

## **Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaarschrift van N1 Interactive Limited tegen het sanctiebesluit van 30 maart 2021, kenmerk 14149/01.178.406, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 500.000,-, en inzake het bezwaarschrift tegen het besluit van 30 maart 2021, kenmerk 14149/01.178.407, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

### **1. Procedureverloop**

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben tussen 9 januari 2020 en 9 september 2020 de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) (hierna: de website) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport (zie onderdeel 2) en het sanctiebesluit (zie onderdeel 3).
3. Aanbieder van voornoemde website is N1 Interactive Limited (hierna: N1). Dat blijkt uit registratie van de domeinnaam van de website, informatie op de website, en uit de algemene voorwaarden die eveneens op de website zijn te vinden.
4. Op 30 november 2020 hebben de toezichthouders het rapport opgesteld. In het rapport wordt geconcludeerd dat N1 in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Het rapport is toegezonden aan N1.
5. N1 is uitgenodigd om op 11 februari 2021 een zienswijze te geven over het rapport. Tijdens deze hoorzitting heeft N1 geen pleitnota overgelegd, maar wel heeft zij achteraf de spreekantekeningen die zij mondeling heeft toegelicht, nog per e-mail nagezonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat gelijktijdig met het sanctiebesluit aan N1 is toegezonden.
6. In zijn sanctiebesluit van 30 maart 2021 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan N1 een bestuurlijke boete opgelegd van € 500.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Volgens de raad van bestuur heeft N1 de Wok overtreden omdat zij een groot en breed aanbod van kansspelen heeft aangeboden. Daarbij ging het onder meer om (live) casinospelen en slotmachines. In totaal betrof het meer dan 2236 verschillende spelen.
7. Bij brief van 13 april 2021 heeft N1 pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctie- en openbaarmakingsbesluit en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag. Bij brief van 8 juni 2021 heeft N1 haar bezwaargronden aangevuld. Het verzoek om voorlopige voorziening is bij

uitspraak van 8 juli 2021 afgewezen wegens het ontbreken van een spoedeisend belang.<sup>1</sup>

8. N1 is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 6 september 2021 haar bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt.

### **2.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit**

9. In bezwaar heeft N1 – samengevat - het volgende naar voren gebracht:
- a. N1 De Kansspelautoriteit is op grond van het territorialiteitsbeginsel niet bevoegd om tegen N1 op te treden.
  - b. Gelet op het ontbreken van een overtreding of van gerichtheid op de Nederlandse markt kunnen het boete- en publicatiebesluit in bezwaar geen stand houden. Ter onderbouwing hiervan voert N1 samengevat het volgende aan.
    - De Kansspelautoriteit neemt ten onrechte aan dat N1 zich zou richten op de Nederlandse markt doordat de website bereikbaar was vanaf een Nederlands IP-adres.
    - De Kansspelautoriteit stelt ten onrechte vast dat voor een overtreding van de Wok niet relevant zou zijn of het aanbod primair gericht is op Nederland of niet. Er wordt niet voldaan aan de uit het Ladbrokes-arrest blijkende kwalificatie van 'gelegenheid geven' in de zin van artikel 1 sub a van de Wok. De website is niet op Nederland gericht en in zijn geheel niet ingericht om potentiële deelnemers in Nederland te laten deelnemen.
    - De Kansspelautoriteit meent ten onrechte dat uit de door N1 gehanteerde algemene voorwaarden blijkt dat N1 zich richt op de Nederlandse markt.
    - N1 betwist dat uit de gekozen betalingsmiddelen zou blijken dat zij zich zou richten op de Nederlandse markt.
    - De Kansspelautoriteit trekt ten onrechte de conclusie dat de verwijzing naar Gambling Therapy blijkt geeft van gerichtheid op de Nederlandse markt.
    - N1 betwist dat het woord 'AMSTERDAM', te gebruiken bij een bonus, blijkt geeft van gerichtheid op de Nederlandse markt.
  - c. De Kansspelautoriteit dient af te zien van het opleggen van een boete nu beboeting in strijd is met artikel 56 VWEU (verbod op beperking vrije verkeer van diensten).
  - d. Er is sprake van strijd met het motiveringsbeginsel. De gerichtheid op de Nederlandse markt is onvoldoende gemotiveerd.
  - e. Het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig nu gerichtheid op de Nederlandse markt ontbreekt en het boetebesluit niet in stand kan blijven. Bovendien heeft N1 maatregelen getroffen: de website is niet meer bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres.
  - f. De hoogte van de boete is in strijd met het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.
  - g. De Kansspelautoriteit heeft niet aangetoond dat N1 zich heeft gericht op minderjarigen of dat minderjarigen hebben deelgenomen aan de kansspelen

---

<sup>1</sup> SGR 21/2885/en SGR 21/

op haar de website. Er is derhalve geen sprake van een boeteverhogende omstandigheid. Als de boete in stand blijft, dient deze in ieder geval verminderd te worden met € 100.000,-.

## Juridisch kader

10. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
11. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.
12. Artikel 35a van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt € 870.000,- of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

## 2. Overwegingen van de commissie

### **2.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van N1**

13. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

### **2.2. Ten aanzien de bezwaren**

14. De commissie merkt op dat artikel 1 van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. De Wok bevatte ten tijde van het bestreden besluit geen voorziening om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen en bood geen toereikend instrumentarium om toe te zien op de naleving van vergunningvoorschriften. Dat betekent dat destijds voor het aanbod van N1 geen vergunning verleend kon worden. N1 beschikt dan ook niet over een vergunning en heeft daar ook nooit over beschikt.
15. Vaststaat dat het aanbod van kansspelen van N1 bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. Daarmee is de overtreding van artikel 1 van de Wok gegeven. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of N1 zich specifiek en onmiskenbaar op Nederland heeft gericht.
16. De commissie verwijst in dat verband naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: *"Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, ..., niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland."*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5.

17. Voorts verwijst de commissie ten overvloede nog naar de artikelen 1.3, 1.7 en 1.12 van de door N1 gehanteerde algemene voorwaarden (General Terms & Conditions). Uit deze artikelen blijkt dat N1 zich, los van het feit dat haar kansspelaanbod bereikbaar was voor Nederlandse spelers, wel degelijk op de Nederlandse markt heeft gericht.<sup>3</sup>
18. De commissie gaat hieronder nader in op de gronden die N1 heeft aangevoerd. Gelet op hetgeen de commissie hierboven heeft overwogen, zijn haar overwegingen in onderdeel 2.3.2 feitelijk ten overvloede.

### **2.3.1 Ten aanzien van grond a**

19. Ten aanzien van de stelling dat de Kansspelautoriteit op grond van het territorialiteitsbeginsel niet bevoegd zou zijn om N1 een boete op te leggen merkt de commissie op dat deze stelling reeds is weersproken in het sanctiebesluit. De commissie verwijst in deze dan ook naar de randnummers 47 tot en met 50 en 53 van het sanctiebesluit.
20. Voorts verwijst de commissie in dit kader ook naar overwegingen 3.3.3. en 3.5.1. van de Ladbrokes-arresten.<sup>4</sup> Uit deze overwegingen blijkt duidelijk dat sprake is van 'gelegenheid geven' in de zin van artikel 1 onder a van de Wok wanneer Nederlandse spelers toegang hebben tot een mede op Nederland gerichte website waarop kansspelen worden aangeboden. Dit ongeacht vanuit welk land deze kansspelen worden aangeboden, dan wel vanuit welk land hieraan wordt deelgenomen. Hieronder wordt nader uiteengezet dat het aanbod van N1 (mede) gericht is op de Nederlandse markt. Gelet hierop meent de commissie dat artikel 1, eerste lid onder a van de Wok van toepassing is en dat daarmee de bevoegdheid van de raad van bestuur om een boete op te leggen krachtens artikel 35a van de Wok gegeven is.

### **2.3.2 Ten aanzien van grond b**

21. N1 betoogt dat voor het opleggen van een boete vereist is dat aanbieders van online kansspelen zich hebben gericht op de Nederlandse markt. Uit de jurisprudentie zou blijken dat het daarbij zou gaan om een bepaalde mate van 'actieve' gerichtheid op de Nederlandse markt.
22. De commissie spreekt dit tegen. In dit kader verwijst zij allereerst naar wat hieromtrent is overwogen in randnummers 43 tot en met 46 van het sanctiebesluit. Voorts merkt de commissie op dat de bevoegdheid om een boete op te leggen voortvloeit uit de Wok en dat deze wet geen onderscheid maakt tussen passieve en actieve gerichtheid op de Nederlandse markt. Dit geldt eveneens voor de jurisprudentie, ook hier wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt. De commissie benadrukt dat de enkele omstandigheid dat vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de door verzoekster aangeboden kansspelen reeds voldoende is om

---

<sup>3</sup> Zie in dit verband ook randnummer 8 onder a t/m g en paragraaf 7.4 van het sanctiebesluit.

<sup>4</sup> ECLI:NL:HR:2005:AR4841, ro.3.3.3 en ECLI:NL:HR:2008:BC8970, ro. 3.5.1.

een overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok vast te stellen.<sup>5</sup> Overigens volgt uit hetgeen hieronder is beschreven dat sprake is van (mede) gerichtheid op de Nederlandse markt.

23. Dat er vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen is bovendien door N1 niet weersproken. Dit geldt eveneens voor het feit dat Nederlandse spelers blijkens transacties van de betaaldienstverlener daadwerkelijk hebben deelgenomen aan de aangeboden kansspelen. Naar de mening van de commissie is hiermee gegeven dat verzoekster artikel 1, aanhef en onder a, Wok heeft overtreden en dat daarvoor een boete mocht worden opgelegd.

24. Toch zal de commissie volledigheidshalve de door N1 aangevoerde bezwaargronden op dit punt nader bespreken.

#### Website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres

25. Volgens N1 zou de Kansspelautoriteit ten onrechte aannemen dat N1 zich richt op de Nederlandse markt doordat de website bereikbaar was vanaf een Nederlands IP-adres. Naar het oordeel van de commissie heeft de raad van bestuur echter, in tegenstelling tot wat N1 beweert, terecht aangenomen dat de bereikbaarheid vanaf een Nederlands IP-adres blijk geeft van gerichtheid op de Nederlandse markt.

26. De commissie vindt steun voor dit oordeel in de uitspraak van de voorzieningenrechter van 11 september 2018: *"De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.[bedrijf 1].com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. ... Nu [Bedrijf 1] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van mr. Green niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit."*<sup>6</sup>

27. Voorts merkt de commissie op dat N1 in dit kader ten onrechte de Verordening EU 2018/302 aanhaalt en een beroep doet op strijdigheid met artikel 56 VWEU. Allereerst stelt de commissie vast dat de genoemde verordening hier niet van toepassing is. Uit artikel 1, derde lid, van die verordening juncto artikel 2, tweede lid, onder h, van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) blijkt namelijk dat die verordening niet van toepassing is op kansspelen.

28. Voorts wijst de commissie erop dat, anders dan N1 lijkt te veronderstellen, de raad van bestuur haar niet verplicht heeft tot het instellen van geoblocking. N1 is echter wel gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is geheel aan haar. Geoblocking zou een effectieve manier zijn, maar als N1 erin slaagt om de wet na te leven zonder geoblocking toe te passen, kan de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen hebben.

---

<sup>5</sup> Zie randnummer 45 en 46 van het sanctiebesluit.

<sup>6</sup> Zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262.

29. Ten aanzien van de vraag of het voor een overtreding van de Wok relevant is of het aanbod primair op Nederland is gericht overweegt de commissie het volgende. Anders dan N1 stelt, heeft de raad van bestuur volgens de commissie terecht overwogen dat het voor een overtreding van de Wok niet relevant is of het aanbod primair gericht is op Nederland.
30. Ter ondersteuning van deze stelling verwijst de commissie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, aangehaald in randnummer 16 van dit advies.
31. De commissie wijst er overigens op dat ondanks dat het aanbod niet primair op Nederland gericht hoeft te zijn, N1 zich overduidelijk op Nederland heeft gericht. Anders dan N1 stelt, heeft zij daarbij wel degelijk typisch Nederlandse verwijzingen gebruikt. Zo werd als bonuscode het woord 'AMSTERDAM' gehanteerd. Voorts kon de gerichtheid op Nederland worden afgeleid uit andere punten zoals uiteengezet in randnummers 8 a tot en met f van het sanctiebesluit.

#### Algemene voorwaarden

32. N1 geeft aan dat zij op grond van niet nader gespecificeerde contracten met de houder(s) van intellectuele eigendom verplicht zou zijn om bepaalde voorwaarden 1 op 1 over te nemen. Derhalve zou zij gehouden zijn om in haar algemene voorwaarden op te nemen dat bepaalde kansspelen voor Nederland beschikbaar zijn.
33. Allereerst merkt de commissie op dat contractuele verplichtingen om voorwaarden 1 op 1 over te nemen niets af doen aan het feit dat een in de algemene voorwaarden van N1 opgenomen clause waarin bepaalde kansspelen voor Nederland beschikbaar zijn wel degelijk blijkt geeft van gerichtheid op de Nederlandse markt.
34. Voorts wijst de commissie erop dat N1 op geen enkele wijze heeft onderbouwd waaruit haar verplichting om een dergelijke clause in haar voorwaarden op te nemen zou blijken. Zo heeft zij ook geen contracten met de houder(s) van intellectuele eigendom overgelegd waarmee het bestaan van deze verplichting kan worden aangetoond.
35. Bovendien meent de commissie dat een kansspelaanbieder zich überhaupt niet kan verschuilen achter contractuele verplichtingen uit overeenkomsten met derden. Het is aan N1 om ervoor te zorgen dat zij handelt in overeenstemming met de in Nederland geldende kansspelwetgeving.
36. Ten aanzien van hetgeen N1 heeft betoogd over de in haar algemene voorwaarden gehanteerde lijst met van kansspelen uitgesloten landen merkt de commissie het volgende op. De commissie is van mening dat het feit dat Nederland niet is vermeld in een lijst met van kansspelen uitgesloten landen, door de raad van bestuur terecht als een kenmerk van gerichtheid op de Nederlandse markt is aangemerkt.

37. N1 verwijst ter ondersteuning van haar betoog naar het Ladbrokes-arrest van de Hoge Raad.<sup>7</sup> Naar de mening van de commissie maakt zij daar echter ten onrechte uit op dat het ontbreken van Nederland op een lijst van uitgesloten landen niet heeft te gelden als een kenmerk van gerichtheid op de Nederlandse markt. De Hoge Raad heeft immers slechts aangegeven dat de Wok al is overtreden wanneer Nederland is vermeld in een lijst van landen van waaruit aan kansspelen kan worden deelgenomen.<sup>8</sup> De Hoge Raad heeft daarmee geen uitspraak gedaan over de situatie dat, zoals in de onderhavige zaak, sprake is van een lijst van uitgesloten landen waarin Nederland niet is vermeld. N1's stelling dat er in deze situatie geen sprake zou zijn van gerichtheid op de Nederlandse markt is naar het oordeel van de commissie dan ook onvoldoende onderbouwd.

### Betalingsmiddelen

38. N1 betwist dat uit de gekozen betalingsmiddelen (Mastercard en Klarna) blijkt dat zij zich richt op de Nederlandse markt. Mastercard en Klarna zijn immers internationaal geaccepteerde betalingsmiddelen, zodat zij volgens N1 niet gezien kunnen worden als op Nederland gerichte betalingsmethoden. N1 stelt dan ook dat de algemene voorwaarden waar in dit kader naar wordt verwezen<sup>9</sup> niet haar eigen voorwaarden zijn, maar die van de betaaldienstverlener Mastercard. Het zou gaan om voorwaarden van een derde, die door de raad van bestuur ten onrechte aan haar zijn toegerekend. In die voorwaarden zou slechts door Mastercard worden aangegeven voor welke landen zij betalingen kan verwerken.

39. De commissie stelt vast dat dit onjuist is. De commissie wijst erop dat de betreffende voorwaarden vermeld staan op de website van N1 en dat nergens uit blijkt dat dit niet haar eigen voorwaarden zouden zijn of dat zij op grond van overeenkomsten met derden gehouden zou zijn deze voorwaarden 1 op 1 over te nemen.

40. Voorts blijkt uit de tekst in de algemene voorwaarden dat het hier, anders dan N1 stelt, niet gaat om voorwaarden waarin Mastercard aangeeft voor welke landen zij betalingen accepteert, maar om de eigen voorwaarden van N1 waarin zij aangeeft voor welke landen haar website betalingen via Mastercard ondersteunt. De commissie verwijst in dit kader naar artikel 1.12 van de algemene voorwaarden (General Terms & Conditions) van N1 waar onder meer het volgende staat vermeld<sup>10</sup>:

*(.....'The website supports payouts via Original Credit Transfer (OCT) from Visa and via Payment Transfer from Mastercard.'.....)*

*(.....'For Mastercard the following countries are supported.....Netherlands.....'.....)*

---

<sup>7</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (Ladbrokes).

<sup>8</sup> Zie ro. 3.3.3.

<sup>9</sup> Zie randnummer 8 onder e van het sanctiebesluit, het gaat om artikel 1.12 van de algemene voorwaarden van N1.

<sup>10</sup> Zie de voetnoot bij randnummer 8 onder e van het sanctiebesluit voor het betreffende dossierstuk.

41. Volgens de commissie kan uit deze citaten duidelijk opgemaakt worden dat het hier gaat om de algemene voorwaarden van N1 en niet om die van derden zoals Mastercard of Klarna. Uit de voorwaarden blijkt immers dat het gaat om de landen waarvoor de website van N1 betaling via Mastercard ondersteunt. Dit heeft dus niets van doen met de landen waarvoor Mastercard in het algemeen betalingen zou verwerken, zoals N1 stelt. Als het zou gaan om de landen waarvoor Mastercard betalingen verwerkt, dan hadden er veel meer landen in artikel 1.12 van de algemene voorwaarden genoemd moeten worden. Mastercard is immers in de hele wereld actief en niet slechts in de 28 landen die N1 in dit artikel van zijn voorwaarden heeft vermeld.
42. Gelet op het bovenstaande heeft de raad van bestuur het feit dat Mastercard voor Nederland door de website van N1 werd ondersteund, terecht aangemerkt als een kenmerk van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt.

#### Gambling Therapy

43. Anders dan N1, kan de commissie de raad van bestuur wel volgen in zijn standpunt dat de verwijzing naar 'Gambling Therapy', een platform voor verslavingszorg dat ook ondersteuning biedt in de Nederlandse taal, blijk geeft van gerichtheid op de Nederlandse markt. De commissie acht het aannemelijk dat de suggestie wordt gewekt dat er ook door NL spelers gegokt kan worden als er naar een platform voor verslavingszorg wordt verwezen dat ook ondersteuning biedt in de Nederlandse taal. Vanuit het oogpunt van de speler bezien, ziet de commissie immers niet in waarom er anders verwezen wordt naar een platform dat ook voor Nederlandse spelers ondersteuning biedt in hun eigen taal. Dat een dergelijke verwijzing vanuit de MGA verplicht zou zijn, doet daar niets aan af en is overigens op geen enkele wijze onderbouwd.

#### Bonuscode AMSTERDAM

44. Volgens N1 zou het als bonuscode gebruiken van het woord 'AMSTERDAM' geen kenmerk van gerichtheid op de Nederlandse markt opleveren. Dit omdat 'Amsterdam' een over de hele wereld bekende term zou zijn. Volgens de commissie miskent N1 hiermee echter het evident Nederlandse karakter van het woord Amsterdam. Verder laat zij buiten beschouwing dat Nederlanders hun hoofdstad bewust of onbewust associëren met hun eigen land.
45. Bovendien acht de commissie het in dit kader relevant dat blijkens de website van N1 ook de namen van andere hoofdsteden worden gebruikt als bonuscode. Het gaat daarbij om de steden Berlijn, Oslo, Praag en Moskou.<sup>11</sup> De commissie merkt op dat N1 haar kansspelen ook aanbiedt in de landen waarin deze steden gelegen zijn. Door juist de namen van deze steden als bonuscode te gebruiken kunnen spelers uit de betreffende landen de door N1 aangeboden kansspelen des te meer associëren met hun eigen land. De commissie acht het aannemelijk dat N1 doelbewust tracht om dergelijke associaties bij spelers op te wekken, nu zij er belang bij heeft om haar

---

<sup>11</sup> Dossierstuk 1, kenmerk: 01.077.913, overdrachtdossier 13912/01.072.289/04, p. 1/4.



kansspelaanbod zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Het promoten van bonussen met bijbehorende bonuscodes is daarbij, mede gelet op wat er in randnummers 76 tot en met 82 van het sanctiebesluit is overwogen, een belangrijk middel.

46. Gelet op het bovenstaande meent de commissie dat het woord 'AMSTERDAM' door N1 bewust als bonuscode is gekozen om bij Nederlandse spelers associaties op te wekken met Nederland. Naar het oordeel van de commissie heeft de raad van bestuur ten aanzien dit punt dan ook terecht gesteld dat het kansspelaanbod van N1 is gericht op de Nederlandse markt.

### **2.3.3 Ten aanzien van grond c**

47. Volgens N1 dient de raad van bestuur af te zien van het opleggen van een boete nu beboeting in strijd is met artikel 56 VWEU en daarmee een schending zou opleveren van het verbod op de beperking van het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie.
48. Onder verwijzing naar de arresten Costa & Cifone<sup>12</sup> en Sebat Ince<sup>13</sup> heeft N1 tijdens de hoorzitting van 6 september 2021 betoogd dat artikel 56 VWEU in de weg staat aan het opleggen van een boete. Kort gezegd is in die arresten geoordeeld dat als een aanbieder ten onrechte is uitgesloten van mededinging naar een vergunning, die betrokkene niet gestraft kan worden wegens het aanbieden van een dienst waarvoor die vergunning verplicht is. Volgens N1 moet het absolute verbod op het aanbieden van online casinospelen in dat licht gezien worden, aangezien door het wetsvoorstel Kansspelen op afstand de online kansspelmarkt geopend is, maar de bevoegde autoriteiten nagelaten hebben een vergunningprocedure te organiseren. De commissie begrijpt het standpunt van N1 zo dat nu uit het wetsvoorstel blijkt dat online kansspelen niet langer onwenselijk zijn, het ook niet langer gerechtvaardigd is dat N1 niet kan meedingen naar een daarvoor vereiste vergunning. Dat zij in de pleegperiode geen vergunning kon aanvragen, valt haar dan niet te verwijten.
49. De commissie kan N1 op dit punt niet volgen. In de eerste plaats missen de genoemde arresten in casu toepassing. Die hebben immers betrekking op stelsels waarin vergunningen beschikbaar waren, maar waarbij betrokkenen ten onrechte waren uitgesloten van mededinging. Niet ter discussie staat dat tijdens de periode waarin N1 de overtreding heeft gepleegd er in het geheel geen vergunningen voor online casinospelen beschikbaar waren.
50. In de tweede plaats is het vaste jurisprudentie van de Afdeling dat het algehele verbod op casinospelen niet in strijd is met artikel 56 VWEU.<sup>14</sup> Voor zover N1 bedoeld heeft te betogen dat er ten tijde van de door haar gepleegde overtreding relevante daarvan afwijkende omstandigheden golden, heeft zij nagelaten die expliciet te benoemen. Zij heeft slechts aangegeven dat vanaf het moment dat de Eerste Kamer de Wet Kansspelen op afstand had aangenomen (in februari 2019), het opleggen van

---

<sup>12</sup> Hof van Justitie 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:80.

<sup>13</sup> Hof van Justitie, 4 februari 2016, ECLI:EU:C:2016:72.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac/Mansion*).

een boete op grond van jurisprudentie over artikel 56 VWEU niet langer gerechtvaardigd was.<sup>15</sup> De aanneming van deze wet maakt het volgens de commissie echter nog niet tot staand beleid dat er vanaf dat moment vergunningen voor online kansspelen verleend kunnen worden. Dat maakt dus evenmin dat vanaf die datum straffeloos zonder vergunning online kansspelen mogen worden aangeboden.

51. In de derde plaats wijst de commissie erop dat onder de Wet kansspelen op afstand het aanbieden van kansspelen zonder vergunning verboden blijft en dat er strenge voorwaarden gelden voor verkrijging van zo'n vergunning. Zo dient de betrouwbaarheid van de aanbieder buiten twijfel te staan, hetgeen ten aanzien van N1 allerminst vanzelfsprekend lijkt, gelet op onder meer artikel 3.8 van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand.<sup>16</sup>

52. Ten aanzien van deze bezwaargrond merkt de commissie verder op dat de raad van bestuur in randnummer 34 en 35 van het sanctiebesluit naar recente, vaste jurisprudentie inzake bestuursrechtelijke sanctiezaken heeft verwezen waarin steeds expliciet is geoordeeld dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verenigbaar is met het Unierecht en dat het hebben van een Maltese vergunning niet relevant is voor het aanbod op de Nederlandse markt.<sup>17</sup>

53. De commissie is derhalve van oordeel dat op basis van vaste en recente jurisprudentie niet is gebleken dat vanwege een schending van het EU-recht niet handhavend mag worden opgetreden tegen de overtreding die bij N1 is geconstateerd.

### **2.3.4 Ten aanzien van gronden d en e**

54. Volgens N1 zou er sprake zijn van strijd met het motiveringsbeginsel (grond d) en zou het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig zijn (grond e). Dit omdat gerichtheid op de Nederlandse markt zou ontbreken, dan wel onvoldoende gemotiveerd zou zijn.

55. Gelet op hetgeen de commissie onder 2.3.2 heeft overwogen en op hetgeen onder randnummers 8 a tot en met g en 37 tot en met 46 van het sanctiebesluit naar voren is gebracht, heeft de raad van bestuur volgens de commissie genoegzaam aangetoond dat er sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Naar het oordeel van de commissie kunnen beide gronden daarom niet slagen en behoeven deze geen nadere bespreking.

---

<sup>15</sup> Zie randnummer 48. In de reactie op het verslag van de hoorzitting is namens N1 gespecificeerd op welk moment het algeheel verbod op online kansspelen is losgelaten. Dit was bij de aanneming van de Wet Kansspelen op afstand (door de Eerste Kamer) in februari 2019.

<sup>16</sup> Zie onder meer artikel 3.8 lid 1 sub b en artikel 3.8 lid 1 sub c onder V.. Zo is niet voldaan aan de eisen van zichtbare leeftijdsverificatie en het niet gericht zijn op de Nederlandse markt.

<sup>17</sup> ABRvS, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay) en 26 September 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (Co-Gaming), 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac/Mansion*). De raad van bestuur heeft in een groot aantal vergelijkbare zaken van kansspelaanbieders online zonder vergunning uiteengezet dat een vergunning van een buitenlandse toezichthouder niet relevant is voor het aanbod op de Nederlandse markt. De raad van bestuur verwijst naar o.a. de besluiten in zaak 12517 (randnummer 214) en 12447 (randnummers 44 en 45). Deze besluiten zijn openbaargemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.

### **2.3.5 Ten aanzien van grond f**

56. Volgens N1 zou de hoogte van de boete in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. N1 heeft niet eerst een waarschuwingsbrief ontvangen voordat zij werd beboet en daarnaast heeft zij haar website onbereikbaar gemaakt voor Nederlandse spelers en hun spelersaccounts beëindigd. In de ogen van N1 zou daarom sprake zijn van boete verlagende omstandigheden.
57. Anders dan N1, merkt de commissie bovenstaande omstandigheden niet aan als boeteverlagend. De commissie ziet niet in waarom de raad van bestuur eerst een waarschuwingsbrief had moeten sturen voordat hij tot beboeting over kon gaan. De raad van bestuur is op grond van artikel 35a van de Wok immers bevoegd om een boete op te leggen. De wet vereist niet dat daar eerst een waarschuwing aan vooraf dient te gaan.
58. Bovendien is het vanaf 1 januari 2017 vast beleid van de raad van bestuur dat hij partijen niet meer eerst aanschrijft voordat hij overgaat tot het opleggen van een sanctie.<sup>18</sup> Nu de raad van bestuur dit beleid naar buiten toe heeft uitgedragen en blijkens de vele gepubliceerde sanctiebesluiten ook consistent heeft uitgevoerd, kan het hem naar het oordeel van de commissie niet worden tegengeworpen dat hij N1 niet eerst heeft gewaarschuwd alvorens over te gaan tot boeteoplegging. De commissie wijst er in dit kader overigens op dat N1 geen argumenten heeft aangevoerd op grond waarvan de raad van bestuur had moeten afwijken van zijn vaste beleid.
59. Ten aanzien van de door N1 genomen maatregelen om de overtreding te beëindigen merkt de commissie op dat zelfs nadat er een boeterapport ontvangen was, het verboden aanbod van kansspelen op [www.betchan.com](http://www.betchan.com) voortgezet is.<sup>19</sup> De overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is derhalve ook na ontvangst van het rapport gecontinueerd. Hierin kan moeilijk een aanleiding gevonden worden om de boete te verlagen.
60. Gelet op het bovenstaande is de commissie dan ook niet gebleken van boeteverlagende omstandigheden, noch van schending van het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel.

### **2.3.6 Ten aanzien van grond g**

61. Volgens N1 heeft de Kansspelautoriteit niet aangetoond dat zij zich heeft gericht op minderjarigen of dat minderjarigen hebben deelgenomen aan de kansspelen op haar

---

<sup>18</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/nieuws/2016/december/wijziging-aanpak/>

<sup>19</sup> Het rapport dateert van 30 november 2020 en N1 heeft niet eerder dan na de hoorzitting 11 februari maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat Nederlandse spelers niet meer konden deelnemen aan haar aanbod. Op dat moment was er nog geen sprake van een IP-blokkade, maar werd het aanmaken van een account voor Nederlandse spelers onmogelijk gemaakt en werden de bestaande accounts binnen een periode van 1 maand beëindigd.

de website. Er zou derhalve geen sprake zijn van een boeteverhogende omstandigheid. Als de boete in stand blijft, dient deze volgens N1 in ieder geval verminderd te worden met € 100.000,-.

62. Voordat de commissie nader ingaat op deze bezwaargrond, acht zij het allereerst van belang om aan te geven op welk onderdeel van de boetebeleidsregels de boeteverhoging is gebaseerd. Anders dan N1 veronderstelt, heeft de raad van bestuur zijn boeteverhoging niet gebaseerd op paragraaf 6, zesde bulletpoint van de boetebeleidsregels 2019, maar op paragraaf 6, zevende bulletpoint van deze regels.<sup>20</sup>
63. De commissie wijst erop dat op grond van het zesde bulletpoint als boete verhogende omstandigheid wordt aangemerkt: *'gerichtheid op en/of deelname door minderjarigen of andere kwetsbare groepen > + 50%;*'
64. Bij het zevende bulletpoint gaat het volgens de commissie om bijzondere boeteverhogende omstandigheden die, anders dan de eerste 6 bulletpoints, door de raad van bestuur niet expliciet vooraf zijn bepaald, maar die afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval op basis van zijn discretionaire bevoegdheid worden ingevuld.
65. Nu het bij het zevende bulletpoint niet gaat over gerichtheid op minderjarigen en/of deelname door minderjarigen aan online kansspelen, hoeft de raad van bestuur deze gerichtheid of deelname volgens de commissie ook niet aan te tonen. De raad van bestuur hoeft slechts aan te tonen dat sprake is van bijzondere omstandigheden die de boeteverhoging rechtvaardigen.
66. Naar het oordeel van de commissie heeft de raad van bestuur het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie terecht als bijzondere boeteverhogende omstandigheid gekwalificeerd. De commissie wijst in dit verband op hetgeen de raad van bestuur in randnummers 84 tot en met 87 en 96 heeft overwogen.
67. Als grote en professionele aanbieder op de online kansspelmarkt, had N1 op de hoogte moeten zijn en zich rekenschap moeten geven van het door de raad van bestuur uitgedragen beleid met betrekking tot de eis van zichtbare leeftijdsverificatie.
68. De eis van zichtbare leeftijdsverificatie komt de commissie niet onredelijk voor. 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 belangrijkste doelstellingen, te weten verslavingspreventie en bescherming van consumenten, waaronder met name de meest kwetsbare consumenten zoals minderjarigen.
69. Bovendien heeft dit gevolgen voor de minderjarigen zelf. Bij niet zichtbare leeftijdsverificatie worden zij niet geconfronteerd met het feit dat zij wegens hun leeftijd niet mogen deelnemen aan de aangeboden kansspelen.

---

<sup>20</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/nieuws/2019/februari/ksa-verhoogt-boete/>

70. Nu N1 niet heeft weersproken dat zij geen zichtbare leeftijdsverificatie heeft toegepast en de commissie niet gebleken is van enige maatregel aan de zijde van N1 om toegang door minderjarigen aan haar kansspelen te voorkomen, kan de commissie de raad van bestuur volgen in zijn conclusie dat het aannemelijk is dat minderjarigen door het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie toegang konden krijgen tot de door N1 aangeboden kansspelen.
71. De commissie acht het onwaarschijnlijk dat een aanbieder spelers pas uitsluit van deelname nadat zij de gehele inschrijvingsprocedure hebben doorlopen. Nu N1 er geen blijk van heeft gegeven dat zij de identiteit en daarmee de leeftijd van de speler (zichtbaar) verifieert, en daardoor ook de Kansspelautoriteit niet in staat stelt om te controleren of zij minderjarige spelers daadwerkelijk weert, ziet de commissie daarin op zichzelf al voldoende rechtvaardiging voor de toegepaste verhoging van de boete. Hier komt nog bij dat het ook volgens de commissie aannemelijk is, dat wegens het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie, minderjarigen toegang konden krijgen tot de door N1 aangeboden kansspelen. Gelet op hetgeen in het sanctiebesluit onder randnummer 85 tot en met 87 is overwogen, acht zij dit bijzonder kwalijk en rechtvaardigt dit volgens haar des te meer de boeteverhoging.
72. In aanvulling op hetgeen de commissie in randnummer 70 heeft overwogen licht zij hieronder volledigheidshalve nader toe waarom zij het aannemelijk acht dat minderjarigen door het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie toegang konden krijgen op de aangeboden kansspelen. Zij verwijst in dit kader naar artikel 1.3 van de door N1 gehanteerde algemene voorwaarden (General Terms & Conditions):
- (.....'It's the players sole responsibility to inquire about the existing laws and regulations of the given jurisdiction regarding age limitation for gambling. The company reserves the right to ask for the proof of age from the player and limit access to the website or suspend the player's account to those players who fail to meet this requirement.'.....)*
73. Uit dit citaat kan volgens de commissie duidelijk afgeleid worden dat minderjarige spelers een account kunnen aanmaken en toegang kunnen krijgen tot de aangeboden kansspelen. N1 behoudt zich immers slechts het recht voor om de toegang tot de website te beperken of een account te schorsen als deze spelers hun volledig eigen verantwoordelijkheid niet nakomen om na te gaan wat de wettelijke regels zijn in hun jurisdictie met betrekking tot leeftijdslimieten voor gokken.
74. Gelet op het bovenstaande heeft de raad van bestuur het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie terecht als verwijtbaar, ernstig en daarmee als een bijzondere boete verhogende omstandigheid aangemerkt. Dat N1 stelt wel een beleid te hanteren dat alleen personen van ouder dan 18 jaar mogen deelnemen aan haar kansspelen en dat wanneer geconstateerd wordt dat minderjarigen deelnemen aan haar aanbod, deze van verdere deelname worden uitgesloten, doet hier niets aan af. N1 heeft deze stelling immers op geen enkele wijze onderbouwd en bovendien bevestigt de in 6.7 van het aanvullende bezwaarschrift vermelde zinsnede dat 'zij worden uitgesloten van verdere deelname aan kansspelen' de door de commissie

gevolgde conclusie van de raad van bestuur dat minderjarigen wel degelijk toegang konden krijgen tot de door N1 aangeboden kansspelen.

75. Voor wat betreft de evenredigheid van de boeteverhoging overweegt de commissie als volgt. De raad van bestuur heeft de boete met een bedrag van €100.000,- verhoogd. Deze verhoging acht de commissie niet onevenredig. Het betreft een verhoging van 25% ten opzichte van de basisboete, hetgeen volgens de commissie in overeenstemming is met de aard en ernst van de bijzondere boete verhogende omstandigheid, met de boetebeleidsregels en met boeteverhoging die in vergelijkbare zaken is opgelegd.<sup>21</sup>

### 3. Conclusie

76. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het sanctie- en openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.

77. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 28 september 2021, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), de heer mr. M.J. Reitsema en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de adviescommissie  
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije

---

<sup>21</sup> Zie Raging Rhino N.V., zaaknummer 14148, <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/> en Tipico Co. Ltd., zaaknummer 13851, <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/tipico-co-ltd/>.