en Rust. Kennelijk bedoelt bezwaarmaakster hiermee te betogen dat geen sprake is van een 'prijs of premie' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.
56. De Kansspelautoriteit volgt deze argumentatie niet. Uit paragraaf 32 van de algemene voorwaarden van bezwaarmaakster blijkt dat gewonnen gems in cryptocurrency kunnen worden uitgekeerd. Bezwaarmaakster geeft ook zelf aan dat gewonnen gems uit te betalen zijn. Het gaat dus om prijzen als bedoeld in de Wok. Dat de gems "primair" gebruikt kunnen worden om skins voor videogames te kopen is niet van belang. Het gaat erom dat een 'prijs of premie' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gewonnen kan worden.
57. Bovendien hebben skins in spellen als CS:GO en Rust een zelfstandige economische waarde, mede omdat zij verhandeld kunnen worden tegen echt geld.<sup>19</sup> Er bestaat dan ook, buiten de omgeving van deze videogames, een levendige handel in zulke skins. De Kansspelautoriteit geeft als voorbeeld [www.skincashier.com/nl](http://www.skincashier.com/nl), waar duidelijk staat te lezen: "Verkoop CS:GO Skins Voor Echt Direct Geld!".
58. Ten slotte blijkt uit de algemene voorwaarden, bijvoorbeeld paragraaf 9, dat er prijzen worden aangeboden "in the form of various forms", wat blijkbaar wil zeggen dat er een breed scala aan prijzen is, dus niet alleen gems en/of skins. Op grond van het voorgaande luidt de conclusie dat sprake is van prijzen of premies als bedoeld in de Wok.
59. Volgens bezwaarmaakster moet de Kansspelautoriteit alle relevante feiten en omstandigheden van het geval meenemen en beoordelen of sprake is van een zelfstandig kansspel of een spel dat een kanselement toevoegt aan een behendigheids spel. Kennelijk probeert bezwaarmaakster te betogen dat de gewonnen prijzen op haar website gebruikt kunnen worden voor externe behendigheids spellen zoals Rust en CS:GO en dat daarom geen sprake kan zijn van een zelfstandig kansspel. Deze redenering kan de Kansspelautoriteit niet volgen. Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de lootboxes niet geopend worden door middel van een behendigheids spel, maar dat de aanwijzing van de winnaar slechts

<sup>19</sup> Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428, r.o. 7.7.



gebeurt op basis van enige kansbepaling waar de speler geen overwegende invloed op kan uitoefenen. Het is ook niet relevant dat de gewonnen prijzen kunnen worden gebruikt in behendigheidsspelen die elders worden aangeboden. Bezwaarmaakster biedt, zoals ook eerder in deze paragraaf is besproken, zelfstandige kansspelen aan.

#### **7.1.1.2 Medegerichtheid op de Nederlandse markt**

60. Uit het onderzoek van de Kansspelautoriteit naar de website van bezwaarmaakster volgen diverse kenmerken van internationale gerichtheid, waaronder medegerichtheid op Nederland. Daarbij wijst de Kansspelautoriteit erop dat de Hoge Raad één kenmerk afdoende heeft geacht om medegerichtheid aan te nemen. Hij oordeelde immers dat van medegerichtheid reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen.<sup>20</sup> Voorts herhaalt de Kansspelautoriteit dat volgens vaste jurisprudentie de mate van medegerichtheid op Nederland niet maatgevend is.<sup>21</sup>
61. Bezwaarmaakster gebruikte voor haar website met de extensie .gg een topleveldomein met internationale gerichtheid. Hoewel dat topleveldomein oorspronkelijk bedoeld is voor Guernsey, is niet geloofwaardig dat bezwaarmaakster zich daadwerkelijk (uitsluitend) op Guernsey richtte. In 2023 had het Kanaaleiland minder dan 65.000 inwoners in totaal, alle ouderen en kinderen meegeteld. Het is aannemelijk dat bezwaarmaakster .gg koos omdat zij haar online kansspelen op de games CS:GO (Counter Strike: Global Offensive) en Rust baseerde. Tussen spelers van games is 'gg' een internationaal gebruikelijke term na een wedstrijd. Dat is een afkorting voor 'good game', wat vergelijkbaar is met 'goed gespeeld' in het Nederlands.
62. Bezwaarmaakster heeft geen zichtbare, technische maatregelen getroffen om deelname door personen uit landen waarop zij zich (beweerdelijk) niet wilde richten onmogelijk te maken.<sup>22</sup> De toezichthouder van de Kansspelautoriteit had vanaf een Nederlands IP-adres rechtstreeks toegang tot de website. Nederlandse aanmelders werden niet geweigerd.<sup>23</sup> De toezichthouder kon zich bij bezwaarmaakster

<sup>20</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:4841, r.o. 3.3.3 (*De Lotto/Ladbrokes*) en Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 7.2 (*Ksa/Imperial E-Club*).

<sup>21</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23423, r.o. 4.1 (*Gammix*).

<sup>22</sup> Vgl. Rb. Den Haag 3 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16653, r.o. 4.2; (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23423, r.o. 4.1 (*Gammix*).

<sup>23</sup> Rb. Amsterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6150, r.o. 4.12 (*Trannel/speler*).



registreren, zelfs met een e-mailadres met de Nederlands extensie (.nl). De toezichthouder kon ook rechtstreeks vanuit Nederland inloggen.<sup>24</sup>

63. Aangezien vaststaat dat bezwaarmaakster overeenkomsten heeft gesloten met spelers die zich in Nederland bevonden, staat ook vast dat zij zich heeft gericht op Nederland. De Kansspelautoriteit verwijst in dit verband naar de uitspraak van de rechtbank van 12 juni 2024, waarin de rechtbank heeft overwogen: *"Omdat TSG wist of behoorde te weten dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in Nederland verboden was, behoorde zij ervoor te zorgen dat zij geen overeenkomsten sloot met personen die in Nederland woonden. Omdat zij dat toch gedaan heeft, kan worden aangenomen dat TSG haar diensten op Nederland heeft gericht."*<sup>25</sup>
64. Bezwaarmaakster faciliteerde zelfs dat spelers niet hoefden op te geven vanuit welk land zij op haar website kwamen. Zij vroeg bij registratie niet naar een woonland, noch verifieerde zij gegevens waaruit volgt vanuit welk land spelers deelnamen.<sup>26</sup> Bezwaarmaakster bood daarnaast aan te storten met cryptovaluta, die in de regel zijn gericht op een vrije, internationale markt en waaruit niet zonder meer valt af te leiden vanuit welk land een speler komt.
65. Op de website van bezwaarmaakster waren onder andere UnionPay en WeChat als betaalmethoden beschikbaar. Dat zijn Chinese betaalmethoden. GiroPay was een op Duitsland gerichte betaalmethode, vergelijkbaar met de op Nederland gerichte betaalmethode iDEAL. Ook daaruit blijkt internationale oriëntatie.
66. De toezichthouder kon rechtstreeks vanuit Nederland storten in Bitcoin, een cryptovaluta die niet door enig land wordt uitgegeven, maar is gericht op een vrije, internationale markt. Tijdens de hercontrole van 1 augustus 2024 werd via deze betaalmethode doorgeleid naar de Nederlandstalige betaalomgeving waardoor het overgrote deel van het betaalproces in de Nederlandse taal kon plaatsvinden.<sup>27</sup> Dat bezwaarmaakster het betaalproces heeft uitbesteed aan een derde, doet daar niet aan af. Het is bovendien vaste rechtspraak dat aanbieders via hun betaaldienstverlener consumenten op basis van hun IP-adres kunnen uitsluiten.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8315, r.o. 6 (*Ksa/N1*); (vzr.) SGR 23/593 en 23/594; (vzr.) SGR 23/603 en 23/605; (vzr.) 23/598 en 23/599; (vzr.) 23/582 en 23/583.

<sup>25</sup> Rb. Amsterdam 12 juni 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3469, r.o. 5.5 (*TSG*).

<sup>26</sup> Vgl. Rb. Den Haag 3 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16653, r.o. 4.2.

<sup>27</sup> Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 4.1 (*Ksa/N1*).

<sup>28</sup> Rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/54707 en SGR 23/6884, r.o. 6 (*Fairload*); 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5 (*Probe*).



Dat de betaaldienstverlener het betaalproces ongevraagd in de Nederlandse taal aanbood, betekent ook dat zij heeft vastgesteld dat de toezichthouder zich in Nederland bevond. Dat was dus ook voor bezwaarmaakster kenbaar.

67. Nederland stond niet vermeld op een lijst van landen waar het voor ingezetenen verboden was om een account aan te maken of deel te nemen aan deze online kansspelen.<sup>29</sup>
68. Bezwaarmaakster heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat zij de registratiegegevens, waaronder .nl-extensies van e-mailadressen, en betalingsgegevens is nagegaan. Zij bevestigt dat zij ongeveer 1.000 Nederlandse accounts had. De Kansspelautoriteit stelt daarbij voorop dat niet relevant is of sprake was van een gering aantal websitebezoekers<sup>30</sup> met een Nederlands IP-adres, omdat het aantal naar verwachting snel groter zou kunnen worden indien de aanbieder met haar activiteiten mede op Nederland gericht kan doorgaan.<sup>31</sup> Het is zelfs niet vereist dat de kansspelen daadwerkelijk in Nederland zijn gespeeld.<sup>32</sup> Dat bezwaarmaakster desondanks wel accounts uit Nederland had en zelfs een behoorlijk aantal, duidt op medegerichtheid op Nederland.
69. Voor wat betreft het standpunt van bezwaarmaakster dat haar “primaire focus” zich richt op de Amerikaanse markt, herhaalt de Kansspelautoriteit dat de intentie van de aanbieder irrelevant is en het erom gaat dat met websites waarvoor de aanbieder verantwoordelijk is, gelegenheid is geboden om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.<sup>33</sup> Bovendien blijkt uit de toelichting van bezwaarmaakster tijdens de hoorzitting dat ruim 275.000 accounts, meer dan een derde van haar totale accountbestand, niet uit de Verenigde Staten komen. Dat bezwaarmaakster niet internationaal georiënteerd zou zijn, is dan ook geen houdbaar standpunt. De Kansspelautoriteit herhaalt in dat verband dat niet vereist is dat het aanbod primair op Nederland is gericht.<sup>34</sup> Overigens blijkt ook uit de chat aan de linkerkant van de

<sup>29</sup> Rb. Den Haag 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830, r.o. 5.2 en 5.6 (*Ksa/N1*); Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 8.1.1 (*Ksa/Simbat*).

<sup>30</sup> Zie Rb. Den Haag (vzr.) 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21762, r.o. 4.1 (*Ksa/LCS*). De rechtbank achtte in die zaak voor de overtreding relevant dat (slechts) zes Nederlandse bezoekers bij die aanbieder geld hadden gestort. Zie ook: Rb. Den Haag 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458, r.o. 4.4.3 (*Ksa/Cyberrock en Honeydew*).

<sup>31</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.7.5 (*De Lotto/Ladbrokes*); Rb. Den Haag 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458, r.o. 4.4.3 (*Ksa/Cyberrock en Honeydew*).

<sup>32</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5 (*Ksa/Bluemay*); 17 januari 2018 ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 7.2 (*Ksa/Imperial E-Club*).

<sup>33</sup> Rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/54707 en SGR 23/6884, r.o. 6 (*Fairload*); 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5 (*Probe*). Rb. Den Haag 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23423, r.o. 4.1 (*Gammix*).

<sup>34</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5 (*Ksa/Bluemay*).



website internationale clientèle. Zo schreef een consument in de chat '*kqyre a e ki mir steam api*'<sup>35</sup>, wat Albanees is voor 'controleer of de steam api goed is'.

Daarnaast is van belang dat er items gewonnen kunnen worden die gebruikt kunnen worden in de games CS:GO en Rust. Deze games worden wereldwijd verkocht en gespeeld.

70. Verder was de website in de Engelse taal. Engels is een algemeen erkende en gebruikelijke computertaal.<sup>36</sup> Veel Nederlanders kunnen Engels spreken, lezen en schrijven.<sup>37</sup> Van de gemiddelde consument in Nederland met interesse in een dienst als die van bezwaarmaakster mag verondersteld worden de Engelse taal voldoende machtig te zijn.<sup>38</sup>

71. Op de thuispagina van bezwaarmaakster stond een telefoonnummer met het Ierse landnummer (+353). Een internationaal kengetal zou niet nodig zijn als bezwaarmaakster zich niet internationaal zou oriënteren. Op de thuispagina en op de webpagina 'Contact us' stond een e-mailadres met de extensie .gg (support@clash.gg), bedoeld om met bezwaarmaakster contact op te nemen. De extensie .gg had in dit geval een internationale oriëntatie, zoals hierboven is uitgelegd. Uit de inleidende tekst en paragrafen 5, 12, 13, 19, 27, 29 en 30 van de algemene voorwaarden van bezwaarmaakster blijkt dat zij voor contact over de servicevoorwaarden en de privacyverklaring een e-mailadres (officialrustclash@gmail.com) met de internationale extensie .com gebruikt.

72. Blijkens paragraaf 26 van de algemene voorwaarden van bezwaarmaakster moeten consumenten ermee instemmen dat bepaalde persoonsgegevens voor advertentie- en promotiedoeleinden 'worldwide' worden gebruikt.

#### **7.1.1.3 Conclusie overtreding van de Wok en medegerichtheid op Nederland**

73. Op grond van het voorgaande staat naar het oordeel van de Kansspelautoriteit vast dat bezwaarmaakster mede op Nederland gerichte gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend en daarom artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden.

<sup>35</sup> Bijlage 17806/01.317.127/09. Vertaald via Google Translate van het Albanees naar het Nederlands.

<sup>36</sup> Rb. Utrecht (kgr.) 31 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, r.o. 3.13 (HC/Peak).

<sup>37</sup> Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 5.2 (Ksa/Imperial E-Club).

<sup>38</sup> Vgl. Rb. Rotterdam (vzr.) 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 3.4 (DNB/cryptotoaanbieder).



### 7.1.2 Prioriteringsbeleid

74. Bezwaarmaakster geeft aan dat het motiveringsbeginsel is geschonden omdat de Kansspelautoriteit heeft gehandeld in strijd met het prioriteringsbeleid. Volgens bezwaarmaakster legt de Kansspelautoriteit de prioriteringscriteria te ruim uit, waardoor ook de handhaving onvoorzienbaar is. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat het sanctiebesluit goed is gemotiveerd en dat van een schending van het motiveringsbeginsel geen sprake is.
75. De Kansspelautoriteit merkt ten eerste op dat prioriteringsbeleid volgens vaste jurisprudentie alleen is bedoeld om volgorde in de handhaving aan te brengen. De Kansspelautoriteit prioriteert in haar handhaving, vanwege beperkte middelen en capaciteit. Of artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, staat los van de prioritering. Bezwaarmaakster verwijst in haar bezwaarschrift meermalen naar het prioriteringsbeleid dat de Kansspelautoriteit hanteerde in de periode voorafgaande aan de vergunningverlening voor kansspelen op afstand (van 1 juni 2017 tot 1 oktober 2021). De Kansspelautoriteit hanteert dat beleid sindsdien niet meer, maar ook als met een website niet werd voldaan aan de prioriteringscriteria, maakt dat een overtreding niet ongedaan. Het betoog is daarom irrelevant en bovendien onjuist.
76. Ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat bezwaarmaakster kennelijk wel bekend is met het huidige prioriteringsbeleid. Zij verwijst daar immers naar onder randnummer 74 van haar bezwaarschrift. In dit verband merkt de Kansspelautoriteit op dat onder meer relevant is dat relatief veel Nederlandse spelers gebruikmaken van het aanbod van bezwaarmaakster (zelf stelt zij dat het er ongeveer 1.000 zijn). Bezwaarmaakster richt zich bovendien op spelers van CS:GO en Rust; dat zijn games die ook door minderjarigen worden gespeeld. De bescherming van minderjarigen is een speerpunt van het beleid van de Kansspelautoriteit.
77. Handhaving zou volgens bezwaarmaakster onvoorzienbaar zijn en het sanctiebesluit zou niet voldoende zijn gemotiveerd. De Kansspelautoriteit kan dat betoog niet begrijpen. Het verbod in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok 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 is eveneens helder.



78. In het sanctiebesluit is duidelijk weergegeven en gemotiveerd dat de gedragingen van bezwaarmaakster vallen onder artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Daarbij is in het sanctiebesluit bij elk bestanddeel van deze overtreding gemotiveerd welke feiten en omstandigheden hebben bijgedragen aan de overtreding.

79. Ook verdient opmerking dat bezwaarmaakster een professionele marktdeelnemer is. Van haar mag worden verlangd dat zij zich terdege laat informeren over de beperkingen waaraan haar gedragingen zijn onderworpen.<sup>39</sup> Indien zij zich niet, onvoldoende of onjuist laat informeren over die beperkingen, komt dat voor haar eigen rekening en risico.

### 7.1.3 Verdedigingsbelang

80. Bezwaarmaakster stelt dat zij in haar verdedigingsbelang is geschaad doordat zij geen zienswijze heeft kunnen indienen en doordat de Kansspelautoriteit zich onvoldoende heeft ingespannen om het sanctie- en openbaarmakingsbesluit over te leggen in een taal die bezwaarmaakster machtig is.

#### 7.1.3.1 Ontvangst voornemen last onder dwangsom

81. Bezwaarmaakster stelt dat in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel zoals is vastgelegd in artikel 3:2 Awb is gehandeld, omdat de Kansspelautoriteit niet voldoende onderzoek heeft gedaan naar de daadwerkelijke ontvangst van het voornemen een dwangsom op te leggen.

82. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat gebleken is dat het voornemen om een dwangsom op te leggen op regelmatige wijze is aangeboden, op het juiste adres van bezwaarmaakster. Uit de gegevens van PostNL blijkt duidelijk wat het bezorgadres is, wie de afzender is en wanneer het poststuk is bezorgd. Bezwaarmaakster geeft aan dat ze is gevestigd in een groot bedrijvenpand waar meerdere andere ondernemingen zijn gevestigd, welke mogelijk het poststuk in ontvangst hebben genomen. Bezwaarmaakster heeft er echter zelf voor gekozen om zich te vestigen in een bedrijfsverzamelgebouw, dat bovendien is gevestigd in een land waarin de bestuurders van bezwaarmaakster niet wonen. Uit rechtspraak volgt dat wanneer een poststuk is bezorgd op een adres waar meerdere gebruikers zijn, het op de weg ligt van betrokkene om met feiten aannemelijk te maken dat het

---

<sup>39</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.



poststuk niet is ontvangen.<sup>40</sup> Bezwaarmaakster heeft nagelaten om met feiten aannemelijk te maken dat het poststuk niet door haar is ontvangen. De Kansspelautoriteit gaat er daarom van uit dat het voornemen door bezwaarmaakster is ontvangen. Bovendien is het voornemen op het e-mailadres van bezwaarmaakster bezorgd.

### 7.1.3.2 Hoorplicht en zienswijze

83. Volgens bezwaarmaakster is de hoorplicht, zoals neergelegd in artikel 4:8, eerste lid, van de Awb, geschonden omdat bezwaarmaakster de mogelijkheid is ontnomen een zienswijze in te dienen.

84. De Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaakster met de brief van 2 juli 2024 in kennis gesteld van het voornemen om een sanctie op te leggen en dit besluit openbaar te maken. Bezwaarmaakster is daarbij in de gelegenheid gesteld om binnen een bepaalde tijd haar zienswijze hierop te geven. Deze brief is op een regelmatige en juiste wijze bezorgd op het adres van bezwaarmaakster. De Kansspelautoriteit volgt bezwaarmaakster dan ook niet in haar stelling dat haar de kans is ontnomen een zienswijze in te dienen.

85. De Kansspelautoriteit merkt verder ten aanzien van dit punt op dat artikel 4:8 van de Awb slechts een beperkt toepassingsbereik kent. Met het horen wordt immers beoogd de verificatie en verzameling van gegevens – vanuit een oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding – te bevorderen. Het gaat niet om het mogelijk maken van inspraak, maar om het bieden van een mogelijkheid aan bezwaarmaakster om gegevens te corrigeren of aan te leveren. Bezwaarmaakster kan in bezwaar ook nog eventuele inhoudelijke bezwaren tegen het sanctiebesluit aanvoeren en zij heeft dat ook gedaan. Voor zover er al sprake zou zijn van een gebrek kan dat bovendien worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb.<sup>41</sup>

86. Gelet op bovenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat bezwaarmaakster voldoende in de gelegenheid is gesteld om haar zienswijze naar voren te brengen. Er kleven dan ook geen procedurele gebreken aan het sanctie- en openbaarmakingbesluit.

---

<sup>40</sup> Rb. Oost-Brabant 1 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2067, r.o. 15: “*Het komt voor rekening en risico van eisers gemachtigde dat de bezorging van post achter de voordeur van het adres [adres] niet op een sluitende manier is geregeld.*” En Raad van State 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2865, r.o. 2.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 19 februari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:590, r.o. 5.1. De verwijzing van bezwaarmaker naar de desbetreffende rechtspraak treft geen doel omdat dat betrekking heeft op ofwel de bezwaarprocedure ofwel de omstandigheid dat de betrokkene in het geheel zijn standpunt niet naar voren heeft kunnen brengen.



### **7.1.3.3 Vertaling besluiten en reactietermijn**

87. Bezwaarmaakster stelt dat in strijd met artikel 6, derde lid, onder e, van het EVRM is gehandeld doordat de besluiten niet zijn vertaald in de taal die bezwaarmaakster machtig is. Het slechts toesturen van een 'courtesy summary' volstaat volgens bezwaarmaakster niet. Voorts stelt bezwaarmaakster dat het sanctiebesluit een punitieve sanctie is en zij daarom recht heeft op kosteloze bijstand van een vertaler.
88. De Kansspelautoriteit stelt voorop dat geen sprake is van een punitieve sanctie. Artikel 6 van het EVRM is daarom niet van toepassing op het sanctie- en openbaarmakingsbesluit. De Kansspelautoriteit stelt zich daarnaast op het standpunt dat bezwaarmaakster in staat is gesteld om in een taal die zij begrijpt kennis te nemen van de essentiële elementen van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit. In de 'courtesy summary' is aan bezwaarmaakster kenbaar gemaakt voor welke overtreding de last onder dwangsom wordt opgelegd, op welke manier een zienswijze kan worden ingediend en binnen welke termijn dit moest gebeuren. Daarbij is ook aangegeven dat de Nederlandse tekst leidend is en dat de procedure in het Nederlands zal worden gevoerd. Bovendien wordt bezwaarmaakster bijgestaan door advocaten die de Nederlandse taal beheersen.<sup>42</sup> Ten slotte heeft bezwaarmaakster niet verzocht om de termijn te mogen verlengen.

### **7.1.3.4 Voorzienbaarheid handhaving**

89. Volgens bezwaarmaakster was het niet voorzienbaar dat handhavend tegen haar zou worden opgetreden. Volgens haar handelt de Kansspelautoriteit contrair aan het prioriteringsbeleid, wat een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is.
90. 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 het prioriteringsbeleid een toezegging of uitlating is gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit bezwaarmaakster redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de Kansspelautoriteit niet handhavend tegen haar zou optreden.
91. In randnummer 74 is al besproken dat een prioriteringsbeleid volgens vaste jurisprudentie alleen is bedoeld om volgorde in de handhaving aan te brengen. Ook

---

<sup>42</sup> Vgl. ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 8.



is uit de jurisprudentie gebleken dat aan prioriteringsbeleid geen gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend.<sup>43</sup> Bovendien zijn in het geval van bezwaarmaakster in ieder geval de eerste twee punten als genoemd onder randnummer 74 van haar bezwaarschrift aan de orde. In dit randnummer van het bezwaarschrift citeert bezwaarmaakster een gedeelte vanuit de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit. De eerste twee punten duiden op het aantal spelers in Nederland en de schadelijkheid van het illegale aanbod voor de publieke doelen van de Kansspelautoriteit. Uit de feiten en omstandigheden blijkt dat een groot aantal Nederlandse spelers - waaronder ook minderjarige - gebruik konden maken van het aanbod van bezwaarmaakster. Van een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel kan geen sprake zijn.

92. Het beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel slaagt evenmin. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat van een specifieke en precieze toezegging dat niet handhavend zal worden opgetreden geen sprake is. Het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel heeft op dit punt geen wezenlijk andere inhoud.<sup>44</sup>

## 7.2 Openbaarmakingsbesluit

93. Bezwaarmaakster geeft aan dat publicatie van de besluiten achterwege dient te blijven. Volgens haar zijn de besluiten onrechtmatig, zal reputatieschade optreden en dient volledige publicatie geen doel.

### 7.2.1 Grondslag openbaarmaking

94. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 3.1 van de Woo bevoegd tot openbaarmaking van het sanctiebesluit. Zij wijst daarbij op het volgende.

95. De Kansspelautoriteit hecht eraan sanctiebesluiten openbaar te maken, vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de Kansspelautoriteit met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen.

<sup>43</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 8.1.2, 8.1.3 en 9.3 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*).

<sup>44</sup> Vgl. Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (*Corona Limited*), r.o. 7.6.



### 7.2.2 Reputatieschade

96. Bezwaarmaakster stelt dat publicatie zal leiden tot reputatieschade en een verslechtering van de marktpositie van bezwaarmaakster. De Kansspelautoriteit legt al zo'n tien jaar zowel punitieve als herstelsancties op aan aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. In de praktijk blijkt dat aanbieders van illegale kansspelen geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van aan hen gerichte sanctiebesluiten.<sup>45</sup> Nog nooit is gebleken dat dit gevolgen heeft gehad voor vergunningen die elders zijn verleend of dat een bestuurlijke sanctie heeft geleid tot opzegging van een contract. Van sommige aanbieders is bijvoorbeeld bekend dat zij in andere Europese lidstaten een vergunning konden bemachtigen, prestigieuze prijzen wonnen of sponseerdeals met wereldberoemde voetbalclubs afsloten, ook nadat de Kansspelautoriteit aan hen een bestuurlijke sanctie had opgelegd.<sup>46</sup> Evenmin is ooit gebleken dat spelers in landen waar de overtreder wél een vergunning heeft, zich door een bestuurlijke sanctie van de Kansspelautoriteit laten weerhouden om aan de legale kansspelen deel te nemen. Bezwaarmaakster heeft op geen enkele wijze concreet gemaakt dat dat in haar geval anders zal zijn, laat staan dat het onevenredig is. Daar komt nog eens bij dat bezwaarmaakster stelt dat haar primaire focus op de Amerikaanse markt ligt. Het is niet in te zien hoe publicatie van een last onder dwangsom in Nederland haar ernstig zou schaden. In deze omstandigheid kan dan ook geen grond worden gezien om af te zien van openbaarmaking.<sup>47</sup>

97. Voor zover bezwaarmaakster daadwerkelijk reputatieschade zou lijden, weegt dat belang volgens vaste jurisprudentie niet op tegen de belangen die zijn gediend met openbaarmaking.<sup>48</sup> Bovendien is die schade eerder het gevolg van de door bezwaarmaakster gepleegde overtreding dan door de openbaarmaking ervan. Bezwaarmaakster is immers een professionele marktpartij en had redelijkerwijs kunnen en moeten weten dat zij een zeer ernstige overtreding van de Wok beging, zij daarvoor gesanctioneerd kon worden en dat sanctiebesluiten in beginsel openbaar worden gemaakt. De gevolgen dienen dan ook in beginsel voor haar rekening en risico te komen.

<sup>45</sup> Rb. Den Haag 19 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (Mr Green), r.o. 16.

<sup>46</sup> Enkele voorbeelden: Op 10 juli 2015 werd Mansion hoofdsponsor van Crystal Palace, een voetbalclub uit de Engelse Premier League, ondanks dat de Kansspelautoriteit op 4 november 2013 aan Mansion een boete had opgelegd. Mr Green kreeg op 13 december 2018 een vergunning in Zweden, ondanks dat de Kansspelautoriteit haar een boete oplegde op 12 september 2018. Op 25 juni 2019 won Mr Green vervolgens de 'Responsible Gaming Award'.

<sup>47</sup> Rb. Den Haag 14 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050, r.o. 10.2 (JOI Gaming) en 19 april 2022, ECLI:RBDHA:2022:3820, r.o. 16.

<sup>48</sup> Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 10 en ECLI:NL:RVS:2022:1833, r.o. 13 e.v. (Simbat Entertainment Systems).



98. Tevens is van belang dat bij de publicatie van sanctiebesluiten altijd vermeld wordt of er rechtsmiddelen tegen de besluiten zijn of nog kunnen worden ingesteld, zodat het voor derden duidelijk is in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en herroepelijk zijn. Overigens heeft de Kansspelautoriteit toegezegd dat in de publicatie zal worden vermeld dat voldaan is aan de last onder dwangsom.

### 7.2.3 Wet open overheid en belang publicatie

99. Bezwaarmaakster stelt dat is verzuimd om het belang van publicatie af te wegen tegen het belang van bezwaarmaakster om vertrouwelijke gegevens niet te openbaren. De Kansspelautoriteit kan bezwaarmaakster niet volgen in haar stelling. In de brief van 2 juli 2024 is het voornemen kenbaar gemaakt om het sanctiebesluit te openbaren. Bezwaarmaakster is in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke gegevens volgens haar als vertrouwelijk dienen te worden aangemerkt. Op 5 november 2024 heeft bezwaarmaakster vertrouwelijkheidsclaims ingediend. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, van de Woo stelt bezwaarmaakster dat het sanctie- en openbaarmakingsbesluit geanonimiseerd dienen te worden vanwege concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Volgens bezwaarmaakster zijn de vertrouwelijke gegevens: de naam, het adres en de websites van bezwaarmaakster, alsook de verwijzing naar het Handelsregister van Cyprus. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van vertrouwelijke gegevens. Publicatie van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit kan daarom niet tot een onevenredige benadeling leiden. De zojuist genoemde informatie was immers al openbaar. Bezwaarmaakster heeft deze nota bene zelf op haar website geplaatst. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat het sanctie- en openbaarmakingsbesluit rechtmatig zijn. De openbaarmaking van deze besluiten heeft een zwaarwegend belang uit het oogpunt van consumentenbescherming en de uitvoerende taak van de Kansspelautoriteit.

100. Volgens bezwaarmaakster is er geen belang bij het volledig publiceren van de besluiten. Volstaan kan worden met het publiceren in een latere fase, het publiceren van een geanonimiseerde versie van de besluiten of een algemeen nieuwsbericht.

101. Dat bezwaarmaakster stelt dat publicatie niet langer het algemeen belang zou dienen of geen preventieve werking meer zou kennen, acht de Kansspelautoriteit niet juist. Het staken van de overtreding maakt de in het verleden begane overtreding niet ongedaan. De Kansspelautoriteit acht het daarom juist om vanwege het maatschappelijk belang de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen



zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. In casu is in het bijzonder van belang dat bezwaarmaakster prijzen aanbiedt die gebruikt kunnen worden in bekende games. Daarnaast beoogt de Kansspelautoriteit met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ook ten opzichte van andere kansspelaanbieders is het van belang dat er geen onduidelijkheid bestaat onder gebruikers tegen welke kansspelaanbieder is opgetreden, zodat er geen verwarring kan ontstaan over wie de overtreder is geweest. Voor gebruikers van het kansspelaanbod is het ook van belang om te weten tegen wie is opgetreden. Op deze manier worden zij geïnformeerd dat zij gebruik hebben gemaakt van illegaal kansspelaanbod. Deze doelen kunnen niet worden behaald met het anoniem publiceren van de besluiten. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Dat is voldaan aan het sanctiebesluit, maakt de voorgaande overweging niet anders.

#### 7.2.4 Criminal charge

102. Volgens bezwaarmaakster moet het openbaar maken van de besluiten gelden als een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 EVRM. De Kansspelautoriteit voert aan dat het openbaarmakingsbesluit geen punitief karakter heeft. In randnummer 100 zijn de verschillende doelen tot openbaarmaking besproken. Het toevoegen van leed aan overtreder valt daar niet onder.

103. In tegenstelling tot wat bezwaarmaakster stelt, is artikel 6 van het EVRM dan ook niet van toepassing op het openbaarmakingsbesluit. Uit het voorgaande volgt dat de openbaarmaking van het sanctiebesluit is gericht op voorlichting. Van de openbaarmaking kan preventieve werking uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen, maar de openbaarmaking is niet tevens punitief. Die is niet gericht op bestraffing en leedtoevoeging, ook al zou bezwaarmaakster dit wellicht anders ervaren. De Kansspelautoriteit verwijst in dit kader naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 oktober 2021.<sup>49</sup>

#### 7.2.5 Rechtmatigheid besluiten

104. Anders dan bezwaarmaakster beweert, dient de openbaarmaking wel degelijk diverse algemene belangen van groot gewicht en is de openbaarmaking niet in strijd met de bedoeling van de wetgever bij de Wet open overheid. Volgens de Kansspelautoriteit is er ook geen reden om de besluiten niet in stand te laten. Volgens haar zijn de besluiten namelijk niet evident onrechtmatig. Ze zijn duidelijk

<sup>49</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 21.1. en 21.2 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*).



en voldoende gemotiveerd. Ook het feit dat andere toezichthouders volgens andere openbaarmakingsregimes andere besluiten nemen doet daar niet aan af.<sup>50</sup>

### 7.3 Evenredigheidsbeginsel

105. De doelstellingen van het kansspelbeleid, wetende het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit, worden door het zonder vergunning aanbieden van kansspelen op afstand omzeild. De kansspelsector is immers geen gewone economische sector, maar is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Deelnemers aan dergelijke kansspelen lopen daarbij risico's, omdat er geen garantie is dat het spel betrouwbaar is, het betalingsverkeer veilig verloopt en gewonnen prijzen daadwerkelijk worden uitgekeerd.
106. Handhavend optreden tegen aanbieders van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, is noodzakelijk om de overtreding te doen beëindigen en beëindigd te houden, en de zwaarwegende belangen van de Wok zoals hierboven vermeld te beschermen. Naast het opleggen van boetes, kan de Kansspelautoriteit ook handhaven door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.
107. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit van oordeel dat de belangen van bezwaarmaakster derhalve niet onevenredig worden geschaad door het sanctie- en openbaarmakingsbesluit en het daarmee gediende belang.
108. Bezwaarmaakster geeft aan dat handhaving in de vorm van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit in strijd is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Volgens bezwaarmaakster hebben de besluiten een punitief karakter, zal openbaarmaking tot reputatieschade leiden en had de Kansspelautoriteit een minder ingrijpend handhavingsmechanisme moeten inzetten.
109. Dat handhaving in strijd zou zijn met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, volgt de Kansspelautoriteit niet. Bezwaarmaakster gaat er ten onrechte van uit dat de last onder dwangsom een punitief karakter heeft, terwijl daar geen sprake van is, zoals ook is besproken in paragraaf 7.2.4.
110. De Kansspelautoriteit wijst er nogmaals op dat in de praktijk blijkt dat aanbieders van kansspelen geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de

---

<sup>50</sup> Rb. Den Haag 15 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18247, r.o. 11.4 (*Holland Casino*).



openbaarmaking van aan hen gerichte sanctiebesluiten.<sup>51</sup> Bezwaarmaakster heeft niet concreet onderbouwd waaruit volgt dat zij bij deze publicatie wel onevenredige reputatieschade zal lijden. In dat kader is onder andere van belang dat enige reputatieschade het gevolg zou zijn van haar eigen ernstige en verwijtbare handelen in strijd met de vergunningsplicht.<sup>52</sup>

111. Bezwaarmaakster heeft niet concreet onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat als gevolg van de openbaarmaking spelers (in enig aantal van betekenis) haar zullen wantrouwen en een samenwerkingspartner de samenwerking zal heroverwegen en beëindigen. Zelfs als dat zou gebeuren, heeft bezwaarmaakster niet aannemelijk gemaakt dat zij daardoor onevenredig wordt benadeeld.

112. De Kansspelautoriteit heeft als toezichthouder verschillende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking. Bij de keuze voor een specifiek handhavingsinstrument staan de effectiviteit ervan en de ernst van de overtreding centraal. De Kansspelautoriteit volgt bezwaarmaakster niet in haar betoog dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden en dat had kunnen worden volstaan met een minder ingrijpend handhavingsmiddel, zoals een bindende aanwijzing. Het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen – mede gezien de risico's die hiermee gepaard gaan, in het bijzonder voor minderjarigen – vormt een zodanig ernstige overtreding dat een bindende aanwijzing onvoldoende zou zijn geweest. De Kansspelautoriteit merkt daarbij op dat sprake is van een duidelijke overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok), waardoor het geven van een bindende aanwijzing niet op zijn plaats is. Overigens merkt de Kansspelautoriteit op dat voornemens tot het opleggen van een last onder dwangsom niet worden gepubliceerd. Indien bezwaarmaakster direct gehoor had gegeven aan het voornemen door de overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok te beëindigen, zou dit voor haar nagenoeg hetzelfde effect hebben gehad als het geven van een bindende aanwijzing.

113. De Kansspelautoriteit volgt bezwaarmaakster evenmin in haar stelling dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden door het volledig openbaar maken van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit. In randnummer 92 zijn de verschillende doelen

---

<sup>51</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr. Green*); 3 februari 2023, SGR 22/7396 en SGR 22/7397, r.o. 6.

<sup>52</sup> Vgl. respectievelijk rb. Rotterdam 21 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4032, r.o. 10; rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961, r.o. 4.13 (*Corona Ltd.*); rb. Midden-Nederland 12 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:494, r.o. 14; rb. Oost-Brabant 18 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6400, r.o. 6.4 e.v. (*CURO*); rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green*).



van openbaarmaking uiteengezet. Deze doelen kunnen niet worden gerealiseerd door de besluiten slechts in geanonimiseerde vorm te publiceren.

114. Gelet op het voorgaande, is niet gebleken dat het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel is geschonden.

## 8 Conclusie

115. Tijdens de heroverweging van het primaire besluit in deze beslissing op bezwaar is gebleken dat bezwaarmaakster artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden.

116. Niet is gebleken dat tijdens de voorbereiding van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit, het motiverings-, rechtszekerheids- of zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. Ook zijn de besluiten niet onevenredig bevonden.

117. Het besluit tot openbaarmaking is rechtmatig genomen, waarbij de belangen van bezwaarmaakster zijn meegewogen. Echter, er hecht een zwaarder belang aan het openbaren van de besluiten in het kader van de verschillende doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft.

## 9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft het besluit van 3 september 2024, tot oplegging van een last onder dwangsom aan Rust Clash Entertainment Limited en het besluit van 3 september 2024, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

's-Gravenhage, 20 mei 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen  
Voorzitter

**Verzonden op: 21 mei 2025**Beroep

*Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.*

*Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.*

*Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.*

*Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.*