

VERTROUWELIJK

Bevindingen onderzoek Unibet

Dossiernummer: OA 2016-123 Unibet

Datum bevindingen: 1 juni 2016

Versie 0.2

Kansspelautoriteit
Postbus 298
2501CG Den Haag

Pagina 1 van 12

VERTROUWELIJK

Inhoud

1.	Begrippen	3
2.	Inleiding	5
3.	Onderzoek met betrekking tot Unibet	6
4.	Feiten en omstandigheden – Chronologisch overzicht	7
4.1	Onderzoekshandelingen	7
4.2	Bevindingen	8
5.	Juridisch Kader	9
5.1	Wet op de kansspelen (Wok)	9
5.2	Jurisprudentie	9
5.3	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (Koa)	10
6	Juridische Beoordeling	10
6.1	Deelname (van minderjarigen) aan online kansspelen zonder vergunning	10
7.	Conclusie	12

VERTROUWELIJK

1. Begrippen

- **IP-adres:** IP betekent Internet Protocol. IP lijkt op het systeem van de post. Een pakketje gegevens kan worden geadresseerd (middels een 'IP-adres' of 'IP nummer'), verstuurd over het internet en tenslotte 'afgegeven' op het juiste computersysteem. IP-adressen worden uitgedeeld door daartoe bevoegde instanties, bijvoorbeeld providers. Elke domeinnaam heeft een corresponderend IP nummer. Bij mensen die vanuit huis het internet opgaan, komt het IP-adres overeen met hun internetprovider (bv Ziggo, Xs4all en UPC).
- **Whois:** Whois is een protocol om gegevens van een domeinnaam of IP-adres te achterhalen door middel van een query/vraag aan een database. In een whois staan meestal de naam en contactgegevens van de houder, de provider (registrar) en nameservers van de DNS-servers. Deze zoekfunctie wordt aangeboden door de registry-owners van de extensie (bv SIDN voor Nederlandse .nl domeinen), maar ook door websites die alle databases van de registry-owners raadplegen (bijvoorbeeld CentralOps).
- **Central Ops:** De website <http://centralops.net> stelt gratis diensten ter beschikking, waaronder de Whois functie. Deze website wordt onderhouden door Hexillion Technologies uit de Verenigde Staten van Amerika.
- **Geolocatietechnieken:** Met diverse technieken kan worden bepaald uit welk land, regio of stad een IP-adres afkomstig is.
- **IP-blokkade:** Door middel van speciale software kan een eigenaar van een internetpagina bepaalde (reeksen van) IP-adressen blokkeren. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er vanuit een bepaald IP-adres cyberaanvallen worden uitgevoerd, of als de eigenaar het dataverkeer wil beperken door alleen bezoekers uit een bepaald land toe te laten.
- **Domeinnaam:** De unieke aanduiding van een locatie op het internet, bijvoorbeeld het domein "digibewust.nl". De domeinnaam wordt gebruikt om e-mailadressen (info@digibewust.nl) en webadressen (www.digibewust.nl) aan te duiden. Ieder land heeft een eigen domeinextensie (top level domain), zoals .nl voor Nederland, .de voor Duitsland, etc. Daarnaast zijn er nog enkele algemene domeinen (generic top-level domains), zoals .com, dat veel gebruikt wordt door bedrijven, vooral als men zich internationaal wil profileren op internet. Een subdomein is een domein dat 'onder' het hoofddomein valt. Een subdomein ziet er dan bijvoorbeeld uit als info.digibewust.nl. De domeinnaam is gekoppeld aan één of meerdere IP-adressen.
- **Houder:** De persoon of organisatie op wiens naam een domeinnaam geregistreerd is.
- **DNS-server:** Een DNS-server zorgt ervoor dat bij het invoeren van een domeinnaam, deze automatisch wordt doorverwezen naar het bijbehorende IP-adres van het systeem waarop de bestanden (website) van dat domein staan. DNS-servers over de

VERTROUWELIJK

hele wereld communiceren onderling om deze gegevens constant up-to-date te houden.

- **Uniform Resource Locator (URL):** Eenduidige plaatsaanduiding van een bestand, webpagina, programma, dienst of iets willekeurig anders op het internet, waarin naast de locatie ook het protocol vermeld is waarmee het bestand, de webpagina, het programma, de dienst of dat 'willekeurige anders' aangesproken kan worden. Vaak wordt de benaming URL gebruikt om het webadres aan te geven, bijvoorbeeld <http://www.surfopsafe.nl/>
- **Homepage:** Een homepage (ook main page, home, thuispagina, startpagina, hoofdpagina, frontpage, beginpagina of openingspagina genoemd) is één bepaalde webpagina van een website, die door de eigenaar bedoeld is als toegangspoort van de website. De rest van de site is vanaf een goed ontworpen hoofdpagina makkelijk te bereiken. Het adres (de URL) van de hoofdpagina geldt als het adres van de website.
- **iDeal:** Het betaalmiddel iDEAL wordt uitsluitend door Nederlandse banken aangeboden en kan op dit moment alleen maar gebruikt worden om geld tussen twee Nederlandse rekeningen over te maken. Buitenlandse ondernemingen die iDEAL aan willen bieden hebben een Nederlandse rekening nodig om deze dienst te kunnen verlenen.¹
- **Wayback Machine:** Op de website web.archive.org kunnen opnames van (veelal alleen de homepage) websites zoals die er in het verleden uitzagen, bekeken worden. De frequentie van opnames verschilt per website .
- **Hosting provider:** Een hosting provider, vaak ook Internet Service Provider (ISP) genoemd, is gastheer voor een website: via zijn computer kunnen anderen de website benaderen.
- **Offshore bedrijf:** Een offshore bedrijf is een juridische entiteit die in een belastingparadijs of in een offshore financieel centrum gevestigd is. Een offshore bedrijf wordt beschermd door specifieke wetgeving, die de status van volledige belastingvrijstelling garandeert, met uitzondering van een kleine jaarlijkse licentievergoeding, en over het algemeen een hoge mate van privacy. Het is een entiteit specifiek ontworpen voor gebruik door niet-bewoners van het land van vestiging.

¹ Dossierstuk

VERTROUWELIJK

2. Inleiding

1. De Kansspelautoriteit heeft een vooronderzoek ingesteld naar de naleving van de verplichtingen opgenomen of gebaseerd op de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) door de aanbieder Unibet, via haar website Unibet.com. Het betreft een onderzoek naar de wijze waarop door Unibet – bij registratie van een spelersaccount - de zogenaamde leeftijdscontrole wordt uitgevoerd.

VERTROUWELIJK

3. Onderzoek met betrekking tot Unibet

2. In Nederland is het niet toegestaan om kansspelen aan te bieden zonder in het bezit te zijn van een daarvoor ingevolge de Wet op de kansspelen (Wok) verleende vergunning. Dit geldt zowel voor fysieke kansspelen als voor kansspelen die via internet worden aangeboden.
3. Op 7 februari en 3 maart 2016 zijn er meldingen binnengekomen over mogelijke deelname van minderjarigen aan online kansspelen van Unibet. Hoewel het aanbod van deze specifieke aanbieder niet valt binnen de prioriteringscriteria, was er toch aanleiding een vooronderzoek in te stellen.
4. Het betrof namelijk meldingen over mogelijke deelname van minderjarigen aan een online kansspel. Daarnaast heeft op 4 februari 2016 een normoverdragend gesprek plaatsgevonden met Unibet waarin zij (i.c. haar directeur West-Europa: Anne-Jaap Snijders) is aangesproken vanwege de aankondiging van een sponsorcontract van de Nederlandse Wielervedeniging met Unibet. Ten slotte is Unibet als eerste in beeld gekomen voor online reclame in het kader van het EK voetbal 2016. Na daarop te zijn aangesproken heeft Unibet overigens direct maatregelen genomen.

VERTROUWELIJK

4. Feiten en omstandigheden – Chronologisch overzicht

4.1 Onderzoekshandelingen

6. Op 20 april 2016 heeft een toezichthoudend ambtenaar van de Kansspelautoriteit een opname gemaakt van de website van Unibet en heeft daarbij bovendien een account aangemaakt, met als doel te onderzoeken of – en zo ja, welke vorm van leeftijdscontrole Unibet toepast indien op haar website een account wordt gemaakt. Van die opname is een verslag gemaakt.²
7. Het aanmaken van een account houdt in dat een webformulier wordt ingevuld met naam-, adres, en woonplaatsgegevens en waarbij een e-mailadres moet worden opgegeven. Naast het aanmaken van een spelersaccount heeft de toezichthoudend ambtenaar bovendien een bedrag van € 5,- gestort om te bepalen of op dat moment in de aanmeldingsprocedure een leeftijdscontrole plaatsvindt.
8. Op 17 mei 2016 heeft een toezichthoudend ambtenaar een telefonisch gesprek gehad met één van indieners van de meldingen (zie randnummer 3) die mede aanleiding vormden voor het verrichten van onderzoek naar Unibet.³
9. Verder heeft een toezichthoudend ambtenaar op 25 mei 2016 onderzoek gedaan naar de wijze waarop door twee andere aanbieders bij registratie van een spelersaccount een controle op de opgegeven leeftijd wordt uitgevoerd. Het betrof de aanbieders Buiten reikwijdte van het Wob-verzoek (brv) en brv. Van beide aanmeldingen is een opname gemaakt en is een verslag opgemaakt.⁴

² OA_123_001

³ De andere indiener van de melding heeft desgevraagd aangegeven niet mee te willen werken aan verder onderzoek.

⁴ Verslag: OA_123_003, opnames: OA_123_003_001 brv en OA_123_003_002 brv

VERTROUWELIJK

4.2 Bevindingen

10. Allereerst is vastgesteld dat het mogelijk is om – met een Nederlands IP-adres – op de website van Unibet te komen en verder op dat deel van de website waar een account kan worden aangemaakt. Daarnaast is vastgesteld dat het evenzeer mogelijk is om vanaf een Nederlands IP adres met een Nederlandse naam en onder opgave van Nederlandse naam-, adres- en woonplaatsgegevens een account aan te maken. Op geen enkel moment gedurende de aanmeldprocedure is sprake van een (IP)blokkering of van een melding of een waarschuwing. Tijdens geen van de hiervoor beschreven momenten is verder vastgesteld dat sprake is van een reële leeftijdscontrole. Ten slotte blijkt het mogelijk na aanmelding om met IDEAL (een door Nederlandse banken ontwikkelde online betaalmethode) een storting te doen ten behoeve van het kunnen meespelen op de Unibet website. Een verificatie van de geboortedatum en daarmee van de opgegeven leeftijd heeft (kort) na de storting niet plaatsgevonden.
11. De bevindingen bij de beide andere aanbieders zijn vergelijkbaar: bij de opgegeven geboortedatum wordt gecontroleerd of de leeftijdsgrens van 18 jaar is bereikt of niet. In beide gevallen blijkt een opgegeven geboortedatum die een leeftijd van jonger dan 18 jaar oplevert, niet te worden geaccepteerd. Een onmiddellijk daarna opgegeven geboortedatum die een hogere leeftijd oplevert, wordt wel geaccepteerd. Alleen in het geval van aanmelding bij brv volgde – na invoer van de tweede geboortedatum – een melding met het verzoek via de chat contact op te nemen. Deze mededeling werd weggeklikt, waarna de aanmelding alsnog kon worden voltooid.
12. Uit het gesprek met de indiener van de melding bleek het volgende: op het moment van registreren of aanmaken van een spelersaccount wordt gevraagd om het opgeven van een geboortedatum. Een daadwerkelijke verificatie van die opgegeven geboortedatum heeft op dat moment niet plaatsgevonden. Na aanmelding heeft de (op dat moment minderjarige zoon) van de melder vanaf zijn eigen betaalrekening een bedrag gestort, bedoeld voor speltegoed. Melder heeft later haar minderjarige zoon gevraagd zijn account te beëindigen, wat hij heeft gedaan. Het gesprek met deze melder bevestigt het onder randnummer 10 vastgestelde: bij het storten van

VERTROUWELIJK

een speeltegoed voert Unibet geen verificatie van de opgegeven geboortedatum c.q. van de leeftijd uit.

5. Juridisch Kader

5.1 Wet op de kansspelen (Wok)

13. Artikel 1 van de Wok bepaalt onder meer het volgende:
 1. *Behoudens het in Titel VA van deze wet bepaalde is het verboden:*
 - a. *gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indiende 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; (..).*
14. In Nederland geldt de facto (dat wil zeggen: voor de vergunde en daarmee toegestane kansspelen) een verbod op deelname van minderjarigen aan kansspelen. Per soort kansspel is hetzij in de wet hetzij in de vergunningsvoorwaarden opgenomen dat een kansspelaanbieder geen deelnemers toelaat die nog geen achttien jaar zijn.⁵

5.2 Jurisprudentie

15. In de uitspraak van de Hoge Raad van 18 februari 2005 (NJ 2005, nr. 404) wordt bepaald dat van het hier te lande gelegenheid geven in de zin van artikel 1 lid 1 onder a Wok ook sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht.
16. Daarbij is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt met gebruikmaking van software (welke is ontwikkeld om die aanbieder van kansspelen via internet in staat te stellen deelneming aan kansspelen vanuit bepaalde landen onmogelijk te maken) en zoals blijkt uit haar inrichting mede

⁵ Zie Artikel 14d, eerste lid (instantloterij); artikel 20, eerste lid (sportprijsvragen); artikel 27°, eerste lid (lotto); artikel 27j, eerste lid (speelcasino); artikel 30u (exploitant speelautomatenhal); artikel 12 Beschikking staatsloterij; artikel D.1, eerste lid Vergunning Nationale Postcode Loterij.

VERTROUWELIJK

is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Van dat laatste is reeds het geval indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. Het is hierbij niet relevant vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst tot stand is gekomen en welk recht op de kansspelovereenkomst van toepassing is.

5.3 Wetsvoorstel kansspelen op afstand (Koa)

17. Artikel 31k, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel kansspelen op afstand (wetsvoorstel Koa)⁶ bepaalt dat een houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand een persoon niet eerder als speler inschrijft indien hij heeft vastgesteld dat die persoon 18 jaar of ouder is.
18. In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Koa wordt ten aanzien van het vaststellen van de leeftijdsgrens onder meer het volgende gesteld:
Mede om te voorkomen dat minderjarigen zich voordoen als meerderjarigen, worden eisen gesteld aan de identificatie- en verificatie van de speler. Die worden in de lagere regelgeving verder uitgewerkt. Hierbij wordt gedacht aan het overleggen van een kopie van een identiteitsbewijs en een verificatiebetaling van de op naam van de speler gestelde betaalrekening.⁷

6 Juridische Beoordeling

6.1 Deelname (van minderjarigen) aan online kansspelen zonder vergunning

19. Het is verboden om in Nederland kansspelen aan te bieden zonder dat men over een daartoe ingevolge de Wok strekkende vergunning beschikt. Unibet beschikt niet over een dergelijke vergunning om in Nederland kansspelen aan te bieden. Deelname aan vergunde kansspelen is niet toegestaan voor minderjarigen. Uit het onderzoek blijkt dat geen van de drie onderzochte aanbieders bij aanmaken en registreren van een spelersaccount een daadwerkelijke verificatie van de opgegeven geboortedatum – en daarmee van de opgegeven leeftijd – uitvoeren.

⁶ Kamerstukken II 2013/14 – 2015/16, 33996, nrs 1 – 19.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr 3, p. 28.

VERTROUWELIJK

20. Hiervoor is onder de randnummers 13 en 14 het juridisch kader en de zogeheten prioriteringscriteria beschreven. Geen van de drie aanbieders hebben een vergunning voor het aanbieden van (online) kansspelen in Nederland. Geen van de onderzochte aanbieders voldoen op dit moment aan één van de genoemde criteria – op grond waarvan nu de conclusie is dat deze aanbieders zich – ten opzichte van andere, vergelijkbare aanbieders van online kansspelen – niet prioriteren.
21. De handelswijze van Unibet voor de verificatie van de opgegeven geboortedatum (en daarmee leeftijd) bij aanmelding en registratie van een account verschilt niet van die van twee andere onderzochte en vergelijkbare aanbieders.
22. De gevolgen in de individuele gevallen die aanleiding hebben gegeven tot de twee meldingen vormen geen aanleiding tot verder onderzoek: in het ene geval weigerde de melder verdere medewerking, in het andere geval is het bewuste account verwijderd.
23. Op grond van het voorgaande zie ik geen specifieke aanleiding om nader onderzoek te doen naar de gevolgen van de twee meldingen. Evenmin is er aanleiding om ten aanzien van de leeftijdscontrole specifiek handhavend op te treden tegen Unibet of de andere twee aanbieders. Wel blijkt dit een risicovol punt: eens te meer blijkt het immers niet onmogelijk te zijn om als (Nederlandse) klant een account te registreren. Daarnaast bestaat er een reëel risico op deelname van (Nederlandse) minderjarigen door het ontbreken van een deugdelijke leeftijdsverificatie bij registratie en aanmelding voor een account om deel te kunnen nemen aan online kansspelen.
24. In randnummer 17 is het voorgestelde artikel 31l, tweede lid, onder a, van de Wet Koa genoemd. Van een aanbieder mag – zo blijkt uit de aldaar aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting – een deugdelijke verificatie van de opgegeven leeftijd worden verwacht. Deze voorgestelde werkwijze is thans nog geen beoordelingscriterium. De beoordeling van de voorgestelde werkwijze bij het aanmaken van een account⁸ vormt naar verwachting een integraal onderdeel van de beoordeling van een aanbieder voor zijn geschiktheid om in aanmerking te komen voor een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand.

⁸ Het wetsvoorstel spreekt in dit geval van "een inschrijving van een speler", zie artikel 31k, tweede lid, eerste volzin, van het wetsvoorstel Koa.

VERTROUWELIJK

7. Conclusie

25. Gelet op het bovenstaande adviseer ik het vooronderzoek naar Unibet af te sluiten en verder geen handhavende maatregelen te treffen jegens de onderzochte aanbieders.

[Redacted signature]

Senior handhavingsjurist afdeling Handhaving