



Last onder dwangsom

Grondslag:	Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35, eerste lid van de Wet op de Kansspelen in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht
Status:	Openbaar
Kenmerk:	01.347.216
Openbaarmaking onder kenmerk:	01.348.836
Datum:	19 augustus 2025

Samenvatting

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) heeft vastgesteld dat Optdeck Service Limited niet-toegestane sportweddenschappen heeft georganiseerd. Optdeck Service Limited handelt (ook) onder de merknaam Unibet.
2. Optdeck Service Limited is houder van een vergunning op grond van artikel 31a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Het is haar niet toegestaan weddenschappen te organiseren op van weddenschappen uitgesloten wedstrijden, competities en gebeurtenissen tijdens wedstrijden en competities.
3. Het organiseren van niet-toegestane weddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen is in strijd met artikel 7, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Regeling kansspelen op afstand (hierna: Rkoa) en met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa) gelezen in samenhang met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa.
4. Ondanks het feit dat de Kansspelautoriteit Optdeck Service Limited meermaals heeft gewezen op de regels betreft het organiseren van sportweddenschappen, heeft de Kansspelautoriteit voor de derde keer een overtreding van enkele van de bovenstaande artikelen vastgesteld bij Optdeck Service Limited in haar eerste vergunningstermijn. Bovendien heeft gedurende de procedure een vierde overtreding plaatsgevonden. Gelet op voornoemde bevindingen is sprake van een reëel gevaar dat overtredingen van deze aard



worden herhaald. De Kansspelautoriteit legt aan Optdeck Service Limited een last onder dwangsom op ter voorkoming van herhaling van een overtreding van artikel 7, van de Wok gelezen in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa en met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa gelezen in samenhang met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa.

Inleiding

5. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wok. In de Wok is bepaald dat het aanbieden van kansspelen verboden is, tenzij daarvoor ingevolge de Wok een vergunning is verleend.¹ Het aanbieden van diverse soorten kansspelen in Nederland is door middel van een vergunningstelsel gereguleerd en slechts toegestaan op grond van en in overeenstemming met een ingevolge de Wok verleende vergunning. Doelstellingen van de Wok zijn het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. De Kansspelautoriteit heeft onder meer tot taak het houden van toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en het handhaven van de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij een toezichtstaak heeft.
6. In de Wok is onder andere bepaald dat nadere regels en criteria worden gesteld voor het organiseren van kansspelen op afstand met betrekking tot sportwedstrijden. De regels en criteria zijn in ieder geval van toepassing op weddenschappen die op grond van de vergunning mogen worden georganiseerd en op regels over het onderkennen en voorkomen van manipulatie van sportwedstrijden.²
7. Met het oog op het beschermen van de integriteit en het voorkomen van manipulatie van sportwedstrijden alsook het beschermen van de integriteit van de sport is het niet toegestaan om op bepaalde wedstrijdvormen en spelmomenten weddenschappen aan te bieden.³
8. Het overtreden van de regels die betrekking hebben op het organiseren van weddenschappen op van weddenschappen uitgesloten wedstrijden, competities of gebeurtenissen tijdens een wedstrijd of competitie door vergunninghouders, brengt met zich

¹ Zie daarvoor artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

² Zie daarvoor artikel 31a, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wok.

³ Toelichting bij de Regeling kansspelen op afstand; Staatscourant 2021, 4507, p.35.



mee dat de Kansspelautoriteit hiertegen bestuurlijk-handhavend optreedt.

9. Onderhavig besluit is gericht op handhaving van de regels die betrekking hebben op het organiseren van sportwedenschappen en het daartoe beschermen van de integriteit van de sport en het voorkomen van manipulatie van sportwedstrijden en wedenschappen daarop.

Betrokken partij

10. Dit onderzoek betreft het handelen van Optdeck Service Limited, statutair gevestigd te Level 6, The Centre, Tigne Point, in Sliema (TPO001) op Malta. Optdeck Service Limited is ingeschreven in het handelsregister van de *Malta Business Registry* onder nummer C96335 sinds 18 november 2020.
11. Optdeck Service Limited (hierna: Unibet) is houder van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a, van de Wok. De Kansspelautoriteit heeft aan Unibet een vergunning verleend voor de periode van 8 juni 2022 tot en met 7 juni 2027, onder kenmerk 1730/01.267.175.
12. De vergunning geldt voor het organiseren van de volgende categorieën kansspelen op afstand:
- Casinospelen waarbij de spelers tegen de vergunninghouder spelen;
 - Casinospelen waarbij de spelers tegen elkaar spelen;
 - Weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd; en
 - Weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen, georganiseerd door of onder auspiciën van de Stichting Nederlandse Draf- en Rensport of een vergelijkbare nationale of internationale, al dan niet overkoepelende organisatie, voor zover deze naar het oordeel van de raad van bestuur op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze worden georganiseerd.



Juridisch kader

Bevoegdheid Kansspelautoriteit

13. Op grond van artikel 33b, van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.
14. Op grond van artikel 35, van de Wok kan de Kansspelautoriteit een last onder bestuursdwang opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok, met uitzondering van titel VA, paragraaf 2 van de Wok.
15. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Kansspelen

16. Op grond van artikel 7, van de Wok is het de vergunninghouder verboden, enig voorschrift van een krachtens deze wet uitgevaardigde algemene maatregel van bestuur niet in acht te nemen.

Kansspelen op afstand

17. Op grond van artikel 31, eerste lid, van de Wok wordt onder een kansspel op afstand verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a van deze wet, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.
18. Op grond van artikel 31a, eerste lid, van de Wok kan de Kansspelautoriteit een vergunning verlenen tot het organiseren van kansspelen op afstand.
19. Op grond van artikel 31a, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wok kunnen regels en criteria worden gesteld met betrekking tot de vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op het onderkennen en voorkomen van manipulatie van sportwedstrijden.



20. Op grond van artikel 31a, vijfde lid, van de Wok worden de regels en criteria die worden bedoeld in het vierde lid, onder b, vastgesteld na overleg met de Kansspelautoriteit, sportbonden en vergunninghouders van kansspelen op afstand die sportweddenschappen aanbieden. Hiertoe kan een lijst behoren met kansspelen, spelregels en andere kenmerken van die spelen die door de vergunninghouder van kansspelen op afstand niet mogen worden aangeboden.
21. Op grond van artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa organiseert de vergunninghouder in ieder geval geen weddenschappen op een negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenis tijdens een wedstrijd.
22. Op grond van artikel 4.9, vierde lid, van het Bkoa kunnen bij regeling wedstrijden, competities en gebeurtenissen tijdens wedstrijden en competities worden aangewezen, waarop geen weddenschappen mogen worden georganiseerd.
23. Op grond van artikel 3.14, van de Rkoa organiseert de vergunninghouder geen weddenschappen op van weddenschappen uitgesloten wedstrijden en competities die zijn opgenomen in onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij deze regeling.
24. Op grond van artikel 3.15, eerste lid aanhef en onder a en b, van de Rkoa wordt onder een negatieve gebeurtenis als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa verstaan: de oplegging van een disciplinaire maatregel of het uitvallen van een deelnemer aan de wedstrijd.
25. Op grond van artikel 3.15, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de Rkoa wordt onder een eenvoudig te manipuleren gebeurtenis als bedoeld in artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa verstaan: een gebeurtenis waarvan de totstandkoming van overwegende invloed staat van één deelnemer aan de wedstrijd en geen overwegende invloed heeft op het verloop of de uitslag van de wedstrijd.
26. Op grond van artikel 3.15, derde lid, van de Rkoa organiseert de vergunninghouder geen weddenschappen op van weddenschappen uitgesloten gebeurtenissen die zijn opgenomen in onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij deze regeling.



27. Op grond van onderdeel 2.2, voetbal, onder c van bijlage 2 bij de Rkoa in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa organiseert de vergunninghouder in ieder geval geen weddenschappen op wedstrijden en competities voor deelnemers onder de 21 jaar en alle andere wedstrijden in iedere lagere leeftijdscategorie.
28. Op grond van onderdeel 2.3, voetbal, onder m, n en o van bijlage 2 bij de Rkoa in samenhang met artikel 3.15, derde lid, van de Rkoa organiseert de vergunninghouder in ieder geval geen weddenschappen op gebeurtenissen, zoals hoekschoppen. Enkele voorbeelden van gebeurtenissen met betrekking tot hoekschoppen zijn hoekschoppen in een voetbalwedstrijd die worden veroorzaakt door spelers, het fluiten voor hoekschoppen door scheidsrechters, het aantal hoekschoppen per wedstrijd en welke speler een hoekschop gaat nemen.

Achtergrond juridisch kader

29. Op 1 april 2021 is de Regeling kansspelen op afstand in werking getreden. Hiermee zijn ook de hierin opgenomen regels betreffende het organiseren van weddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen tijdens wedstrijden en competities door vergunninghouders van kansspelen op afstand van kracht geworden. De regels zijn vastgesteld om de integriteit van de sport en sportweddenschappen te beschermen en daarnaast manipulatie van sportwedstrijden te voorkomen.
30. Bij de Regeling kansspelen op afstand is voor de organisatie van sportweddenschappen ook bijlage 2, van de regeling relevant. In bijlage 2 is een lijst opgenomen die betrekking heeft op de organisatie van sportweddenschappen.⁴ Dit betreft de zogeheten 'zwarte lijst'. Voornoemde zwarte lijst is tot stand gekomen na overleg met, en gelet op het advies van, NOC*NSF en andere Nederlandse overkoepelende sportorganisaties, waaronder de KNVB en de KNLTB en na afstemming met de Kansspelautoriteit.⁵ Het gaat hier om een niet-limitatieve lijst. Ook indien bepaalde gebeurtenissen niet expliciet op de lijst staan, kunnen zij alsnog worden aangemerkt als negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenis.⁶
31. Op de wedstrijden waarnaar wordt verwezen in bovengenoemde lijst is het in zijn geheel niet toegestaan weddenschappen te organiseren vanwege het onaanvaardbare risico op matchfixing. Hierin zijn onder andere wedstrijden opgenomen van betaald voetbal van

⁴ Zie daarvoor onderdeel 2.2 en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa.

⁵ Toelichting bij de Regeling kansspelen op afstand; Staatscourant 2021, 4507, p.35.

⁶ Toelichting bij de Regeling kansspelen op afstand; Staatscourant 2021, 4507, p.66.



spelers in de leeftijdscategorie van onder de 21 jaar en lagere leeftijdscategorieën.⁷ Jeugdige sporters zijn namelijk in hogere mate vatbaar voor eventuele verleidingen om de wedstrijden te manipuleren.⁸

32. Op 28 oktober 2022 heeft de Kansspelautoriteit een brief verstuurd aan Unibet, waarin zij wordt gewezen op soorten weddenschappen die niet zijn toegestaan, in aanloop naar het Wereldkampioenschap voetbal 2022.⁹
33. Op 22 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit een nieuwsbericht op haar website geplaatst, waarin is vermeld dat de Kansspelautoriteit twee aanbieders heeft aangesproken op het organiseren van niet-toegestane sportweddenschappen op gebeurtenissen, namelijk weddenschappen op het aantal gele kaarten.¹⁰ In dit nieuwsbericht is opnieuw benadrukt dat dergelijke weddenschappen niet zijn toegestaan, omdat ze gevoelig zijn voor matchfixing.
34. Op 3 juni 2024 heeft de Kansspelautoriteit een brief verstuurd aan Unibet en andere vergunninghouders, waarin zij onder andere worden gewezen op het kansspelaanbod dat zij tijdens de sportzomer van 2024 aanbieden, teneinde handhaving te voorkomen.¹¹
35. Op 13 juni 2024 heeft de Kansspelautoriteit een nieuwsbericht op haar website geplaatst waarin het in de brief aangekondigde verscherpte toezicht wordt toegelicht.¹²
36. Op 4 december 2024 hebben Unibet en andere vergunninghouders bij wie een overtreding is geconstateerd naar aanleiding van een onderzoek met betrekking tot het organiseren van niet-toegestane weddenschappen bij de sport voetbal, een brief ontvangen.
37. Naar aanleiding van bovengenoemde brief aan Unibet en andere vergunninghouders heeft de Kansspelautoriteit op 4 december 2024 nogmaals een nieuwsbericht op haar website geplaatst. In het bericht wordt vermeld dat de Kansspelautoriteit onderzoek heeft gedaan naar het organiseren van niet-toegestane weddenschappen, vanwege het verhoogde risico op manipulatie.¹³

⁷ Zie daarvoor artikel 3.14, van de Rkoa in samenhang gelezen met onderdeel 2.2, voetbal en onder c, van bijlage 2 bij de Rkoa en Toelichting bij de Regeling kansspelen op afstand; Staatscourant 2021, 4507, p.65.

⁸ Toelichting bij het Besluit kansspelen op afstand; Staatsblad 2021, 37, p.125.

⁹ Ons kenmerk: 01.277.270.

¹⁰ Zie daarvoor: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/november/ksa-grijpt-verboden-wk-acties/>.

¹¹ Ons kenmerk: 01.318.863.

¹² Zie daarvoor: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/juni/kansspelautoriteit-zet-vol-sportzomer/>.

¹³ Zie daarvoor: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/december-0/overtredingen-gevonden-onderzoek/>.



Aanleiding onderzoek

38. De Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op de naleving van de Wok, het Bkoa en de Rkoa¹⁴ betreft het organiseren van niet-toegestane weddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen, onderzoek gedaan naar online vergunninghouders met een vergunning die geldt voor 'weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd'.¹⁵
39. [VERTROUWELIJK]
40. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben voor het onderzoek de Controledatabank bevraagd en de data daarvan met betrekking tot het organiseren van niet-toegestane weddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen tijdens wedstrijden en competities geanalyseerd.
41. Voor de reikwijdte van het onderzoek hebben de toezichthouders een volledig en recent voetbalseizoen meegenomen, specifiek gaat het om de periode 1 juli 2023 tot en met 30 juni 2024.
42. In dit besluit zijn ook de eerdere vastgestelde overtredingen opgenomen, die buiten bovengenoemde onderzoeksperiode vielen.

Feiten en omstandigheden

43. Uit de analyse van data uit de Controledatabank kwam naar voren dat Unibet wedstrijden voor deelnemers onder de 21 jaar in haar aanbod had opgenomen.¹⁶ Enkele voorbeelden van wedstrijden die door de toezichthouders zijn geconstateerd in de data van de Controledatabank in het onderzochte voetbalseizoen, zijn de wedstrijden tussen Wolverhampton Wanderers U21 tegen Southampton U21 van 30 oktober 2023 en Sunderland U21 tegen Bristol City U21 van 5 februari 2024.

¹⁴ Zie daarvoor artikel 7, van de Wok gelezen in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa en met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa gelezen in samenhang met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3 van bijlage 2 bij de Rkoa.

¹⁵ Specifiek zag het onderzoek op artikel 3.14, van de Rkoa in samenhang gelezen met onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa en op artikel 3.15, van de Rkoa.

¹⁶ Zie daarvoor [VERTROUWELIJK].



44. Het is gebleken dat bij Unibet, gedurende de periode van 1 juli 2023 tot en met 30 juni 2024, weddenschappen op 214 wedstrijden zijn georganiseerd voor deelnemers van onder de 21 jaar.¹⁷ Op deze wedstrijden zijn 4.432 wedopties afgesloten. In totaal gaat het om 125.167 afgesloten weddenschappen. Wedstrijden voor deelnemers van onder de 21 jaar zijn wedstrijden als bedoeld in onderdeel 2.2, voetbal en onder c van bijlage 2 bij de Rkoa, waarop het een vergunninghouder niet is toegestaan weddenschappen op te organiseren. Het organiseren daarvan is in strijd met artikel 3.14, van de Rkoa, die verwijst naar voornoemde bijlage.¹⁸
45. Unibet heeft door het organiseren van voornoemde weddenschappen op wedstrijden voor deelnemers onder de 21 jaar een onaanvaardbaar risico op matchfixing aanvaard.
46. Unibet is op 4 december 2024, gelet op voorgaande bevindingen, door de Kansspelautoriteit gesommeerd om op de kortst mogelijke termijn te voldoen aan de bepalingen van artikel 3.14 en artikel 3.15, van de Rkoa, dan wel niet langer niet-toegestane sportweddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen aan te bieden.¹⁹ Bovendien heeft de Kansspelautoriteit in de sommatie aangegeven dat Unibet over een beperkte periode meerdere keren de regels heeft overtreden met betrekking tot sportweddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen.²⁰ Tevens is Unibet gewaarschuwd, omdat zij deze situatie als incident had moeten melden en dat zij oplettend dient te zijn op gebeurtenissen die zich kunnen kwalificeren als incident. Gelet op voorgaande bevindingen heeft Unibet artikel 7, van de Wok in samenhang gelezen met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa overtreden inzake de organisatie van sportweddenschappen.
47. Op 10 december 2024 heeft Unibet gereageerd op de sommatie²¹, waarin zij heeft aangegeven dat zij:
- 'gestopt is met het aanbieden van weddenschappen op de competities die in de analyse van de Kansspelautoriteit zijn geïdentificeerd, evenals op andere niet-geautoriseerde wedstrijden, competities en/of evenementen.'*

¹⁷ Zie daarvoor [VERTROUWELIJK].

¹⁸ In principe betreft elk van de 214 georganiseerde weddenschappen een individuele overtreding.

¹⁹ Ons kenmerk: 01.330.265.

²⁰ Zie daarvoor de overtredingen van November 2022 en maart 2023 in randnummers 50 tot en met 53 van dit besluit en de correspondentie geregistreerd onder de nummers 01.278.723 en 01.287.943.

²¹ Ons kenmerk: 01.331.275.



48. Ten slotte heeft Unibet aangegeven dat zij:

'actief samenwerkt [VERTROUWELIJK] om de bestaande werkwijzen te verbeteren, monitoringprotocollen te versterken en verdere robuuste processen te implementeren om herhaling te voorkomen.'

49. [VERTROUWELIJK]²²

Overtredingen vóór 10 december 2024

50. Bij e-mail van 15 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit Unibet erop gewezen dat uit de gegevens van de Controledatabank bleek dat weddenschappen werden georganiseerd op bepaalde gebeurtenissen, namelijk hoekschoppen, tijdens het Wereldkampioenschap voetbal 2022, terwijl dat niet is toegestaan.²³ De overtreding zag op artikel 7, van de Wok in samenhang gelezen met artikel 4.9, tweede lid aanhef en onder d, van het Bkoa, met artikel 3.15, derde lid, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa. De Kansspelautoriteit heeft benadrukt dat het aanbod in lijn dient te worden gebracht met de geldende wet- en regelgeving.

51. In haar reactie van 17 november 2022 heeft Unibet bevestigd dat zij tijdens het Wereldkampioenschap voetbal 2022 twintig weddenschappen op hoekschoppen heeft aangeboden. Die hadden volgens de regeling niet georganiseerd mogen worden. Verder heeft Unibet aangegeven strengere mechanismes te hebben toegevoegd aan het controleproces. Die controles moesten voorkomen dat niet-toegestane weddenschappen toch konden worden georganiseerd. Ten slotte heeft Unibet aangegeven te blijven controleren of weddenschappen op gebeurtenissen waarop het niet is toegestaan weddenschappen te organiseren, worden georganiseerd.²⁴

52. Bij brief van 23 maart 2023 heeft de Kansspelautoriteit Unibet naar aanleiding van een hercontrole op het aanbod van sportweddenschappen, gewezen op het constateren van een nieuwe weddenschap op een gebeurtenis waarop dat niet is toegestaan.²⁵ Hierop is Unibet gesommeerd om het aanbod van niet-toegestane (sport)weddenschappen per direct te staken en gestaakt te houden. In dat geval ging het om het organiseren van weddenschappen op hoekschoppen. De overtreding zag op artikel 7, in samenhang met

²² Ons kenmerk: 01.288.240.

²³ Ons kenmerk: 01.278.723.

²⁴ Ons kenmerk: 01.278.723.

²⁵ Ons kenmerk: 01.287.943.



artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa met artikel 3.15, derde lid, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa.

53. In haar reactie van 29 maart 2023 heeft Unibet aangegeven naar aanleiding van eerdere incidenten de geautomatiseerde processen te hebben aangescherpt, waarmee de weddenschappen gedetecteerd en geannuleerd worden. [VERTROUWELIJK] Unibet heeft hierbij wel benadrukt dat zij zelf verantwoordelijk blijft voor haar wedaanbod.²⁶ [VERTROUWELIJK] Unibet heeft bevestigd dat de overtreding gestaakt is en door het annuleren van de weddenschappen gestaakt blijft.²⁷

Nieuwe overtreding tijdens procedure

54. Op 22 mei 2025 heeft Unibet in reactie op het verzoek om aanvullende informatie naar aanleiding van de mondelinge toelichting op de zienswijze aangegeven dat opnieuw een overtreding heeft plaatsgevonden.²⁸ Het gaat om het organiseren van niet-toegestane weddenschappen op 15 mei 2025, op zowel hoekschoppen als op (disciplinaire) kaarten. [VERTROUWELIJK] In dit geval ging het om de weddenschap op de wedstrijd van Chelsea tegen Manchester United, waarbij beide teams meer dan 4.5 hoekschoppen en meer dan 1.5 kaarten behaalden. Unibet heeft aangegeven dat zeven weddenschappen zijn afgesloten voor een bedrag van € 36.96 en de spelers hebben hun inzet teruggekregen.
55. [VERTROUWELIJK] Unibet geeft verder aan de fout te hebben ontdekt naar aanleiding van een dagelijkse handmatige controle. De weddenschap is op verzoek van Unibet direct [VERTROUWELIJK] geannuleerd. [VERTROUWELIJK].²⁹
56. Bovengenoemde betreft twee aparte overtredingen. Het gaat om een overtreding op kaarten onder artikel 7, van de Wok in samenhang met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa met artikel 3.15, eerste en derde lid, van de Rkoa en onderdeel 2.3, voetbal, onder a of b van bijlage 2 bij de Rkoa. Daarnaast gaat het om een overtreding op hoekschoppen onder artikel 7, van de Wok in samenhang met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa met artikel 3.15, tweede en derde lid, van de Rkoa en onderdeel 2.3, voetbal, m, n of o van bijlage 2 bij de Rkoa.

²⁶ Ons kenmerk: 01.288.240.

²⁷ Ons kenmerk: 01.288.240.

²⁸ Ons kenmerk: 01.342.920.

²⁹ Ons kenmerk: 01.342.920.

Overige feiten en omstandigheden

57. Unibet is gewezen op haar meldplicht van incidenten³⁰ in de sommatie van december 2024. De overtreding van 15 mei 2025 is niet tijdig en niet conform de voorschriften van de Kansspelautoriteit gemeld. Deze is ruim later dan 72 uur³¹ na het vaststellen van de overtreding opgenomen in een stuk dat ten grondslag ligt aan het dossier van deze last. Het is bij Unibet bekend dat zij een incident binnen 72 uur dient te melden bij de Kansspelautoriteit via haar KOA-portaal. Dit betreft wederom een overtreding van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bkoa. De overtredingen van november 2022 en januari 2023 zijn ook niet gemeld als incident. Unibet is op de hoogte van de regels over het melden van incidenten en had dit tijdig en via het KOA-portaal moeten melden.

Tussenconclusie

58. Op grond van de voorgaande bevindingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat Unibet meermaals in strijd heeft gehandeld met de regels door niet-toegestane sportweddenschappen te organiseren. Verder stelt zij gelet op de eerdere overtredingen en de meest recente overtreding vast dat een reëel gevaar aanwezig is dat Unibet opnieuw de regelgeving inzake het organiseren van sportweddenschappen overtreedt. Gebleken is dat de maatregelen onvoldoende zijn geweest om herhaling van een nieuwe overtreding te voorkomen.

Zienswijze

59. Op 17 april 2025 heeft Unibet een voorgenomen besluit last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van voornoemde overtreding toegezonden gekregen. Unibet is op grond van artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op het voorgenomen besluit. Op 8 mei 2025 heeft Unibet een schriftelijke zienswijze gegeven.³² Ook heeft zij op 15 mei 2025 een mondelinge toelichting gegeven op de schriftelijke zienswijze.³³ In aanvulling op de mondelinge toelichting zijn nog enkele vragen gesteld door de Kansspelautoriteit en is nog nadere informatie opgevraagd.³⁴ Unibet heeft in haar zienswijze aangegeven het niet eens te zijn met het voorgenomen onderhavige besluit. Samengevat

³⁰ Ons kenmerk: 01.330.265.

³¹ Zie daarvoor verder artikel 4.4 van de beleidsregel informatieplicht.

³² Ons kenmerk: 01.342.354, bijlage 2.

³³ Ons kenmerk: 01.342.358 en 01.342.925, bijlage 3.

³⁴ Ons kenmerk: 01.342.920 en 01.342.413.



gaat het om het volgende.

Achtergrond

60. In haar zienswijze geeft Unibet aan sinds de start van haar exploitatie [VERTROUWELIJK]. Unibet heeft [VERTROUWELIJK] instructies gegeven over de Nederlandse wetgeving [VERTROUWELIJK]. Unibet geeft aan op verschillende momenten met [VERTROUWELIJK] om overtredingen bij de organisatie van sportwedenschappen te voorkomen. [VERTROUWELIJK].
61. Naar aanleiding van de verschillende eerdere overtredingen, stelt zij aanvullende maatregelen te hebben ingesteld [VERTROUWELIJK]. Ook geeft zij aan de overtredingen steeds na brieven van de Kansspelautoriteit snel te hebben beëindigd en dat maatregelen ervoor zouden hebben gezorgd dat overtredingen snel werden vastgesteld en opgelost. Zo geeft Unibet aan dat zij voor [VERTROUWELIJK].
62. In het voorgenomen besluit is een connectie gemaakt tussen het Wereldkampioenschap voetbal 2022 en de eerste geconstateerde overtreding op twintig hoekschoppen. Unibet geeft aan dat deze sportwedenschappen hebben plaatsgevonden vóór het Wereldkampioenschap en om die reden geen verband houdt met het Wereldkampioenschap.
63. Het nieuwsbericht waarnaar de Kansspelautoriteit verwijst,³⁵ heeft betrekking op het organiseren van niet-toegestane sportwedenschappen op specifieke gebeurtenissen, in het bijzonder gele kaarten. Unibet is van mening dat dit bericht niet relevant is voor het voorgenomen besluit, aangezien de eerdere aanschrijvingen betrekking hadden op hoekschoppen.
64. Unibet voert aan dat de volgende maatregelen [VERTROUWELIJK] zijn doorgevoerd om herhaling te voorkomen. Het gaat om:
- i. [VERTROUWELIJK]
 - ii. [VERTROUWELIJK]
 - iii. [VERTROUWELIJK]
 - iv. [VERTROUWELIJK]
 - v. [VERTROUWELIJK]

³⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/november/ksa-grijpt-verboden-wk-acties/> en randnummer 24 van de zienswijze.



- vi. Maatregelen onder de 21 jaar.
1. Dagelijkse controle van het aanbod door Unibet is verbeterd om leeftijdswijzigingen beter zichtbaar te maken.
 2. [VERTROUWELIJK] voetbalcompetities voor spelers onder de 21 jaar nogmaals gecontroleerd en bevestigd dat deze allemaal zijn uitgeschakeld voor Nederland.
 3. [VERTROUWELIJK]
 4. [VERTROUWELIJK]

Nieuwe overtreding op hoekschoppen en kaarten van 15 mei 2025

65. Unibet heeft de Kansspelautoriteit bij brief van 22 mei 2025 als onderdeel van dit dossier geïnformeerd over de nieuwe overtreding van 15 mei 2025.³⁶

Geen grond tot het opleggen van een last onder dwangsom die strekt ter voorkoming van herhaling (mate van continuïteit: de aard, mate van overeenkomst en het tijdsverloop)

66. Unibet voert aan dat gezien de in haar zienswijze opgenomen achtergronden en omstandigheden geen grond bestaat voor het opleggen van een last onder dwangsom, omdat geen gevaar voor herhaling bestaat.³⁷ Verder geeft Unibet aan dat de eerdere door de Kansspelautoriteit geconstateerde overtredingen door Unibet zijn beëindigd.

67. Voor de vaststelling of hier sprake is van een grond voor een last ter voorkoming van herhaling, verwijst Unibet onder andere naar een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB).³⁸ In die uitspraak gaat het College in op verschillende omstandigheden die op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien een rol spelen. Daarbij moet een overtreding hebben plaatsgevonden en dient gevaar voor herhaling voor de hand te liggen. De verschillende omstandigheden die worden meegenomen geven een beeld van de mate van continuïteit in de aan de orde zijnde overtredingen, zoals de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst met de eerdere overtredingen en het tijdsverloop, aldus Unibet. Hieronder wordt per omstandigheid ingegaan op de zienswijze.

³⁶ Ons kenmerk: 01.342.920.

³⁷ Ons kenmerk: 01.342.354.

³⁸ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571 en CBB 10 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:662.



De aard van de overtreding (gaat het om overtredingen van hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking)

68. Bij de afweging om deze last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling op te leggen, zijn de overtreding(en) bij de organisatie van niet-toegestane weddenschappen betrokken op:

1. Overtreding 1: hoekschoppen in oktober 2022;
2. Overtreding 2: hoekschoppen op 20 tot en met 22 januari 2023;
3. Overtreding 3: wedstrijden onder de 21 jaar van augustus 2023 tot en met april 2024;
4. Overtreding 4: hoekschoppen en gele kaarten op 15 mei 2025.

69. Overtreding 1, 2 en 4, zien op artikel 7, van de Wok in samenhang met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van de Bkoa met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa. Overtreding 3 ziet op artikel 7, van de Wok in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa.

70. Unibet stelt dat overtredingen niet kunnen worden gecumuleerd om gevaar van herhaling vast te stellen. Gevaar op herhaling bestaat niet, gezien de getroffen maatregelen, aldus Unibet. Zij stelt verder dat gevaar ook niet aanwezig is als de overtredingen wel gecumuleerd zouden kunnen worden. Verder voert zij aan dat artikel 7, van de Wok op zichzelf niet voldoende is om gevaar voor herhaling aan te nemen.

De mate van overeenkomst tussen de eerdere en gevreesde overtredingen (omstandigheden ten tijde van de eerdere overtreding en huidig)

71. Unibet voert aan dat van belang is of nieuwe feiten en omstandigheden erop wijzen dat een overtreding opnieuw zal worden begaan. Ook is van belang dat het om dezelfde soort gedragingen gaat als die hebben geleid tot de eerdere overtreding, aldus Unibet. Hierin geeft Unibet aan dat de overtredingen als twee verschillende overtredingen dienen te worden beoordeeld, omdat het twee verschillende juridische grondslagen betreft.

72. Bovendien zou er geen overeenkomst zijn tussen de omstandigheden van de verschillende overtredingen. Na de eerste overtreding heeft [VERTROUWELIJK] in opdracht van Unibet haar systemen aangepast, zodat weddenschappen op hoekschoppen niet langer konden worden georganiseerd. De tweede overtreding vond plaats [VERTROUWELIJK], waardoor opnieuw weddenschap(pen) op hoekschoppen zijn georganiseerd. Unibet voert verder aan dat na de derde overtreding van april 2024 en de daaropvolgende sommatie van december 2024, Unibet [VERTROUWELIJK] direct aanvullende maatregelen hebben getroffen, zodat zowel



deze als andere niet-toegestane weddenschappen niet meer worden georganiseerd.³⁹ De mitigerende maatregelen maken de situatie volgens Unibet anders ten opzichte van de eerdere overtreding. De geïnstalleerde controlemechanismen zouden ervoor hebben gezorgd dat de fout vroegtijdig is onderkend. De getroffen maatregelen zouden voldoende waarborg bieden om herhaling te voorkomen en hiermee zijn de omstandigheden niet gelijk met de eerdere overtreding. [VERTROUWELIJK]

Het tijdsverloop

73. Unibet voert aan dat tussen de eerste twee overtredingen en het voorgenomen besluit twee jaar zit, en dat tussen de derde overtreding en het voornemen een jaar zit. Hierdoor bestaat volgens Unibet geen gevaar op herhaling op de overtreding en geeft het tijdsverloop geen aanleiding om een bepaalde mate van continuïteit aan te nemen.

Oplegging van de last is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, evenredigheid, motivering)

74. De last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling zou zich verzetten tegen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Zorgvuldigheidsbeginsel

75. Unibet voert aan dat de Kansspelautoriteit geen navraag heeft gedaan naar de huidige werkwijze betreffende het aanbod van sportweddenenschappen, nadat zij een sommatie heeft verstuurd in december 2024. Ook bleek niet uit het voornemen dat de Kansspelautoriteit onderzoek heeft gedaan naar het huidige aanbod voor een mogelijke overtreding van artikel 3.14 of 3.15, van de Rkoa. De Kansspelautoriteit had eerst onderzoek moeten doen naar de huidige situatie. Verder voert Unibet aan dat het in lijn is met eerdere aankondigingen van de Kansspelautoriteit en het persbericht van 4 december 2024⁴⁰, dat eerst een controle wordt uitgevoerd en bij overtreding wordt overgegaan op sanctioneren. Gelet op de toezegging in het persbericht mocht Unibet erop vertrouwen dat pas na het vaststellen van een overtreding over zou worden gegaan op sanctioneren, aldus Unibet.

³⁹ Onze kenmerken: 01.331.275 en 01.342.354 onder randnummer 42 van dat document.

⁴⁰ Zie daarvoor: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/december-0/overtredingen-gevonden-onderzoek/>.

*Evenredigheidsbeginsel*

76. Unibet voert aan dat de last in de gegeven omstandigheden niet geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Het normconforme gedrag dat gerealiseerd moet worden, zou door de eerdere sommaties al zijn gerealiseerd. Naar aanleiding van de sommaties zijn verschillende maatregelen getroffen om het normconforme gedrag te realiseren. De last ter voorkoming van herhaling is in dit geval dan ook niet geschikt en niet noodzakelijk om het normconforme gedrag te realiseren, aldus Unibet. Tevens vindt Unibet een last voor onbepaalde tijd niet proportioneel en daarmee onevenredig.
77. Het opleggen van een last onder dwangsom voor onbepaalde tijd is volgens Unibet niet proportioneel. Unibet verzoekt de last te laten eindigen op 1 november 2025, dit zou dan namelijk anderhalf jaar na vaststelling van de (op het moment van de zienswijze) laatste overtreding zijn.

Motiveringsbeginsel

78. Unibet voert tot slot nog aan dat de motivering, de begunstigingstermijn en de hoogte van de last onder dwangsom onjuist, dan wel onvolledig zijn. Zij vindt de begunstigingstermijn onduidelijk en stelt daarbij dat haar ruim voldoende tijd gegeven moet worden om aan de last te voldoen. Verder zou de hoogte van de dwangsom niet voldoende zijn gemotiveerd, aldus Unibet.

Aanvullend verzoek Kansspelautoriteit

79. De Kansspelautoriteit heeft naar aanleiding van de mondelinge toelichting van de zienswijze enkele vragen gesteld en verder om aanvullende documentatie verzocht ter onderbouwing van de maatregelen. Unibet geeft in de aangeleverde stukken, onder andere een overzicht van de getroffen maatregelen en het moment van implementatie aan.⁴¹ Ook wordt benoemd dat de maatregelen die ook betrekking hebben op [VERTROUWELIJK]. Unibet heeft ter bevestiging een e-mail van 21 mei 2025 met de afspraken [VERTROUWELIJK] overlegd. Verder zijn naderhand de maatregelen vastgelegd in het matchfixingbeleid en zijn de [VERTROUWELIJK]. Tot slot zijn er nog twaalf bijlagen aangeleverd met betrekking tot de vastlegging en implementatie van maatregelen.⁴²

⁴¹ Onze kenmerken: 01.342.920 en 01.342.925.

⁴² Ons kenmerk: 01.345.091.



Reactie op zienswijze

Achtergrond

80. Ondanks de werkwijze die zou zijn toegespitst op de Nederlandse markt, waarnaar Unibet in haar zienswijze verwijst, is gebleken dat deze maatregelen onvoldoende zijn geweest om herhaling van de overtreding te voorkomen. Hier wordt verder in deze reactie op de zienswijze op ingegaan.
81. In het voorgenomen besluit is opgenomen dat Overtreding 1 heeft plaatsgevonden tijdens het Wereldkampioenschap 2022. Unibet voert terecht aan dat dit onjuist is opgenomen. De Kansspelautoriteit merkt dan ook op dat per abuis is opgenomen dat het een overtreding ten tijde van het Wereldkampioenschap betrof. Echter doet dit niet af aan het feit dat het om niet-toegestane weddenschappen ging.
82. Het nieuwsbericht waarnaar Unibet in de zienswijze verwijst⁴³ ziet op de organisatie van niet-toegestane sportweddenschappen, op gebeurtenissen en specifiek wordt in het bericht verwezen naar gele kaarten. Hoewel in het nieuwsbericht een andere gebeurtenis wordt genoemd dan die waarvoor Unibet is aangeschreven, acht de Kansspelautoriteit het bericht, in tegenstelling tot Unibet, wel relevant, gelet op het karakter van de betreffende weddenschappen: namelijk weddenschappen op (negatieve of eenvoudig te manipuleren) gebeurtenissen. Nu op d.d. 15 mei 2025 wederom een overtreding is begaan met betrekking tot weddenschappen op gebeurtenissen, onderstreept dit de blijvende relevantie van het bericht. In dit geval betrof het een combinatieweddenschap op gebeurtenissen, namelijk zowel hoekschoppen als gele kaarten. Ongeacht het type gebeurtenis dat is genoemd in het nieuwsbericht had Unibet tenminste vanaf de exploitatie van haar vergunning op de hoogte moeten zijn van de geldende regels inzake de organisatie van niet-toegestane weddenschappen.

Toetsingskader last ter voorkoming van herhaling - College van Beroep voor het bedrijfsleven

83. Om vast te kunnen stellen of sprake is van een grond voor een last ter voorkoming van herhaling, dient sprake te zijn van een overtreding en van een voor de hand liggend gevaar. De Afdeling sluit zich aan bij de criteria van vaste rechtspraak van het CBb bij een last ter

⁴³ Zie daarvoor randnummer 33.



voorkoming van herhaling.⁴⁴ De Kansspelautoriteit volgt ook deze criteria. De verschillende omstandigheden dienen zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang een rol te spelen, waarbij de mate van continuïteit hierbij richtinggevend is. Voor de beoordeling van die mate van continuïteit worden de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst met de eerdere overtreding en het tijdsverloop meegenomen.

Aard van de overtreding

84. Voor de aard van de overtreding geldt volgens het CBb dat sprake moet zijn van een overtreding van hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking. In dit geval zien Overtreding 1, 2 en 4, op artikel 7, van de Wok in samenhang met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa op gebeurtenissen tijdens wedstrijden en competities. Waarbij het in Overtreding 4 in ieder geval twee verschillende gebeurtenissen als genoemd in onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa betreft. Verder ziet Overtreding 3 op artikel 7, van de Wok in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa op wedstrijden en competities. Alle genoemde overtredingen hebben betrekking op sportweddenschappen, waarop het organiseren van weddenschappen niet is toegestaan vanwege het belang van de borging van de integriteit van de sport en het voorkomen van risico's op matchfixing. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat in casu sprake is van voorschriften met eenzelfde strekking. Verder moet artikel 7, van de Wok gelezen worden in samenhang met de lagere regelgeving (het Bkoa en de Rkoa), waarin de verdere uitwerking is neergelegd.

Mate van overeenkomst

85. Het CBb kijkt ook naar de mate van overeenkomst ten opzichte van eerdere geconstateerde overtredingen. Bij Overtreding 1 tot en met Overtreding 3 werden telkens, nadat de Kansspelautoriteit Unibet had gewezen op een overtreding, ad hoc maatregelen genomen. Daarnaast werd bij Overtreding 1, 2 en 4 telkens verwezen naar [VERTROUWELIJK]. Hoewel na elk van de overtredingen aanvullende maatregelen zijn getroffen, hebben deze niet kunnen voorkomen dat eenzelfde type overtreding werd begaan. Dit geldt ook voor de maatregel,⁴⁵ die Overtreding 4 had moeten voorkomen. De omstandigheden met betrekking tot het voorkomen van [VERTROUWELIJK] zijn daarmee onvoldoende gewijzigd ten opzichte van de situatie ten tijde van de eerdere overtredingen. Voorts heeft Unibet onvoldoende

⁴⁴ Conform vaste rechtspraak, zie onder meer CBb 20 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1424 en CBb 10 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:662.

⁴⁵ Zie daarvoor randnummer 54.



inzichtelijk gemaakt op welke wijze de getroffen maatregelen voldoende leiden tot gewijzigde omstandigheden ten opzichte van de situatie ten tijde van de eerdere overtredingen.

86. Het feit dat een nieuwe overtreding heeft plaatsgevonden op zowel hoekschoppen als kaarten na het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom, bevestigt dat een reëel gevaar voor herhaling van overtredingen bestaat. De maatregelen die zijn genomen ten aanzien van de eerste twee overtredingen zijn kennelijk onvoldoende gebleken om herhaling van dit type overtreding te voorkomen. In aanvulling daarop gaat het in dit geval zelfs om twee overtredingen op twee verschillende bepalingen waarop niet-toegestane weddenschappen zijn georganiseerd. Het direct annuleren van de weddenschappen op de twee voornoemde gebeurtenissen na de ontdekking daarvan doet daar niets aan af.

Tijdsverloop

87. Het CBb kijkt verder naar het tijdsverloop sinds de eerder geconstateerde overtreding(en). Tussen Overtreding 1, Overtreding 2 en de aanvang van Overtreding 3 zit een periode van anderhalf jaar tijd. Met de nieuwe overtreding van 15 mei 2025 gaat het om in totaal vier overtredingen in een periode van tweeënhalf jaar tijd. Dit is een aanzienlijke hoeveelheid, temeer daar Unibet ten tijde van dit besluit haar vergunning drie jaar in bezit heeft.
88. Gelet op bovenstaande feiten en omstandigheden met betrekking tot de criteria van het CBb, zijn de huidige omstandigheden op zichzelf en in onderlinge samenhang onvoldoende gewijzigd ten opzichte van de omstandigheden ten tijde van de eerdere overtredingen. Gebleken is dat sprake is van een reëel gevaar op herhaling en daarmee heeft de Kansspelautoriteit aanleiding tot het aannemen van een mate van continuïteit.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Zorgvuldigheidsbeginsel

89. Op de Kansspelautoriteit rust geen verplichting om bij elke geconstateerde overtreding actief te controleren of de door de overtreder gestelde maatregelen daadwerkelijk zijn ingevoerd. De Kansspelautoriteit heeft de Controledatabank bevraagd voor- en na oplegging van de sommatie. Het feit dat meerdere overtredingen hebben plaatsgevonden, maakt dat de Kansspelautoriteit de afweging heeft gemaakt om bij de derde overtreding een voorgenomen last onder dwangsom op te leggen. De ernst en omvang van de derde overtreding wegen hierin eveneens mee. Gebleken is dat de eerdere sommaties en de door Unibet genoemde



maatregelen⁴⁶ onvoldoende zijn geweest om overtredingen op niet-toegestane weddenschappen door Unibet te voorkomen. Daarbij had Unibet zelf ook proactief na Overtreding 2 en Overtreding 3 bewijs van de genomen maatregelen kunnen opsturen naar de Kansspelautoriteit.

90. De Kansspelautoriteit volgt Unibet niet in haar zienswijze⁴⁷ waarin zij stelt dat zij op grond van het nieuwsbericht aan had mogen nemen dat niet direct gehandhaafd zou worden, daar het hier ging om een algemeen nieuwsbericht over het uitgevoerde onderzoek. De aangesproken aanbieders hebben elk een eigen brief ontvangen, zo ook Unibet. In haar brief is tevens opgenomen dat 'de Kansspelautoriteit nog zal beschouwen of de genoemde (herhaalde) overtredingen in onderlinge samenhang ook aanleiding geven tot het opleggen van handhavende maatregelen'.⁴⁸ De Kansspelautoriteit heeft hiermee niet in strijd gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel, dan wel met het vertrouwensbeginsel.

Het evenredigheidsbeginsel

91. Het feit dat de eerdere overtredingen zijn beëindigd en verschillende maatregelen zijn getroffen, heeft er niet toe geleid dat nieuwe overtredingen zijn uitgebleven. Zoals hiervoor reeds overwogen zijn de maatregelen merendeels ad hoc genomen en heeft Unibet niet aannemelijk gemaakt dat structurele maatregelen zijn geïmplementeerd in de bedrijfsvoering die gericht zijn op het voorkomen van overtredingen. Daarnaast is bijvoorbeeld ook niet duidelijk geworden hoe Unibet haar rol als opdrachtgever richting [VERTROUWELIJK]. De Kansspelautoriteit acht de last dan ook noodzakelijk en proportioneel om te waarborgen dat Unibet ook in de toekomst haar wettelijke verplichtingen naleeft. Het gevaar voor herhaling is vastgesteld en minder zwaarwegende middelen zijn onvoldoende effectief gebleken. Daarbij wordt als bijkomende omstandigheid meegewogen dat Unibet gedurende het proces een vierde overtreding heeft begaan, waarmee de noodzaak van handhavend optreden wordt bevestigd.⁴⁹ Overigens is Unibet geen dwangsom verschuldigd als zij geen nieuwe overtredingen van de eerdergenoemde voorschriften begaat. Kortom, de Kansspelautoriteit vindt de last dan ook niet onevenredig.

92. In dit geval kan de Kansspelautoriteit Unibet volgen wat betreft de proportionaliteit van een oneindige last. Met inachtneming van de feiten en omstandigheden die in dit besluit zijn beschreven, stelt de Kansspelautoriteit de last vast voor de duur van drie jaar nadat deze van

⁴⁶ Zie daarvoor randnummer 64.

⁴⁷ Ons kenmerk: 01.342.354 en onder randnummer 18 van dat document.

⁴⁸ Ons kenmerk: 01.330.265.

⁴⁹ Ons kenmerk: 01.342.920.



kracht is geworden, *te weten tot 20 augustus 2028*. De Kansspelautoriteit acht deze duur proportioneel ten opzichte van het doel, namelijk het voldoen aan een duurzame resultaatsverplichting. Vanzelfsprekend is Unibet geen dwangsom verschuldigd als zij geen nieuwe overtredingen van de eerdergenoemde voorschriften begaat.

93. Voor zover Unibet heeft aangevoerd dat het voorgenomen besluit onvoldoende gemotiveerd is, merkt de Kansspelautoriteit op dat in het voorgenomen besluit duidelijk is uiteengezet welke overtredingen zijn begaan en wat de inhoud van de last is. Daarbij is mede in overweging genomen dat sprake is van meerdere overtredingen binnen een relatief korte periode, en dat de zogenoemde maatregelen die zouden zijn genomen, onvoldoende effectief zijn gebleken om herhaling (tenslotte tijdens de procedure) te voorkomen.
94. Unibet heeft op verzoek van de Kansspelautoriteit⁵⁰ veel documenten aangeleverd die ter onderbouwing zouden moeten dienen van de concrete implementatie van de door haar genoemde maatregelen binnen de organisatie en/of haar beleid. De Kansspelautoriteit kan deze vele losse documenten echter niet goed plaatsen, omdat de onderlinge samenhang ontbreekt. Bovendien is onvoldoende duidelijk hoe de door Unibet genoemde maatregelen structureel zijn geïmplementeerd en of deze daadwerkelijk onderdeel zijn geworden van de bedrijfsvoering.
95. Unibet is zoals voornoemd meerdere keren in de gelegenheid gesteld om stukken aan te leveren waaruit blijkt dat herhaling wordt voorkomen. Om Unibet voldoende in de gelegenheid te stellen haar bedrijfsprocessen daarop in te richten, acht de Kansspelautoriteit een begunstigingstermijn van drie weken toereikend.
96. Wat betreft de hoogte van de dwangsom is een inschatting gemaakt naar aanleiding van een bevraging aan de Controledatabank, waarbij is gekeken naar het aantal inzetten en de potentiële winsten die zijn gegenereerd door het aanbieden van de niet-toegestane wedstrijden in de onderzochte periode van de derde overtreding. Het berekende bedrag aan potentiële opbrengsten bedraagt € 299.101,-. Dit bedrag is afgerond naar € 300.000,-. Ter versterking van de financiële prikkel om verdere overtredingen te voorkomen, is het maximumbedrag van de dwangsom vastgesteld op anderhalf keer dit afgeronde bedrag, hetgeen neerkomt op € 450.000,-.

⁵⁰ Onze kenmerken: 01.342.413 en 01.342.925.



97. Ten slotte acht de Kansspelautoriteit het opmerkelijk dat het rapport [VERTROUWELIJK] waarnaar Unibet in haar zienswijze verwijst⁵¹ en waarin wordt vermeld dat enkele competities zijn verwijderd uit het kansspel aanbod van Unibet vanwege het verlagen van de leeftijd naar 21 jaar, bij Unibet geen aanleiding heeft gegeven tot nadere reflectie. De organisatie van de niet-toegestane weddenschappen van Overtreding 3 had namelijk betrekking op wedstrijden uit de competities die [VERTROUWELIJK] uit het kansspel aanbod heeft verwijderd. Deze omstandigheid, in combinatie met de omvang van de overtreding, geeft volgens de Kansspelautoriteit geen blijk van voldoende alertheid van de vergunninghouder op gedragingen en/of gebeurtenissen die als incident kunnen worden aangemerkt. Daarbij was geen van de overtredingen tijdig, of überhaupt, gemeld conform de meldplicht van incidenten.⁵²

Conclusie

98. Unibet heeft meermaals de regels inzake het organiseren van sportweddenschappen overtreden. Hoewel Unibet aanzienlijke documentatie heeft overgelegd met betrekking tot de genoemde maatregelen, kan de Kansspelautoriteit een groot deel daarvan niet goed plaatsen. De overgelegde stukken missen onderlinge samenhang, geven geen inzicht in het daadwerkelijke moment van implementatie en maken niet duidelijk in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk structureel zijn verankerd in de bedrijfsvoering. Ondanks de door Unibet genoemde implementatie van maatregelen heeft Unibet de vierde overtreding tussen het voornemen en het nemen van het besluit niet kunnen voorkomen. De Kansspelautoriteit kan zich dan ook niet vinden in het standpunt van Unibet, dat geen grond voor dit besluit ter voorkoming van herhaling bestaat. Unibet neemt daarbij als vergunninghouder onvoldoende haar verantwoordelijkheid voor haar eigen wedaanbod en wijst te vaak naar [VERTROUWELIJK]. Ten slotte acht de Kansspelautoriteit het op dit moment onvoldoende aannemelijk dat in de huidige omstandigheden de door Unibet geïmplementeerd maatregelen herhaling van de overtredingen doen voorkomen.

Overwegingen tot oplegging last

99. Met betrekking tot het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen, overweegt de Kansspelautoriteit het volgende.

⁵¹ Ons kenmerk: 01.342.354 en onder randnummer 12 van de zienswijze.

⁵² Zie daarvoor artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Bkoa in samenhang met de uitwerking in artikel 4.2, van de Beleidsregels informatieplicht.



100. De kanspelsector is geen gewone economische sector, maar is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Kansspelen kunnen een negatief effect hebben op de samenleving. Juist daarom geldt een zwaarwegend belang bij de regels inzake het organiseren van kansspelen en dient een vergunninghouder zich aan die regels te houden. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal de Kansspelautoriteit in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Het opleggen van een last onder dwangsom door de Kansspelautoriteit is in dit geval gericht op het voorkomen van herhaling van de overtreding.
101. Gelet op de randnummers 29 tot en met 37 had Unibet als vergunninghouder voor het aanbieden van sportweddenschappen, op de hoogte kunnen en moeten zijn van de regels en de gevolgen hiervan voor de eigen handelspraktijk. Tevens is zij daar herhaaldelijk op gewezen.
102. In het licht van de genoemde feiten en omstandigheden is geen sprake van omstandigheden die nopen tot het afzien van het opleggen van een last onder dwangsom.
103. De Kansspelautoriteit acht het opleggen van een last onder dwangsom in dit concrete geval een geschikte, noodzakelijke en evenredige maatregel om herhaling van de overtreding te voorkomen. De maatregel dient ertoe de integriteit van de sport en sportweddenschappen te beschermen en manipulatie van sportwedstrijden te voorkomen. Dit vloeit tevens voort uit de bepalingen ter uitvoering van de Wok die zijn opgenomen in het Bkoa in samenhang gelezen met de Rkoa. De last onder dwangsom is geschikt en heeft voldoende (financiële) prikkel om herhaling van de overtreding door de overtreder te voorkomen, voordat dwangsommen worden verbeurd.
104. Dat de overtreding met betrekking tot niet-toegestane weddenschappen kan worden herhaald, dan wel voortgezet, blijkt tevens uit twee eerdere overtredingen met betrekking tot het organiseren van weddenschappen op van weddenschappen uitgesloten wedstrijden, competities en gebeurtenissen, zoals uiteengezet in randnummers 50 tot en met 53. In aanvulling hierop heeft één maand na toezending van de voorgenomen last onder dwangsom opnieuw een overtreding plaatsgevonden, zoals uiteengezet in randnummers 54 tot en met 56.



105. De Kansspelautoriteit acht het laakbaar dat Unibet ondanks de eerdere overtredingen, wederom heeft gehandeld in strijd met de wettelijke norm(en) betreft het organiseren van niet-toegestane sportweddenschappen. Gelet op de voorgeschiedenis is een reëel gevaar aanwezig dat de vastgestelde overtredingen door Unibet worden herhaald.

Begunstigingstermijn en hoogte van de dwangsom

Begunstigingstermijn

106. Bij het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom bepaalt de Kansspelautoriteit een termijn waarbinnen Unibet de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Deze termijn wordt ook wel aangeduid als de begunstigingstermijn. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag nadat dit besluit is genomen.
107. Bij het vaststellen van de begunstigingstermijn voor dit besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom houdt de Kansspelautoriteit rekening met de volgende zaken:
- a) Unibet is door de Kansspelautoriteit meerdere keren geïnformeerd en/of gesommeerd over door Unibet georganiseerde sportweddenschappen op van weddenschappen uitgesloten weddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen;
 - b) het informeren en/of sommeren heeft er niet toe geleid dat Unibet zich onthoudt van het organiseren van de hiervoor beschreven sportweddenschappen;
 - c) Unibet is meermaals in de gelegenheid gesteld om stukken aan te leveren die voorkoming van herhaling van de overtredingen zou moeten aantonen.
108. De begunstigingstermijn dient zo kort mogelijk te zijn, maar voldoende ruimte te bieden aan Unibet in de gelegenheid te stellen om aan de last te kunnen voldoen zonder een dwangsom te verbeuren.⁵³ De Kansspelautoriteit acht in dit geval een begunstigingstermijn van drie weken na dagtekening van dit besluit redelijk.⁵⁴

Dwangsom

109. Bij het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom stelt de Kansspelautoriteit ook een dwangsom vast.

⁵³ Zie daarvoor artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb.

⁵⁴ Zie daarvoor ook randnummer 94 van dit besluit.



110. De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.⁵⁵
111. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op en handhaaft de regelgeving inzake kansspelen, onder meer om illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan. Daarbij kent de Kansspelautoriteit gewicht toe aan het bijzondere karakter van normen die gericht zijn op de regulering van kansspelen.
112. In dit geval ligt de nadruk op het onderkennen en voorkomen van manipulatie van weddenschappen op sportwedstrijden, competities en gebeurtenissen. Hieronder wordt ook verstaan het nalaten van het organiseren van niet-toegestane weddenschappen op wedstrijden, competities en gebeurtenissen tijdens een wedstrijd.
113. Unibet handelt, ondanks de eerdere communicatie hierover met Unibet en de sommaties aan haar gericht, duidelijk en gedurende langere tijd in strijd met de belangen die bijdragen aan het behoud van de integriteit van de sport en sportweddenschappen.
114. De Kansspelautoriteit weegt deze belangen zwaar mee bij het vaststellen van de dwangsom.
115. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan om overtredingen door Unibet in de toekomst te voorkomen. De Kansspelautoriteit heeft een inschatting gemaakt van de (bruto-)opbrengsten die Unibet kan verwerven indien zij de eerdergenoemde weddenschappen blijft organiseren. De opbrengsten zijn geschat op een bedrag van circa € 300.000,-. Om een afdoende prikkel te realiseren ter voorkoming van nieuwe overtredingen door Unibet, wordt de maximale dwangsom vastgesteld op anderhalf maal dit bedrag.
116. De Kansspelautoriteit bepaalt de hoogte van de dwangsom daarom als volgt:
- € 75.000,- voor elke week waarin na het einde van de begunstigingstermijn wordt vastgesteld dat Unibet (opnieuw) een of meerdere malen de regelgeving overtreedt bij de organisatie van (sport)weddenschappen op van weddenschappen uitgesloten wedstrijden, competities en gebeurtenissen;

⁵⁵ Zie daarvoor artikel 5:32b, derde lid, van de Awb.



- het maximale bedrag dat door Unibet aan dwangsommen in het kader van het besluit tot het opleggen van de last onder dwangsom kan worden verbeurd bedraagt € 450.000,-.

Besluit

117. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit besluit Optdeck Service Limited de volgende last op te leggen:
118. Optdeck Service Limited dient het (opnieuw) overtreden van artikel 7, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 3.14, van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa en met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa te voorkomen door geen (sport)weddenschappen te organiseren op wedstrijden, competities en negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenissen tijdens wedstrijden die op grond van deze bepalingen en bijlage niet zijn toegestaan.
119. Dit betekent dat Optdeck Service Limited uiterlijk vanaf het begin van de dag volgend op de dag waarop de hierna genoemde begunstigingstermijn eindigt, geen (sport)weddenschappen organiseert op wedstrijden en competities waar dit op grond van artikel 7, van de Wok gelezen in samenhang met artikel 3.14 van de Rkoa en onderdeel 2.2, van bijlage 2 bij de Rkoa niet is toegestaan.
120. Dit betekent ook dat Optdeck Service Limited uiterlijk vanaf het begin van de dag volgend op de dag waarop de hierna genoemde begunstigingstermijn eindigt geen (sport)weddenschappen organiseert op negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenissen tijdens wedstrijden en competities waar dit op grond van artikel 7, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 4.9, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bkoa met artikel 3.15, van de Rkoa en onderdeel 2.3, van bijlage 2 bij de Rkoa niet is toegestaan.
121. De raad van bestuur stelt de hoogte van de dwangsom(men) als volgt vast:
- € 75.000,- voor elke week waarin na het einde van de begunstigingstermijn wordt vastgesteld dat Optdeck Service Limited (opnieuw) een of meerdere malen de regelgeving overtreedt bij de organisatie van (sport)weddenschappen op van weddenschappen uitgesloten wedstrijden, competities en gebeurtenissen;
 - het maximale bedrag dat door Optdeck Service Limited aan dwangsommen in het kader van het besluit tot het opleggen van de last onder dwangsom kan worden verbeurd



bedraagt € 450.000,-.

122. Met betrekking tot de dwangsom vermeldt de raad van bestuur – ten overvloede – dat Optdeck Service Limited één of meer van de hierboven beschreven dwangsommen van rechtswege verschuldigd wordt (ook wel aangeduid als 'verbeurt') als zij niet tijdig en/of niet voldoende gevolg geeft aan de in dit onderdeel genoemde last. In dat geval is Optdeck Service Limited verplicht de verschuldigde dwangsom te betalen binnen zes weken nadat deze van rechtswege is verbeurd.
123. De last eindigt van rechtswege drie jaar nadat deze van kracht is geworden, *te weten op 20 augustus 2028*.

's-Gravenhage, 19 augustus 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Renske Fikkers
Hoofd afdeling Toezicht

**Bezwaar**

Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u bezwaar maken. Dat kan door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de bekendmaking van deze beslissing (dat is de datum van verzending van dit besluit).

U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

*Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken & Vergunningen
Postbus 298
2501 CG Den Haag*

U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal sturen. Dit kunt u doen door uw bezwaarschrift als pdf-bestand te mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Een bezwaarschrift kan ook door een gemachtigde worden ingediend. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet bij het bezwaarschrift een machtiging worden bijgevoegd.

Zorg ervoor dat het bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- uw naam en adres;
- de datum van het bezwaarschrift;
- een kopie van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt;
- de gronden van het bezwaar; en
- ondertekening door u⁵⁶ of de gemachtigde.

Als een of meerdere onderdelen in uw bezwaarschrift, zoals bijvoorbeeld de gronden van het bezwaar, ontbreken, zullen wij u de kans geven om dit te herstellen. Mocht u dat niet of niet op tijd doen, dan kan uw bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard.

Let op: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten omdat u een spoedeisend belang heeft? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.

Voor meer informatie kunt u op www.rijksoverheid.nl de brochure 'Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid' downloaden.

⁵⁶ Let op: voor rechtspersonen geldt dat de ondertekening moet worden gedaan door de persoon/personen die binnen de onderneming bevoegd is/zijn om hiervoor te tekenen.