



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

Zaak: 14149

Kenmerk: 14149 / 01.178.406

Openbaarmaking onder kenmerk: 14149/ 01.243.781

## Besluit

---

### Samenvatting

Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

Via de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) zijn in elk geval in de periode 9 januari 2020 tot en met 9 september 2020 kansspelen online zonder vergunning aangeboden op – in elk geval mede – de Nederlandse markt. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan N1 Interactive Limited te Malta. Er wordt een boete opgelegd van € 500.000,-.



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
1 Inleiding .....	4
2 Wettelijke bepalingen .....	4
3 Onderzoek naar website en betrokkene .....	5
3.1 De website .....	5
3.1.1 Eerste en tweede onderzoek www.betchan.com .....	5
3.1.2 Storting op de website Betchan.com en informatie PSP .....	8
3.2 De betrokkene .....	9
4 Rapport .....	9
5 Zienswijze .....	10
5.1 Procedureel .....	10
5.2 Inhoudelijk .....	10
6 Feitelijk kader .....	11
6.1 Onderzoek website .....	11
6.2 De aangeboden spellen .....	11
6.3 Meedingen naar prijzen .....	12
7 Juridische beoordeling .....	12
7.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur .....	12
7.2 Eerdere rechterlijke uitspraken .....	12
7.3 Geen vergunning .....	12
7.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt .....	13
7.5 Het territorialiteitsbeginsel .....	15
7.6 Het verwijt aan N1 en de genomen maatregelen .....	17
7.7 Conclusie overtreding .....	18
8 Overtreder .....	18
9 Bestuurlijke boete .....	18
9.1 Algemeen .....	18
9.2 Ernst en verwijtbaarheid .....	19
9.3 Boetevaststelling .....	24

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

**Datum**

30 maart 2021

**Ons kenmerk**

14149/ 01.178.406

10	Besluit.....	26
----	--------------	----



## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning. In dit besluit stelt de raad van bestuur vast dat N1 Interactive Limited (hierna: N1) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 500.000,- opgelegd. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

## 2 Wettelijke bepalingen

2. 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.
3. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok.
4. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
5. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 870.000,- is.



## 3 Onderzoek naar website en betrokkene

### 3.1 De website

#### 3.1.1 Eerste en tweede onderzoek [www.betchan.com](http://www.betchan.com)

6. Op 9 januari 2020 is in het kader van vooronderzoek geconstateerd dat via de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) (hierna: de website) kansspelen werden aangeboden op de Nederlandse markt en dat daarbij geen leeftijdsverificatie plaatsvond.<sup>1</sup> Dit was de aanleiding om onderhavig onderzoek te starten.
7. Ten behoeve van dit onderzoek is de website twee maal digitaal vastgelegd.<sup>2</sup> De eerste opname vond plaats op 9 juni 2020 en de tweede opname op 27 en 28 juli 2020. Er zijn met betrekking tot de website geen verschillen geconstateerd tussen de opnamemomenten.<sup>3</sup> Hieronder komt daarom alleen de eerste opname van de website op 9 juni aan bod.
8. Tijdens deze opname is het volgende gebleken:

#### Gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen en gerichtheid op Nederland

- a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder mogelijk om een account aan te maken en daarop in te loggen<sup>4</sup>;
- b. in artikel 1.7 van de *Terms & Conditions* stond Nederland vermeld in een opsomming van landen waarvoor bepaalde spellen bij uitsluiting beschikbaar zijn;<sup>5</sup>
- c. in de *Registration Procedure* stond onder 2 een opsomming van landen waarvan het de ingezetenen verboden is om deel te nemen aan de diensten van Betchan (N1).<sup>6</sup> Nederland was hierbij niet vermeld;
- d. in de artikel 1.3 van de *Terms & Conditions* was een opsomming van landen opgenomen waarvan de ingezetenen geen real money games mogen spelen bij Betchan (N1). Nederland werd niet in deze lijst vermeld;<sup>7</sup>
- e. in artikel 1.12 van de *Terms & Conditions* stond dat Mastercard voor onder andere Nederland werd ondersteund.<sup>8</sup> Verder kon de euro als betaalmiddel

<sup>1</sup> Stuk 1, kenmerk: 13912/01.076.916.

<sup>2</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289 (eerste opname website) en stuk 6, kenmerk: 13912/01.073.597 (tweede opname website).

<sup>3</sup> Zie randnummer 11 van het rapport.

<sup>4</sup> Stuk 13912/01.072.289/16 en 13912/01.073.597/16.

<sup>5</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07

<sup>6</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/11

<sup>7</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07

<sup>8</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07



gebruikt worden<sup>9</sup> en kon onder meer gekozen worden voor de betaalmethode Klarna;<sup>10</sup>

- f. op de webpagina die gaat over *responsible gaming* stond een verwijzing naar [bedrijf 1]. Dit is een online platform voor verslavingszorg dat ondersteuning biedt in verschillende talen, waaronder in het Nederlands;<sup>11</sup>
- g. hoewel de website in de Engelse taal was opgesteld, werd er bij een bonuscode wel gebruik gemaakt van een op Nederland gericht woord, te weten: 'AMSTERDAM'<sup>12</sup>. Dit woord leverde een bonus op;

#### Aanbod kansspelen

- h. op de website werden tientallen slotmachines aangeboden;<sup>13</sup>
- i. tevens werden onder meer de spellen blackjack, roulette, poker, baccarat en bingo aangeboden, inclusief tientallen live varianten (waaronder roulette, blackjack en baccarat);<sup>14</sup>
- j. Het totale spelaanbod betrof maar liefst 2236 spellen;<sup>15</sup>

#### Prijzen en winsten

- k. de minimale storting bedroeg € 20,- en de maximale storting was afhankelijk van de gekozen betaalmethode en liep op tot € 10.000,-;<sup>16</sup>
- l. in artikel 1.12 van de *Terms & Conditions* stond vermeld dat het minimale aan winst uit te keren bedrag € 10,- was. Het maximale uitkeringsbedrag per speler was € 4.000,- per dag, € 10.000,- per week en € 40.000,- per maand. Bij hogere winsten dan € 40.000,- werd het recht voorbehouden om in maandelijks termijnen uit te betalen;<sup>17</sup>
- m. op de homepagina werd vermeld dat er € 1.500.000,- aan cashprijzen beschikbaar waren;<sup>18</sup> Elders op de website werd vermeld: '*MULTI-MILLION-DOLLAR JACKPOTS*'.<sup>19</sup>
- n. een overzicht van winnaars werd aangegeven aan de rechterzijde van de webpagina's;<sup>20</sup>

<sup>9</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07

<sup>10</sup> Stuk 2, Kenmerk: 13912/01.072.289/05

<sup>11</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/10 en 10A.

<sup>12</sup> Stuk 1, kenmerk: 13912/01.072.289/17. Onder het kopje 'ARE THERE ANY BONUSES ONE NEW SLOTS?' staat dat het woord 'AMSTERDAM' een bonus oplevert.

<sup>13</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/19.

<sup>14</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/29, zie ook 13912/01.072.289/22 t/m 22D, 13912/01.072.289/23 en 13912/01.072.289/28.

<sup>15</sup> Zie het rapport onder randnummer 12S en stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/29

<sup>16</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07, zie 1.11 en 1.12 van de *Terms & Conditions* en 13912/01.072.289/05.

<sup>17</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07.

<sup>18</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/01.

<sup>19</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/13.

<sup>20</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/29.



### Bonussen en VIP-programma

- o. er werden 5 verschillende soorten bonussen aangeboden. Het ging daarbij om stortingsbonussen voor de eerste tot en met de vierde storting en een speciale bonus voor storting op maandag. De bonus voor de eerste storting, ook wel welkomstbonus genoemd, was 100 % van het gestorte bedrag + 30 gratis spins op een slotmachine. De overige bonussen betroffen 50% + 30 gratis spins.<sup>21</sup> Verder vermeldde de website dat er naast deze bonussen "*countless other offers and promotions*" beschikbaar waren;<sup>22</sup>
- p. ten aanzien van bonussen waren aparte algemene voorwaarden van toepassing, te weten: de *Betchan General Bonus Terms*.<sup>23</sup> Deze voorwaarden brachten allerlei beperkingen en verplichtingen met zich mee voor het gebruik van bonussen en daarmee te behalen winsten;<sup>24</sup>
- q. er werd een VIP-programma aangeboden, te weten: de *BETCHAN VIP CLUB*. Deelname aan het VIP-programma volgde automatisch voor iedere speler nadat de eerste storting was gedaan. Er konden *Betchan Points* verdiend worden voor elke weddenschap die werd afgesloten. Hoe meer weddenschappen werden afgesloten, hoe meer punten er verdiend konden worden en hoe hoger het VIP-level. Dit gaf recht op beloningen in de vorm van onder meer geldprijzen;<sup>25</sup>

### Inactivity fee

- r. In artikel 1.13 van de *Terms and Conditions* stond vermeld dat bij inactieve accounts er maandelijks een *inactivity fee* van € 5,- in rekening wordt gebracht vanaf de dertiende maand;<sup>26</sup>

### Overig

- s. er werd gebruik gemaakt van een *random number generator*;<sup>27</sup>
- t. en werd een affiliate-programma aangeboden.<sup>28</sup>
- u. Onderaan de homepage en in artikel 1.1 van de algemene voorwaarden van de website werd N1 Interactive Limited als eigenaar van de website genoemd.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/04.

<sup>22</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.2890/04.

<sup>23</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.2890/08.

<sup>24</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/08, zie onder meer artikel 1.4 (inzetverplichtingen), 1.6 (vervaltermijn), 1.11 (uitsluitingen), 1.17 en 1.18 (winstbeperkingen) van de *Betchan General Bonus Terms*.

<sup>25</sup> Voor de inhoud en de voorwaarden van het VIP-programma zie stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/6.

<sup>26</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/07.

<sup>27</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/16.

<sup>28</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/25.

<sup>29</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/01 en 07



### 3.1.2 Storting op de website Betchan.com en informatie PSP

9. Op 3 juli 2020 heeft een toezichthouder een storting verricht op de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com).<sup>30</sup> Er is vanuit een Nederlandse bank en betaalrekening een storting van € 20,- op de spelersrekening verricht.<sup>31</sup>
10. De toezichthouder heeft de betaalmethode [bedrijf 2] *banking* als (betaal)optie geselecteerd. De betaling werd vervolgens in de online betaalomgeving van Klarna uitgevoerd.
11. Uit het bankafschrift is gebleken dat de betaling is verwerkt door 'N1 Interactive Ltd'.<sup>32</sup>
12. Een toezichthouder heeft op 7 juli 2020 en op 3 augustus 2020<sup>33</sup> een informatievordering naar de PSP (Payment Service Provider) [bedrijf 2] verzonden. De grondslag voor de vordering was om meer inzicht te krijgen in wie de houder/eigenaar van de website [betchan.com](http://betchan.com) was en hoe het contract met de betaaldienstverlener tot stand was gekomen. Tevens zijn gegevens gevorderd met betrekking tot het aantal Klarna-transacties van Nederlandse ingezetenen gedurende de periode van 9 juni 2020 tot en met 4 augustus 2020.
13. Op 11 augustus 2020 heeft [bedrijf 2] de opgevraagde stukken aangeleverd. Uit de informatie van deze stukken is, onder andere, gebleken dat:<sup>34</sup>
  - a) N1 Interactive Ltd. contractpartij is bij gevorderde;<sup>35</sup>
  - b) Prijs- en/of inhoudelijke afspraken zijn gemaakt over de geleverde software/reclame/betalingsdiensten voor N1 Interactive Ltd;<sup>36</sup>
  - c) In de periode van 9 juni 2020 tot en met 4 augustus 2020 hebben bij elkaar 2529 transacties met een totaalbedrag van € 176.737,75 euro<sup>37</sup> plaatsgevonden via Nederlandse bankrekeningnummers op de website [betchan.com](http://betchan.com).<sup>38</sup>

---

<sup>30</sup> Stuk 13912/01.072.843

<sup>31</sup> Stuk 13912/01.072.843/10

<sup>32</sup> Stuk 13912/01.072.843/11

<sup>33</sup> Stuk 13912/01.073.832

<sup>34</sup> Stuk 13912/01.074.104

<sup>35</sup> Stuk 13912/01.074.108

<sup>36</sup> Stuk 13912/01.074.108/02

<sup>37</sup> Stuk 13912/01.074.657

<sup>38</sup> Stuk 13912/01.074.108





### 3.2 De betrokkene

14. Op 9 juni 2020 en op 27 en 28 juli 2020 heeft een toezichthouder onderzoek gedaan naar de aanbieder van de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com)
15. Onderaan de homepagina en in artikel 1.1 van de algemene voorwaarden van de website werd N1 Interactive Ltd. als eigenaar van de website genoemd.<sup>39</sup>
16. Onderaan de homepagina en in artikel 1.1 van de algemene voorwaarden van de website stond tevens dat de website was vergund door de 'Malta Gaming Authority' met licentienummer MGA/B2C/394/2017.<sup>40</sup> Een vergunning om in Nederland kansspelen te mogen aanbieden ontbreekt.
17. Op 10 augustus 2020 is op de website [domaintools.com](http://domaintools.com) gebruik gemaakt van de functionaliteit om de domeingegevens van de domeinnaam [betchan.com](http://betchan.com) te bekijken. Uit de informatie die hierbij beschikbaar is gekomen blijkt dat de registrant organisatie (de houder van de website) N1 Interactive Ltd. is.<sup>41</sup>
18. Op 10 en 11 augustus 2020 is nader onderzoek gedaan naar de aanbieder van de website [betchan.com](http://betchan.com). Uit het uittreksel van N1 Interactive Ltd. van de Kamer van Koophandel van Malta komt het volgende naar voren: <sup>42</sup>
  - a. Directeur: [persoon 1];
  - b. Aandeelhouder: [bedrijf 3].
19. Uit het uittreksel van [bedrijf 3] van de Kamer van Koophandel van Malta komt het volgende naar voren: <sup>43</sup>
  - a. Directeur en 100% aandeelhouder: [persoon 2];
  - b. Directeur: [persoon 1]

## 4 Rapport

20. Op 30 november 2020 is een rapport opgemaakt.

---

<sup>39</sup> Stuk 13912/01.072.289/01, 13912/01.072.289/07, 13912/01.073.597/01 en 13912/01.073.597/07.

<sup>40</sup> Stuk 13912/01.072.289/01, 13912/01.072.289/07, 13912/01.073.597/01 en 13912/01.073.597/07.

<sup>41</sup> Stuk 13912/01.073.996/05.

<sup>42</sup> Stuk 13912/01.073.996/02

<sup>43</sup> Stuk 13912/01.073.996/02



21. In het rapport wordt geconstateerd dat de geadresseerde van het rapport, N1, in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.
22. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de gemachtigde van N1.

## 5 Zienswijze

### 5.1 Procedureel

23. Bij brief van 4 december 2020 is N1 uitgenodigd schriftelijk en/of mondeling bij hoorzitting van 7 januari 2021 een zienswijze op het rapport te geven.<sup>44</sup> Op verzoek van N1 is bij brief van 11 januari 2021 uitstel verleend voor het indienen van een zienswijze tot 5 februari 2021.<sup>45</sup> Per e-mail van 5 februari 2021 is namens N1 te kennen gegeven dat zij geen schriftelijke zienswijze zou indienen, maar dat de zienswijze mondeling zou worden gegeven tijdens de hoorzitting.<sup>46</sup>
24. Ter digitale hoorzitting van 11 februari 2021 zijn de directeur de heer [persoon 1] en de gemachtigde [advocaat 1] namens N1 verschenen.
25. Na de hoorzitting heeft N1, nog op dezelfde dag, de spreek aantekeningen en haar gewijzigde algemene voorwaarden toegezonden.<sup>47</sup>
26. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan N1 is toegezonden.<sup>48</sup>

### 5.2 Inhoudelijk

27. Tijdens de hoorzitting van 11 februari 2021 heeft N1 mondeling haar zienswijze gegeven en werd – samengevat – het volgende aangevoerd:
  - a. Het enkele verwijt dat richting N1 wordt gemaakt is dat zij haar website niet onbereikbaar heeft gemaakt voor de Nederlandse consument. N1 meent dat de juridische grondslag daarvoor ontbreekt.

---

<sup>44</sup> Stuk 14149/01.078.12.

<sup>45</sup> Stuk 14149/01.079.527.

<sup>46</sup> Stuk 14149/01.080.680.

<sup>47</sup> Stuk 14149/01.080.820.

<sup>48</sup> Stuk 14149/01.080.870.



- b. N1 heeft vrijwillig maatregelen getroffen om de gestelde overtreding te beëindigen. Nu de overtreding door de genomen maatregelen is beëindigd, is er geen reden meer om een bestuurlijke sanctie op te leggen.
- c. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen ten aanzien van buitenlands kansspelaanbod ontbreekt op grond van het territorialiteitsbeginsel. Bovendien is er geen sprake van enige juridische verbintenis zoals een verdrag, waarop deze bevoegdheid kan worden gebaseerd.
- d. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen ontbreekt, nu de Wok niet is overtreden. Voor een overtreding van de Wok is blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad immers vereist dat de inrichting van de website zodanig moet zijn dat sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Volgens N1 blijkt uit de feitelijke inrichting van haar website dat deze niet gericht is op de Nederlandse markt. N1 heeft nooit beoogd om de Nederlandse markt te bedienen en uit al haar acties blijkt dat zij zich op geen enkele wijze op Nederlandse consumenten heeft gericht.

## 6 Feitelijk kader

### 6.1 Onderzoek website

#### *Bevindingen*

- 28. Samenvattend kan worden gesteld dat door N1 kansspelen zijn aangeboden op de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com).
- 29. Voor het aanbieden van de kansspelen was geen vergunning verleend door de Kansspelautoriteit, terwijl het aanbod was gericht op – in elk geval mede – de Nederlandse markt.

### 6.2 De aangeboden spellen

- 30. De op de websites aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen. Het betrof onder meer casinospellen zoals roulette, blackjack en slotmachines<sup>49</sup>.
- 31. Op de website werd melding gemaakt van het gebruik van een random number generator waarmee de uitkomst van de spellen willekeurig wordt bepaald.

---

<sup>49</sup> Zie randnummer 8, onder h t/m j, voor andere soorten spellen die werden aangeboden.



### 6.3 Meedingen naar prijzen

32. Met deelname aan de kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies.

## 7 Juridische beoordeling

### 7.1 De bevoegdheid van de raad van bestuur

33. De raad van bestuur is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg (ten tijde van de overtreding) € 870.000,-.<sup>50</sup>

### 7.2 Eerdere rechterlijke uitspraken

34. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en de rechtbanken hebben in diverse vergelijkbare zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning uitspraak gedaan. De raad van bestuur verwijst hiernaar.<sup>51</sup> Ook in deze zaken was sprake van een overtreding van de Wok en ook daar was de raad van bestuur bevoegd om een boete op te leggen.

### 7.3 Geen vergunning

35. Voor het aanbieden van kansspelen online wordt geen vergunning verleend. N1 was dan ook niet in het bezit van een vergunning. De Maltese vergunning waarover N1 beschikt<sup>52</sup>, is niet relevant.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Zie artikel 23, vierde lid, Sr.

<sup>51</sup> Zie onder meer: afdelingsuitspraken van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial E-Club); 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*); 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, (*Co-Gaming*) en ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac Mansion*). Rechtbank Den Haag, 30 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (*Bet-at-Home*).

<sup>52</sup> Stuk 13912/01.072.289/07 en 13912/01.073.597/07, voor nummer vergunning zie ook boeterapport onder randnummer 12 BB.

<sup>53</sup> 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.



36. Het gaat in casu om de activiteiten op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd, niet de Malta Gaming Authority of een andere buitenlandse toezichthouder. Daarbij zij opgemerkt dat niet is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningen verleend op Malta (of elders) ook maar enige rol spelen. Bovendien strekt de rechtsmacht van de Malta Gaming Authority (of een andere buitenlandse toezichthouder) zich niet uit tot Nederland. Daarnaast geldt in de Europese Unie geen wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen.

## 7.4 Gerichtheid op de Nederlandse markt

(zienswijze onderdeel d)

37. Volgens N1 is geen sprake van gerichtheid op de Nederlandse markt. Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad zou de Wok daarom niet zijn overtreden en zou geen bevoegdheid bestaan om een bestuurlijke boete op te leggen. Ter onderbouwing van haar stelling haalt N1 de volgende passage aan uit het Ladbrokes-arrest<sup>54</sup>:

*'In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van de hiervoor bedoelde software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland, hetgeen 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.'*

38. Met dit citaat benadrukt N1 dat de enkele beschikbaarheid van de website voor Nederlandse consumenten onvoldoende zou zijn voor een overtreding van de Wok. De website moet volgens N1 ook zo zijn ingericht dat er sprake is van (mede) gerichtheid op de Nederlandse markt. N1 meent dat deze gerichtheid ontbreekt en dat de Wok daarom niet is overtreden.
39. Allereerst merkt de raad van bestuur op dat bovengenoemd citaat van de Hoge Raad nu juist bevestigt dat sprake is van een overtreding van de Wok. N1 miskent immers de concrete toepasselijkheid van de laatste zinsnede:

---

<sup>54</sup> HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (Ladbrokes), ro. 3.3.3.



*'....., hetgeen 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.'*

40. De Hoge Raad heeft dus bepaald dat reeds sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan kansspelen kan worden deelgenomen. In dit verband wijst de raad van bestuur op randnummer 8, onder b tot en met d van dit besluit<sup>55</sup>. Hieruit blijkt overduidelijk dat N1 zich op de Nederlandse markt heeft gericht. Niet alleen is Nederland opgenomen in een lijst van landen van waaruit kansspelen zijn aangeboden die in veel andere landen juist niet zijn toegestaan, maar Nederland is ook nergens uitgesloten van de aangeboden diensten en spellen van N1. De stelling dat de Wok niet zou zijn overtreden kan derhalve enkel vanwege het bovenstaande geen stand houden.
41. N1 voert verder aan dat de website niet (specifiek) op de Nederlandse markt is gericht omdat geen sprake is van een '.nl'-extensie, er geen Nederlandse taal wordt gebruikt en er geen op Nederland gerichte reclame is gemaakt. De Kansspelautoriteit zou volgens N1 op basis van deze drie punten bepalen of sprake is van het 'mede richten op Nederland'.
42. De raad van bestuur wijst erop dat dit onjuist is. Deze drie punten worden door de Kansspelautoriteit slechts gebruikt als prioriteringscriteria. Deze criteria zijn er dan ook enkel voor bedoeld - wat ook wordt erkend in de jurisprudentie waarnaar is verwezen in randnummer 34 - om prioritering aan te brengen in de handhaving.<sup>56</sup> Echter, voor het vaststellen van een overtreding is niet van belang of een aanbieder zich geprioriteerd heeft, maar of sprake is van het aanbieden van kansspelen terwijl daarvoor geen vergunning was verleend. Het aanbod van N1 was bereikbaar voor zich in Nederland bevindende spelers. De toegang tot de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) was niet geblokkeerd.
43. De raad van bestuur verwijst volledigheidshalve naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 september 2018: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam [www.\[naam\].com](http://www.[naam].com) vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. [...] Nu [aanbieder] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier*

<sup>55</sup> Zie ook randnummer 8 onder e t/m g voor de overige kenmerken van gerichtheid op de Nederlandse markt.

<sup>56</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/aanpak-online/>



*besproken argument van [aanbieder] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit.*<sup>57</sup>

44. Eenzelfde overweging is opgenomen in de uitspraak 4 februari 2014 van de voorzieningenrechter in de zaak Onisac/Mansion: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.[naam].com vanuit Nederland bereikbaar is, zijnde het een notoir feit dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is.*<sup>58</sup>
45. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, Wok, maakt geen onderscheid tussen actief en passief aanbieden van kansspelen. Voor zover N1 in haar zienswijze zou hebben bedoeld dat het passief aanbieden van kansspelen online zonder vergunning is toegestaan of wordt gedoogd, merkt de raad van bestuur op dat een dergelijke stelling gelet op het bovenstaande onjuist is.
46. De raad van bestuur verwijst in dit verband tot slot ook nog 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>59</sup>

## 7.5 Het territorialiteitsbeginsel

*(zienswijze onderdeel c)*

47. Tijdens de hoorzitting heeft N1 betoogd dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen zou ontbreken vanwege het territorialiteitsbeginsel. De Kansspelautoriteit zou alleen bevoegd zijn om een boete op te leggen voor vanuit Nederland aangeboden kansspelen. Bovendien zou de Kansspelautoriteit zijn bevoegdheid hiertoe niet kunnen ontlenen aan enige juridische verbintenis zoals een verdrag.
48. Ten aanzien van het bovenstaande overweegt de raad van bestuur het volgende. Het territorialiteitsbeginsel is hier niet van toepassing nu N1 zich heeft gericht op de Nederlandse markt. Anders dan N1 stelt, is de raad van bestuur wel degelijk bevoegd om op basis van de Wok een bestuursrechtelijke boete op te leggen, ongeacht dat N1 in het buitenland is gevestigd.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262.

<sup>58</sup> Zaaknummer SGR 13/9213.

<sup>59</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 5.

<sup>60</sup> Zie paragraaf 7.1 van dit besluit en HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (Ladbrokes), ro. 3.3.3.



49. In dit verband verwijst de raad van bestuur naar de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 10 januari 2018<sup>61</sup>, waarin werd overwogen:

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

50. De raad van bestuur merkt op dat, evenals in bovenstaande uitspraak, het territorialiteitsbeginsel niet in de weg staat aan het opleggen van een bestuurlijke sanctie, zoals in casus een bestuurlijke boete. Ook in de onderhavige zaak is geen sprake van extraterritoriale uitoefening van bevoegdheden. Het betreft hier immers een overtreding van de Wok in Nederland. De Kansspelautoriteit heeft de wettelijke taak om de Wok te handhaven en is daartoe ook bevoegd, zoals onder randnummer 33 is aangegeven. Dat N1 in het buitenland is gevestigd maakt dit niet anders. De Kansspelautoriteit oefent zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen immers in Nederland uit. In zoverre kan derhalve geen sprake zijn van een schending van de soevereiniteit van een andere staat en kan de Kansspelautoriteit ook niet in strijd met het territorialiteitsbeginsel hebben gehandeld.

---

<sup>61</sup> ECLI:NL:CBB:2018:2, ro. 5.2.





## 7.6 Het verwijt aan N1 en de genomen maatregelen

*(zienswijze onderdeel a en b)*

51. Ter hoorzitting heeft N1 betoogd dat het enkele verwijt richting haar zou zijn dat de website niet onbereikbaar is gemaakt voor Nederlandse consumenten. Voorts zou de juridische grondslag voor dit verwijt ontbreken.
52. Allereerst benadrukt de raad van bestuur dat geen sprake is van een 'enkel' verwijt. De raad van bestuur verwijst ter onderbouwing hiervan naar het boeterapport en hetgeen in dit besluit, met name in de paragrafen 3.1.1. en 7.4, naar voren is gebracht. Hieruit blijkt duidelijk dat artikel 1, aanhef en onder a van de Wok, is overtreden en dat daarbij niet slechts sprake is van het enkele verwijt dat de website niet onbereikbaar is gemaakt. N1 heeft zich duidelijk gericht op de Nederlandse markt.
53. Ten tweede wijst de raad van bestuur erop dat de grondslag van de verwijten aan N1 is gelegen in de overtreding van artikel 1, aanhef en onder a van de Wok. In zoverre is een concreet ander wettelijk of verdragsrechtelijk gebod om de website onbereikbaar te maken voor Nederlandse consumenten ook niet nodig. Zoals gezegd is de raad van bestuur op grond van de Wok bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen aan N1, dit is voldoende.
54. Gelet op het bovenstaande kan de raad van bestuur zich dan ook niet vinden in de stelling dat vanwege de door de haar genomen maatregelen zoals het wijzigen van haar algemene voorwaarden, het onmogelijk maken van registratie van Nederlandse consumenten, en het beëindigen van klantrelaties, er geen reden meer zou zijn tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze maatregelen maken de overtreding in het verleden immers niet ongedaan.
55. In dit kader acht de raad van bestuur bovendien van belang dat de maatregelen pas zijn genomen nadat N1 het boeterapport had ontvangen en vervolgens ook niet direct tot die maatregelen is overgegaan, maar hiermee meer dan twee maanden heeft gewacht. Hier komt nog bij dat N1 ter hoorzitting heeft verklaard dat bestaande Nederlandse klanten in ieder geval toegang zouden houden tot hun spelersaccount totdat deze klantrelaties zouden zijn beëindigd. De raad van bestuur concludeert hieruit dat, zolang deze relaties niet waren beëindigd, N1 nog steeds aan Nederlandse consumenten gelegenheid gaf tot deelname aan kansspelen zonder over een vergunning te beschikken.



56. Gelet op het bovenstaande heeft N1 dus niet alles in het werk gesteld om de overtreding per direct te beëindigen en heeft zij de overtreding onnodig laten voortduren.

## 7.7 Conclusie overtreding

### *Overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok*

57. De raad van bestuur stelt vast dat via de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen, zonder dat hiervoor en vergunning was verleend. Hiermee is artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok overtreden.

### *Periode van de overtreding*

58. Het aanbod was beschikbaar in elk geval in de periode 9 januari 2020 – 9 september 2020.<sup>62</sup>

## 8 Overtreder

59. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van kansspelen via de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) toe aan N1 te Malta.

## 9 Bestuurlijke boete

### 9.1 Algemeen

60. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt € 870.000,-.
61. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).

---

<sup>62</sup> De periode van de overtreding blijkt uit de eerste en tweede opname van de website en uit stuk 1, kenmerk: 13912/01.076.916 en stuk 14, kenmerk: 13912/01.076.917.



62. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht: de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
63. De raad van bestuur neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Beleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning in acht. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.<sup>63</sup>
64. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

## 9.2 Ernst en verwijtbaarheid

65. Bij de beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding door N1 acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang: de gevolgen van het onvergund aanbieden van kansspelen online, de omvang, aard en risico's van de aangeboden kansspelen, de prijzen, de bonussen, het VIP-programma, de inactivity fee, het ontbreken van leeftijdsverificatie en de impact van de overtreding.

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

66. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van kansspelen online. De huidige wet biedt immers voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
67. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.<sup>64</sup>
68. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen zijn er geen voorschriften met betrekking tot zogenoemde verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en

<sup>63</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/aanpak-online/>. (Boetebeleidsregels 2019)

<sup>64</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.



worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,<sup>65</sup> hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.

69. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.<sup>66</sup> Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen worden uitgekeerd.
70. De raad van bestuur stelt vast dat via de website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig.
71. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Dat heeft N1 onvoldoende gedaan. Gelet op alle besluiten, beslissingen op bezwaar, nieuwsberichten, jaarverslagen en andere documenten van de Kansspelautoriteit en gelet op de jurisprudentie, had het N1 bekend moeten zijn – of in elk geval kunnen zijn – dat de Kansspelautoriteit geen gedoogbeleid hanteert voor het aanbieden van kansspelen online. Deze bestendige lijn is recent voortgezet in de Toezichtsagenda 2020, die op 20 maart 2020 is gepubliceerd en na consultatie is vastgesteld: *De Ksa wil het illegaal online aanbod zoveel mogelijk terugdringen en de zichtbaarheid voor de Nederlandse consument daarvan verkleinen.*<sup>67</sup>

#### *Omvang, aard en risico's van de aangeboden kansspelen*

72. De raad van bestuur stelt vast dat op de website in totaal maar liefst 2236 kansspelen werden aangeboden.<sup>68</sup> Het overgrote deel daarvan betrof casinospelen. De raad van bestuur verwijst hieromtrent naar randnummer 8, onder h tot en met j van dit besluit.
73. De aangeboden kansspelen zijn short odd-kansspelen, zoals casinospelen en slotmachines. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen,

<sup>65</sup> Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

<sup>66</sup> Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBUTR:2003:A10977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.2, en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297, overweging 6.16.

<sup>67</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/jaarverslag/>, pagina 8.

<sup>68</sup> Dit aantal is veel hoger dan het gemiddelde aantal spellen dat de Kansspelautoriteit aantrof bij andere aanbieders die beboet zijn.



zoals loterijen. Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het feit dat de positie van deelnemers niet is geregeld en het feit dat de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, maken de overtreding zeer ernstig.

74. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar opgemerkt wordt:

*Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*

#### *Prijzen*

75. De aangeboden prijzen waren hoog. De raad van bestuur verwijst hiervoor naar randnummer 8, onder l tot en met m.

#### *Bonussen en VIP-programma*

76. N1 biedt (potentiële) spelers een uitgebreid bonusprogramma aan met vijf soorten bonussen. Daarnaast heeft N1 een VIP-programma waaraan spelers automatisch deelnemen na de eerste storting. Voor de inhoud van het bonus- en VIP-programma verwijst de raad van bestuur naar randnummer 8, onder o tot en met q van dit besluit.
77. De raad van bestuur heeft in het voorgaande al uiteen gezet waarom het onvergund aanbieden van kansspelen online een ernstige overtreding is. Het ontbreken van voldoende waarborgen voor het voorkomen en beperken van kansspelverslaving en het beschermen van spelers speelt hierbij mede een rol. Het door N1 aangeboden bonus- en VIP-programma is in dit kader extra kwalijk. Deze programma's zijn er immers op gericht om zoveel mogelijk spelers aan te trekken en deze zo lang mogelijk te laten spelen, ongeacht de risico's van onmatig speelgedrag.
78. De stortingsbonussen die N1 aanbiedt leveren namelijk gratis extra speelgoed en gratis deelname ("free spins") aan kansspelen op. Dit maakt deelname aan de



aangeboden kansspelen aantrekkelijker en stimuleert het doen van extra stortingen. Hoe meer stortingen, hoe meer (gratis) speelgoed, hoe langer iemand kan spelen en hoe hoger de inzet kan zijn. Dit wordt nog eens versterkt doordat spelers bij de eerste storting automatisch deelnemen aan het VIP-programma.

79. Het VIP-programma stimuleert vaker en hoger inzetten. Hoe vaker en hoe hoger een speler inzet, hoe meer *Betchan Points* hij kan verdienen. De *Betchan Points* leveren beloningen op in de vorm van geldbedragen en een hogere VIP-ranking. Hoe meer *Betchan Points* een speler verdient, hoe hoger zijn VIP-ranking en hoe hoger de beloning en de voordelen die hieraan zijn verbonden.<sup>69</sup>
80. Gelet op het bovenstaande meent de raad van bestuur dat de verschillende stortingsbonussen in combinatie met het VIP-programma leiden tot een aanzienlijke vergroting van de aantrekkelijkheid van het spelaanbod. Bovendien worden de spelers hierdoor verleid tot onmatig speelgedrag. Dit wordt nog eens versterkt door de grote omvang en aard van het spelaanbod. Juist hierom is het onvergund aanbieden van kansspelen online niet toegestaan en heeft de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, ernstige gevolgen.
81. De raad van bestuur vindt het in dit kader eveneens ernstig dat het bonus- en VIP-programma allerlei beperkingen bevatten die de voordelen hiervan voor spelers in de praktijk volledig of grotendeels teniet doen. Zo moeten bonussen 40 tot 50 keer ingezet worden voordat deze te gelde kunnen worden gemaakt, vervallen deze automatisch na 30 dagen, is de hoogte van de inzet beperkt tot maximaal 5 euro en zijn de te winnen prijzen gemaximeerd tot € 10.000.<sup>70</sup>
82. Hier komt nog bij dat de promotie van het VIP-programma een misleidend en vertekend beeld geeft van de werkelijke winstkansen of voordelen. Zo claimt de promotie van het VIP-programma het volgende<sup>71</sup>:

*'Become a VIP and get a brand new Porsche 911 Carrera GTS'.*

Hierbij wordt echter verzwegen dat het voor de gemiddelde speler volstrekt onmogelijk is om ooit een Porsche met *Betchan Points* bij elkaar te sparen. Hiervoor

<sup>69</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/06

<sup>70</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/08, zie onder meer artikel 1.4 (inzetverplichtingen), 1.6 (vervaltermijn), 1.17 en 1.18 (winstbeperkingen) van de *Betchan General Bonus Terms*. Dit is slechts een kleine greep uit de beperkingen en verplichtingen, zie voor de overige de *General Bonus Terms* die ook van toepassing zijn op het VIP-programma.

<sup>71</sup> Stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/02.



zijn immers 2 miljoen *Betchan Points* nodig, hetgeen een inzet van € 40.000.000,- vereist.<sup>72</sup>

#### *Inactivity fee*

83. De raad van bestuur constateert verder dat er door N1 een inactivity fee wordt gehanteerd. Dit houdt in dat als een speler zijn spelersaccount niet (meer) gebruikt, er vanaf de dertiende maand een maandelijks bedrag van € 5,- in rekening wordt gebracht. De raad van bestuur vindt dit een ontoelaatbare benadeling van de speler. De speler verliest daardoor namelijk geld zonder dat daar een redelijke prestatie van de aanbieder tegenover staat. Bovendien wordt de speler in feite gestraft wanneer hij niet of niet voldoende deelneemt aan de aangeboden kansspelen. De raad van bestuur ziet niet in waarom het voor N1 niet mogelijk is om zulke "slapende accounts" te sluiten en het eventueel nog aanwezige spelerstegoed terug te storten aan de speler. De raad van bestuur merkt een dergelijke inactivity fee dan ook aan als ernstig en rekent dit N1 als zodanig toe.

#### *Het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie*

84. Zoals reeds is opgemerkt in randnummer 6, vond er geen zichtbare leeftijdsverificatie plaats. N1 heeft geen zichtbare maatregelen genomen om te voorkomen dat minderjarigen aan haar kansspelaanbod deelnamen. Zij liet het enkel aan potentiële spelers over om zich ervan te vergewissen of deelname voor hen legaal was. Er vond evenwel geen zichtbare controle plaats of spelers die niet gerechtigd waren om deel te nemen, ook echt niet deelnamen. Gelet hierop stelt de raad van bestuur vast dat het aannemelijk is dat minderjarigen toegang konden krijgen tot de door N1 aangeboden kansspelen. De raad van bestuur acht dit bijzonder kwalijk en zeer ernstig.
85. Door de handelswijze van N1 konden minderjarigen immers worden blootgesteld aan de, juist voor deze extra kwetsbare doelgroep, onaanvaardbare risico's van de aangeboden kansspelen. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat minderjarigen extra kwetsbaar zijn voor het ontwikkelen van verslavingen, waaronder kansspelverslaving. Niet alleen is het lastiger om van een verslaving af te komen wanneer die in de jeugd jaren is opgelopen, maar ook maakt jong starten met gokken de kans op gokproblematiek op latere leeftijd groter. Veel mensen die ooit verslaafd zijn geweest geven aan dat ze op jonge leeftijd al in aanraking kwamen met kansspelen.<sup>73</sup> Hier komt nog bij dat de door N1 aangeboden

<sup>72</sup> Een speler verdient 1 BP, per € 20,- aan weddenschappen. Zie het VIP-programma, stuk 2, kenmerk: 13912/01.072.289/06.

<sup>73</sup> Zie bijvoorbeeld <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/minderjarigen/gokelementen/>.



kansspelen, zoals uitgelegd in randnummer 73, op zichzelf bezien al een hoog risico op kansspelverslaving opleveren.

86. Gelet op het bovenstaande heeft N1 een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen in aanraking komen met kansspelen. Nu N1 heeft nagelaten om de leeftijd van haar spelers te verifiëren heeft zij deze verantwoordelijkheid naast zich neergelegd.
87. Voorts wijst de raad van bestuur in verband met het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie op het volgende. Het voorkomen van kansspelverslaving en de bescherming van consumenten, met name de extra kwetsbare consumenten zoals minderjarigen en jongvolwassenen, zijn de belangrijkste doelstellingen van de Kansspelautoriteit. Mede gelet op de roep vanuit de maatschappij<sup>74</sup>, heeft de raad van bestuur zijn beleid op dit punt verder verstevigd door in december 2019 het ontbreken van leeftijdsverificatie als extra prioriteringscriterium toe te voegen bij de aanpak van online kansspelen.<sup>75</sup> Dit is uitgebreid in het nieuws geweest en de Kansspelautoriteit heeft haar beleid ook naar buiten toe uitgedragen.<sup>76</sup> Gelet op deze berichtgeving, acht de raad van bestuur het niet zichtbaar verifiëren van de leeftijd des te meer verwijtbaar en ernstig.

#### *De impact van de overtreding*

88. De website [www.betchan.com](http://www.betchan.com) richtte zich (mede) op de Nederlandse markt. Uit de gegevens van de payment service provider bleek bovendien – hoewel dit niet noodzakelijk is voor het vaststellen van de overtreding - dat ook daadwerkelijk van het aanbod van N1 gebruik is gemaakt door Nederlandse spelers. De raad van bestuur stelt dan ook vast dat die spelers zijn blootgesteld aan alle bovenvermelde risico's en nadelen van de onvergund aangeboden kansspelen en dat de overtreding in zoverre dus impact heeft gemaakt.

### 9.3 Boetevaststelling

89. Gelet op het bovenstaande acht de raad van bestuur het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan N1.

---

<sup>74</sup> Over het voorkomen van deelname aan kansspelen door minderjarigen zijn meermaals kamervragen gesteld. Ook vanuit de media kwam de oproep om op te treden het ontbreken van leeftijdsverificatie, zie <https://nos.nl/artikel/2299682-kinderen-kunnen-moeiteloos-online-gokken-toezichthouder-greep-nog-nooit-in.html>.

<sup>75</sup> Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>. Dit bericht is via het ANP breed in de media opgepakt.

<sup>76</sup> Zie naast voetnoot 74 bijvoorbeeld ook de toezichtsagenda 2020: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2020/maart/jaarverslag/>





90. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding en heeft hiervoor, met in achtneming van de boetebeleidsregels, de omstandigheden betrokken zoals die hiervoor zijn benoemd en toegelicht.
91. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de basisboete het startbedrag van € 200.000,- in acht. Dit startbedrag wordt conform de boetebeleidsregels verhoogd gelet op de omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummer 65 tot en met 83 en randnummer 88.
92. Conform paragraaf 5, onderdeel C, van de boetebeleidsregels hanteert de raad van bestuur een vaste verhoging van € 75.000,- voor het rekenen van *inactivity fees*. Onder verwijzing naar hetgeen onder randnummer 83 is overwogen, verhoogt de raad van bestuur het startbedrag derhalve met € 75.000,-.
93. Voorts acht de raad van bestuur het geboden om op de voet van paragraaf 5, onderdeel A, van de boetebeleidsregels het startbedrag verder te verhogen; en wel met een bedrag van € 125.000,-. Deze verhoging is als volgt opgebouwd: € 75.000,- voor het gehanteerde bonus- en VIP-programma en € 50.000,- voor de aard en omvang van het spelaanbod.
94. De raad van bestuur verwijst hiertoe nogmaals naar de omstandigheden genoemd onder randnummer 65 tot en met 83 en randnummer 88. Voor het vaststellen van de verhoging heeft de raad van bestuur deze omstandigheden in onderlinge samenhang gezien, maar heeft hij het bonus- en VIP-programma, alsmede de grote omvang en de aard van het spelaanbod van bijzonder zwaarwegend belang geacht. Gelet op hetgeen onder de randnummers 72 tot en met 74, en 76 tot en met 82, is overwogen, leidt dit immers tot een aanzienlijke verhoging van de beschikbaarheid en de aantrekkelijkheid van het spelaanbod en zet dit voorts aan tot onmatig speelgedrag.
95. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de basisboete vast op € 400.000,-.
96. De raad van bestuur verwijst naar randnummers 84 tot en met 87 van dit besluit. N1 had een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen deelnamen aan haar aanbod. Zij heeft die verantwoordelijkheid echter verzaakt door geen zichtbare leeftijdsverificatie toe te passen. De raad van bestuur acht het aannemelijk dat minderjarigen toegang konden krijgen tot de door N1 aangeboden kansspelen. De raad van bestuur acht dit uitermate kwalijk en merkt dit aan als een boete verhogende bijzondere omstandigheid. Gelet op paragraaf 6, zevende bulletpoint (bijzondere



omstandigheden), van de boetebeleidsregels verhoogt hij de boete met € 100.000,-.

97. De raad van bestuur is niet gebleken van andere boete verhogende of boete verlagende omstandigheden.
98. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de boete vast op een totaalbedrag van € 500.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

## 10 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat N1 Interactive Limited te Malta artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan N1 Interactive Limited te Malta een boete op van € 500.000,-.

Den Haag, 30 maart 2021

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen  
voorzitter

**Verzonden op: 31 maart 2021**

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.*



*Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.*