

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake:

het bezwaar van BP Group Limited (hierna: Betpoint) tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) van 20 december 2022, kenmerk 15164/01.281.225, tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 1.787.000,- aan Betpoint (hierna: sanctiebesluit) en het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit van 20 december 2022, kenmerk 15164/01.281.228 (hierna: openbaarmakingsbesluit).

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat en voor zover relevant – het volgende gebleken.
2. Op 1, 2, 3 en 22 december 2021 is onderzoek ingesteld naar de website www.21.com (hierna: de website) en naar het bedrijf Betpoint.
3. Op 13 juli 2022 is van het onderzoek een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opgesteld. Het rapport is op diezelfde datum verzonden naar Betpoint. De feiten en bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven in onderdelen 2 en 4 van het rapport en onderdeel 2 van het sanctiebesluit.
4. Bij brief van 18 juli 2022 is Betpoint uitgenodigd om (tijdens een hoorzitting) een zienswijze te geven op het rapport en een eventueel sanctiebesluit. Op 29 juli, 21 september en 27 oktober 2022 heeft de Kansspelautoriteit nadere stukken naar Betpoint verzonden en haar in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.
5. Op 9 september, 20 september en 15 november 2022 heeft Betpoint een schriftelijke zienswijze, een pleitnota en een reactie op de toegezonden stukken ingediend. Op 20 september 2022 heeft Betpoint haar zienswijze tijdens een hoorzitting mondeling toegelicht.
6. Op 20 december 2022 is vanwege een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) het sanctiebesluit genomen. Op dezelfde datum is het openbaarmakingsbesluit genomen. Het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit zijn per e-mail en per post op 27 december 2022 naar de advocaten van Betpoint verzonden.
7. Bij e-mail van 12 januari 2023 heeft Betpoint pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Bij e-mail van 2 mei 2023 heeft Betpoint de aanvullende gronden van die bezwaren ingediend.
8. Op 17 januari 2023 heeft Betpoint bij de Kansspelautoriteit uitstel van betaling voor de aan Betpoint opgelegde boete aangevraagd. Op 24 februari 2023 heeft Betpoint haar aanvraag nader toegelicht.
9. Op 18 januari 2023 heeft Betpoint bij de rechtbank Den Haag verzocht om voorlopige voorzieningen tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Op 1 maart

2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag de verzoeken van Betpoint afgewezen.¹

10. Op 17 mei 2023 heeft de Kansspelautoriteit meegedeeld met welke gegevens en bescheiden Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling moet aanvullen. Op 19 juli en 8 augustus 2023 heeft Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling aangevuld met gegevens en bescheiden.
11. Op 30 juni 2023 heeft Betpoint haar bezwaren mondeling toegelicht tijdens de hoorzitting. De commissie heeft op 22 augustus 2023 het verslag van de hoorzitting gezonden aan Betpoint. Op 13 juli 2023 heeft Betpoint per e-mail antwoord gegeven op vragen die de commissie tijdens de hoorzitting aan haar stelde. Op 29 augustus 2023 heeft Betpoint haar opmerkingen over het verslag gezonden aan de commissie.
12. Op 15 augustus 2023 heeft de Kansspelautoriteit wederom meegedeeld met welke gegevens en bescheiden Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling moet aanvullen, aangezien Betpoint niet alle verzochte gegevens en bescheiden had overgelegd. Op 24 augustus 2023 heeft Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling aangevuld met gegevens en bescheiden.
13. Op 7 september 2023 heeft de Kansspelautoriteit wederom meegedeeld met welke gegevens en bescheiden Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling moet aanvullen, aangezien Betpoint niet alle verzochte gegevens en bescheiden had overgelegd. Op 20 september 2023 heeft Betpoint haar aanvraag per e-mail nader toegelicht.
14. Op 1 december 2023 heeft de Kansspelautoriteit meegedeeld dat Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling moet aanvullen met een geconsolideerde jaarrekening van haar moederbedrijf. Op 13 december 2023 heeft Betpoint per e-mail toegelicht dat de geconsolideerde jaarrekening van haar moedermaatschappij naar verwachting in het derde of vierde kwartaal van 2024 wordt opgesteld.
15. Op 14 juni 2024 heeft de Kansspelautoriteit herhaald dat een consolideerde jaarrekening van haar moederbedrijf noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag van Betpoint van uitstel van betaling. Tevens heeft de Kansspelautoriteit Betpoint in de gelegenheid gesteld om tegelijk met de geconsolideerde jaarrekening actuelere gegevens en bescheiden voor de aanvraag te overleggen.
16. Op 30 december 2024 heeft de Kansspelautoriteit Betpoint eraan herinnerd zo spoedig mogelijk de geconsolideerde jaarrekening van haar moedermaatschappij toe te zenden. Op 3 februari 2025 heeft Betpoint meegedeeld dat de geconsolideerde jaarrekening nog niet is opgesteld.
17. Op 4 februari 2025 heeft de Kansspelautoriteit aan Betpoint meegedeeld dat Betpoint uiterlijk op 14 maart 2025 de aanvullende gegevens en bescheiden moet indienen en geen nader uitstel wordt verleend. Op 14 maart 2025 heeft Betpoint haar aanvraag van uitstel van betaling aangevuld met gegevens en bescheiden.

2. Bezwaargronden

18. De bezwaargronden van Betpoint met betrekking tot het sanctiebesluit houden – samengevat – het volgende in.

¹ SGR 23/593 en 23/594 (niet gepubliceerd).

19. Volgens Betpoint is het sanctiebesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij aan dat:
- a. de Kansspelautoriteit niet bevoegd was, omdat de website niet was gericht op Nederland en geen sprake kan zijn van een overtreding;
 - b. sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting en daarmee het Europees recht vanwege de ruime uitleg van het verbod door de Kansspelautoriteit en de hoogte van de boete;
 - c. sprake is van procedurele gebreken en onzorgvuldig handelen omdat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten een voornemen van een boetebesluit bekend te maken aan Betpoint en haar in de gelegenheid te stellen haar zienswijze naar voren te brengen;
 - d. Betpoint geen overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verweten kan worden, omdat de gerichtheid op Nederland ontbrak en een IP-blokkade niet effectief is;
 - e. de Kansspelautoriteit het bewijs onrechtmatig zou hebben verkregen, nu de inzet van de bevoegdheid tot mystery shopping niet noodzakelijk en niet proportioneel was;
 - f. de Kansspelautoriteit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet kenbaar heeft gemaakt wanneer volgens haar sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok;
 - g. het sanctiebesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel omdat:
 - de Kansspelautoriteit geen belangenafweging heeft gemaakt, onder andere de ernst en de aard van de overtreding niet in verhouding staan tot de aan Betpoint opgelegde sanctie en het sanctiebesluit geen belang dient;
 - de gestelde duur van de overtreding zeer beperkt is nu de Kansspelautoriteit slechts heeft vastgesteld dat de website op één dag is bezocht en dat een momentopname betreft;
 - h. de Kansspelautoriteit het vertrouwen heeft gewekt dat er geen verdere sancties zouden volgen, omdat Betpoint actie had ondernomen naar aanleiding van de voorgenomen last onder dwangsom en de Kansspelautoriteit in een brief heeft meegedeeld af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom;
 - i. de hoogte van de boete en de beleidsregels in strijd zijn met de wet en het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, omdat:
 - 'omzet' onjuist is gedefinieerd en onjuist is geschat;
 - de Kansspelautoriteit ten onrechte direct overging tot een schatting van de omzet;
 - de bezoekersaantallen en omzet per bezoeker onjuist zijn bepaald;
 - j. geen sprake is van boeteverhogende omstandigheden, want:
 - de inactiviteitskosten waren in overeenstemming met de voorwaarden van de Maltese vergunning van Betpoint, niet onredelijk bezwarend en nooit in rekening gebracht aan spelers (in Nederland);
 - de boeteverhoging voor de mededeling over de Maltese vergunning was niet in het boeterapport genoemd en de mededeling van Betpoint was niet irrelevant;
 - het in rekening brengen van zogenoemde 'administratiekosten' bij inactiviteit was niet onredelijk bezwarend;
 - het is niet gebleken dat de autoplay- en turboplayfuncties beschikbaar waren in Nederland;
 - het was niet duidelijk wat adequate en zichtbare leeftijdsverificatie is, maar Betpoint had adequate en zichtbare leeftijdsverificatie wel;
 - er was geen sprake van onredelijke voorwaarden met betrekking tot het opnemen en uitbetalen van gelden en die voorwaarden zijn niet ter sprake gekomen in het boeterapport, het beleid, noch de wet; en

- k. de boete gematigd moet worden omdat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de draagkracht van Betpoint bij het nemen van het sanctiebesluit.
20. De bezwaargronden van Betpoint met betrekking tot het openbaarmakingsbesluit houden – samengevat – het volgende in.
21. Volgens Betpoint is het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij aan dat:
- l. het sanctiebesluit onrechtmatig is;
 - m. sprake is van procedurele gebreken omdat de Kansspelautoriteit heeft nagelaten een voornemen van een openbaarmakingsbesluit en een nieuwsbericht bekend te maken aan Betpoint en haar in de gelegenheid te stellen daarover een zienswijze naar voren te brengen;
 - n. de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo;
 - o. geen belang bestaat bij publicatie; en
 - p. de openbaarmaking niet evenredig is.
22. Betpoint verzoekt de Kansspelautoriteit primair de bezwaren gegrond te verklaren. Zij verzoekt het sanctiebesluit te herroepen, te heroverwegen en af te zien van een boete. Subsidiair verzoekt zij de boete te matigen. Het openbaarmakingsbesluit verzoekt zij ook te herroepen. Subsidiair verzoekt zij die alsnog te anonimiseren. Ook verzoekt zij vergoeding van kosten die met het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit gemoeid zijn.

3. Toepasselijke regelgeving

23. 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 geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
24. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit belast is met de handhaving van de Wok.
25. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit 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.
26. 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 bedraagt of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
27. Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo) bepaalt dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

28. Artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) bepaalt dat de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de bezwaren van Betpoint

29. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. De bezwaargronden zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. De bezwaren zijn ontvankelijk.

Ten aanzien van de bezwaargronden van Betpoint

30. De commissie merkt eerst op dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. Vast staat dat Betpoint niet beschikt over de vereiste vergunning van de Kansspelautoriteit om online kansspelen aan te bieden in Nederland, nu zij een dergelijke vergunning niet heeft aangevraagd.
31. Voorts staat vast dat de website en de daarop door Betpoint aangeboden kansspelen bereikbaar waren vanaf een Nederlands IP-adres en een toezichthouder van de Kansspelautoriteit met Nederlandse adresgegevens een account kon aanmaken, daarop kon inloggen, geld kon storten en kon deelnemen aan kansspelen.
32. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of Betpoint zich specifiek op Nederland heeft gericht. In dat verband verwijst de commissie naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 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."*²

33. De commissie gaat hieronder nader in op de hiertegen door Betpoint aangevoerde gronden.

Ten aanzien van het sanctiebesluit

Ten aanzien van gronden a en d

34. Betpoint stelt dat het sanctiebesluit wegens het ontbreken van gerichtheid op de Nederlandse markt geen stand kan houden in bezwaar. De Kansspelautoriteit was dus niet bevoegd handhavend op te treden.
35. De commissie verwijst naar randnummers 39 tot en met 49 van het sanctiebesluit, waarin de kenmerken van medegerichtheid op de Nederlandse markt staan vermeld. Van belang zijn onder meer de internationale topleveldomeinnaam, de mogelijkheid om geld van en naar een Nederlandse bankrekening over te maken, waarbij een deel van het betaalproces in het Nederlands was, de landcode van Nederland (+31) automatisch werd ingevuld bij het inschrijvingsproces, 'Netherlands' werd aangeboden

² ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Ksa/Bluemay*), r.o. 5.

in meerdere keuzemenu's en 'The Netherlands' en 'Dutch' automatisch werden weergegeven. Het is vaste rechtspraak dat uit zulke kenmerken medegerichtheid op Nederland kan worden afgeleid.³

36. Daarnaast is voor de commissie relevant dat de websites zo waren ingericht dat ze rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk waren, rechtstreeks vanuit Nederland geregistreerd kon worden, rechtstreeks van een Nederlandse bankrekening geld gestort kon worden en rechtstreeks vanuit Nederland gespeeld kon worden.⁴
37. De commissie ziet hiervoor steun in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 1 maart 2023 inzake Betpoint.⁵ In deze uitspraak oordeelde de voorzieningenrechter dat ten aanzien van het sanctiebesluit geen sprake was van evidente onrechtmatigheid. De voorzieningenrechter baseerde dit oordeel op de in paragraaf 5.3.3 van het sanctiebesluit genoemde kenmerken en overwoog als volgt:
- "(...) Uit het boeterapport volgt dat verweerder op de website van verzoekster een account met Nederlandse adresgegevens kon aanmaken, daarop kon inloggen, een storting kon doen en vanuit een Nederlands IP-adres kon deelnemen aan de kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Er kan dan ook niet worden gezegd dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de Wok is overtreden. (...)"*
38. Hierdoor staat vast dat de websites vanuit Nederland toegankelijk waren en mede op Nederland gericht waren.
39. Volgens de commissie is het argument van Betpoint dat geen sprake was van actieve gerichtheid op Nederland, niet relevant. In de uitspraak van 23 januari 2023 heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat over de vraag wanneer artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, voldoende duidelijkheid bestaat en dat de wet en de van toepassing zijnde jurisprudentie geen onderscheid maken tussen passieve en actieve gerichtheid op de Nederlandse markt.⁶ De commissie verwijst ook naar randnummer 32 hierboven.
40. Ook het argument van Betpoint dat zij niet de intentie had om actief te zijn in landen waar dat niet is toegestaan, wat daar ook van zij, is niet relevant. De Kansspelautoriteit heeft dat in randnummer 34 van het sanctiebesluit afdoende gemotiveerd. De commissie verwijst daarnaar en naar recente rechtspraak van de rechtbank Den Haag.⁷ De commissie voegt daar overigens aan toe dat Betpoint desgevraagd een actieve inzet van de mogelijkheden tot controle en optreden tegen

³ Afdeling 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728 (*Ksa/N1 I*), r.o. 3.6; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 5; rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 (niet gepubliceerd), r.o. 6; rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 4.1; rb. Den Haag 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*Ksa/N1 I*), r.o. 5.6; rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Ksa/Mr. Green*), r.o. 5.2; Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Ksa/Imperial E-Club*), r.o. 7.2; Afdeling 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Ksa/Co-Gaming*), r.o. 6.2; Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Ksa/Bluemay*), r.o. 4; Hof Arnhem 2 september 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996 (*Ladbrokes I*), r.o. 4.3.

⁴ Vgl. Hof Arnhem 2 september 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AJ9996 (*Ladbrokes I*), r.o. 4.3; rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 (niet gepubliceerd), r.o. 6; Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Ksa/Simbat*), r.o. 8.1-8.1.2.

⁵ Rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/593 (niet gepubliceerd), r.o. 6.

⁶ Rb. Den Haag 26 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*Ksa/N1 I*), r.o. 5.6.

⁷ Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*).

deelname vanuit Nederland, waarin haar Terms & Conditions voorzien, niet aannemelijk heeft gemaakt.

41. Het argument van Betpoint dat zij geen reclame richtte op Nederland kan haar ook niet baten. Hoewel reclame en werving inderdaad aanwijzingen van medegerichtheid op Nederland kunnen zijn, dwingt de afwezigheid daarvan – wat er overigens ook van zij – niet tot de conclusie dat de website niet mede op Nederland was gericht. Het laat de overige kenmerken van medegerichtheid op Nederland immers onverlet.

Pammer/Hotel Alpenhof

42. Betpoint stelt dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd was om handhavend op te treden en beroept zich daarbij op Rome I⁸ en de conclusie en het arrest Pammer/Hotel Alpenhof van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU).⁹ Zij stelt dat daaruit volgt dat noch de verkoop van een dienst, noch de toegankelijkheid van een medium in een lidstaat de kwalificatie 'gerichtheid' rechtvaardigt. Gerichtheid impliceert en vereist een actief handelen van de ondernemer dat is gericht op de werving van klanten uit bepaalde lidstaten, wat bij Betpoint niet het geval was.
43. Met betrekking tot hetgeen Betpoint daarbij heeft aangevoerd overweegt de commissie als volgt.
44. Het arrest Pammer/Hotel Alpenhof betreft de toepassing van Verordening (EG) nr. 44/2001. Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Het heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken, aldus artikel 1 van de verordening. Het arrest betreft de bevoegdheid van de rechter in gevallen waarin de partijen die een overeenkomst sluiten (de consument en de ondernemer) in verschillende lidstaten van de Europese Unie wonen. Het Hof overweegt dat in dat geval de vraag is of er aanwijzingen zijn dat de ondernemer zijn activiteiten richtte op andere lidstaten, waaronder de lidstaat waarin de consument woonplaats heeft. Het Hof geeft een niet-limitatieve opsomming van dergelijke aanwijzingen, zoals het gebruik van een topleveldomein (.com).
45. In de memorie van toelichting bij de Wet kansspelen op afstand is een verwijzing naar het arrest Pammer/Hotel Alpenhof opgenomen.¹⁰ Er is ingegaan op de vraag of er meer verduidelijking nodig is met betrekking tot de overtreding van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok. Volgens de wetgever is het voor iedereen duidelijk wat hier wordt bedoeld. De wetgever verwijst hiervoor naar het Ladbrokesarrest en merkt vervolgens op:

"Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie biedt voldoende aanknopingspunten voor de vraag wanneer sprake is van het in Nederland organiseren van kansspelen op afstand. Verwezen wordt naar het arrest van 7 december 2010 in de gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09 (Pammer en Alpenhof)."

46. Onder andere de Nederlandse rechtspraak ondersteunt de conclusie dat Betpoint zich volgens de criteria van het arrest Pammer/Hotel Alpenhof mede heeft gericht op Nederland. Zo behaalde zij een hoge omzet in Nederland, was de website bereikbaar vanaf Nederlandse IP-adressen, kon een account worden aangemaakt met Nederlandse adresgegevens, waren bij het registratieproces bepaalde gegevens voor

⁸ Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

⁹ HvJ EU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740, concl. 18 mei 2010, ECLI:EU:C:2010:273 (Pammer/Hotel Alpenhof).

¹⁰ Kamerstukken II 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 75.

Nederlandse gebruikers al ingevuld en konden uitbetalingen en stortingen worden gedaan vanaf en naar Nederlandse bankrekeningen. Bovendien heeft online gokken een internationaal karakter.¹¹

47. Anders dan Betpoint stelt, is een duidelijke uitdrukking van de wil van de ondernemer door de vermelding dat hij zijn diensten aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten niet vereist. De kwalificatie van gerichtheid op Nederland hangt nu juist niet uitsluitend af van dergelijke duidelijke aanwijzingen. Gerichtheid op een lidstaat kan ook blijken uit andere criteria.¹²
48. Volgens de commissie geeft het arrest Pammer/Hotel Alpenhof een niet-limitatieve opsomming van aanwijzingen. Deze aanwijzingen zijn, evenals het Ladbrokesarrest, een hulpmiddel, aanknopingspunten. Het arrest bevat geen formulering van de bewijslast voor een toezichthouder om een overtreding vast te (kunnen) stellen.

Uitleg van het begrip 'gerichtheid' in andere landen

49. Volgens Betpoint biedt Franse rechtspraak nader inzicht over de bevoegdheid van Franse rechtbanken in de begrenzingen van nationale wetten en de toepassing van het gerichtheids criterium. Omdat het om uitleg van Unierecht gaat, is die ook in de Nederlandse context relevant, aldus Betpoint.
50. De commissie wijst op de vaste nationale en EU-rechtspraak waarin is geoordeeld dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over een toereikende beoordelingsmarge beschikken om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde.¹³
51. Gelet hierop en het feit dat het in deze zaak om Nederlands recht gaat, slaagt het beroep van Betpoint op de Franse rechtspraak met betrekking tot het gerichtheidscriterium niet. Het is niet relevant hoe de Franse rechtspraak 'gerichtheid' in het kader van het Franse recht uitlegt. Hetzelfde geldt voor andere verwijzingen naar instanties en recht van andere landen. De Kansspelautoriteit is niet gebonden aan de uitleg die andere landen aan het begrip 'gerichtheid' geven.¹⁴
52. Voorts verwijst de commissie naar onderdeel 6.2.1 in het sanctiebesluit, waarin is toegelicht dat de kansspelmarkt geen gewone markt is, maar extra gevoelig is voor onder meer verslaving bij de consument. Dat geldt des te meer bij short odds kansspelen, nu die een hoog tot zeer hoog verslavingsrisico kennen. Daar komt nog eens bij dat kansspelen op afstand bijzondere risico's hebben. Ze zijn laagdrempelig, hebben een potentieel grote omvang, een (zeer) hoog speeltempo, een klimaat van anonimiteit en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt ook nog eens extra gevoelig voor fraude en bedrog. Daardoor kunnen financiële en ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen ontstaan, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.¹⁵ Volgens de commissie nopen online kansspelen met een hoog tot zeer hoog risico, waar spelers onbeschermd

¹¹ Bijvoorbeeld rb. Noord-Holland 15 november 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:11879 (*N1/speler*), r.o. 4.9.

¹² Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 5.1.

¹³ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Ksa/Bluemay*), r.o. 3.1.

¹⁴ Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 5.1.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3 (MvT), p. 6.

spelen, tot een uitleg die recht doet aan de bescherming van de speler als een bijzonder kwetsbare consument. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn dat aanbieders van online kansspelen handhavend optreden eenvoudig kunnen ontduiken door zich niet uitdrukkelijk of niet primair op Nederland te richten en zo zonder enige belemmering illegale online kansspelen in Nederland aanbieden, met alle risico's voor de spelers van dien.

Internationale gerichtheid

53. Over de rechtstreekse toegang vanuit Nederland tot de website als aanwijzing van medegerichtheid op Nederland overweegt de commissie het volgende. Het bestaan van een website impliceert niet vanzelf ook rechtstreekse toegang daartoe. Zij wijst erop dat geoblocking voor commerciële partijen, zeker in de onlinekansspelsector, een eenvoudige en inmiddels gangbare manier is om websitebezoek vanuit bepaalde landen te blokkeren. De conclusie dat ook het ontbreken van geoblocking een aanwijzing is van medegerichtheid op Nederland kan de commissie dan ook volgen. Het hiertegen gerichte bezwaar van Betpoint slaagt niet.
54. Voorts merkt de commissie op dat Betpoint in haar bezwaarschrift zelf meedeelt dat zij een internationaal georiënteerde onderneming met internationale groeiambities is. Betpoint licht toe dat zij om die reden de internationale topleveldomein, de Engelse taal en een internationaal betaalsysteem bezigt. De commissie ziet hierin een bevestiging van Betpoint zelf dat dat aanwijzingen van een internationale oriëntatie zijn.
55. De commissie overweegt dat de vestiging van een onlinekansspelaanbieder in Malta bijdraagt aan de conclusie dat Betpoint internationaal was georiënteerd. Volgens het jaarverslag 2021 van de MGA waren er in 2021 in totaal 352 vergunninghouders met een Maltese vergunning.¹⁶ Gezamenlijk hadden deze Maltese vergunninghouders ruim 35 miljoen actieve spelersaccounts onder die Maltese vergunningen.¹⁷ Malta heeft iets meer dan 500.000 inwoners. Ingeval van nationale georiënteerdheid zou dan gemiddeld iedere Maltees, jong of oud, ongeveer 70 accounts hebben waar zij actief mee op spelen. Het kan dan ook niet anders dan dat Maltese vergunninghouders zich (ook) richten op de internationale markt.
56. Voorts is relevant dat de website van Betpoint zo was ingericht dat die rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk was¹⁸, rechtstreeks vanuit Nederland geregistreerd kon worden¹⁹, rechtstreeks van een Nederlandse bankrekening geld gestort kon worden en rechtstreeks vanuit Nederland gespeeld kon worden²⁰. De commissie concludeert dat alleen al op basis daarvan de medegerichtheid op Nederland voldoende is onderbouwd.
57. Daar komen diverse andere aanwijzingen van medegerichtheid op Nederland nog bij. De commissie verwijst primair naar onderdeel 5.3.3 van het sanctiebesluit. Samengevat is daarin onder meer het volgende toegelicht. De commerciële activiteiten van Betpoint waren internationaal georiënteerd en mede gericht op Nederland. Op haar website waren haar kansspelen en te winnen prijzen geëtaleerd.

¹⁶ Ter vergelijking: Nederland kent op een bevolking van ongeveer 18 miljoen mensen ongeveer dertig onlinevergunninghouders.

¹⁷ Malta Gaming Authority (hierna: MGA), jaarverslag 2021, p. 76.

¹⁸ Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Ksa/Simbat*), r.o. 8.1.1-8.1.2; Afdeling 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728 (*Ksa/N1 I*), r.o. 3.2 en 3.6.

¹⁹ Rb. Amsterdam 6 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1293 (*N1/speler*), r.o. 4.4-4.7; rb. Den Haag 3 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16653 (*Ksa/Trustfulgames.com*);

rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884 (niet gepubliceerd), r.o. 6.

²⁰ Zie voetnoot 3.

De website had ook een internationale topleveldomein. Niet alleen waren er, zoals in het vorige randnummer vermeld, mogelijkheden om rechtstreeks vanuit Nederland te registreren en te spelen, maar ook was tijdens de registratie Nederland al als land ingevuld bij de in te vullen landen en stond bij het onderdeel mobiele telefoon het landnummer van Nederland ook al ingevuld.²¹ Verder blijkt de internationale oriëntatie uit het feit dat spelers volgens de algemene voorwaarden in diverse munteenheden konden betalen, waaronder die van Nederland (euro).²² In het sanctiebesluit is ook toegelicht dat Engels een internationale taal is en dat naar algemene bekendheid veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven,²³ waardoor zij via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen kunnen deelnemen. Ook de live chat met de klantenservice was in de Engelse taal waarbij de klantenservicemedewerker had opgemerkt uit welk land de toezichthouder kwam.

58. Met het argument van Betpoint dat zij in haar algemene voorwaarden had opgenomen dat deelname uit Nederland verboden was, kan zij het verbod in de Wok en de handhaving daarvan niet ontduiken. Zij heeft spelers uit Nederland juist gefaciliteerd, bijvoorbeeld door 'Netherlands' en '+31' vooraf in te vullen bij de registratie.
59. Ook het argument dat een IP-blokkade niet effectief is – wat daar ook van zij – rechtvaardigt niet dat Betpoint dan maar alle spelers uit Nederland ongehinderd mag laten spelen. Zij is gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is aan haar. Als dat volgens haar niet goed met het blokkeren van IP-adressen kan, omdat dit volgens haar eenvoudig te omzeilen is, dan moet zij dat op een andere manier doen.²⁴
60. Ook stelt Betpoint dat het rechtstreeks storten van geld vanaf een Nederlandse bankrekening geen aanwijzing is van medegerichtheid op Nederland. Betpoint gebruikte geen iDEAL, is zelf geen betaaldienstverlener en is afhankelijk van derde partijen die zelf bepalen of geld gestort kan worden vanaf bankrekeningen vanuit bepaalde landen. Verder is het volgens haar een feit van algemene bekendheid en zeer gebruikelijk dat algemene software die automatisch informatie vooraf in een registratieformulier invult op basis van een geolocatie. Ook daaruit kan geen gerichtheid afgeleid worden.
61. De commissie volgt Betpoint daar niet in, primair omdat zij haar betoog niet concreet heeft onderbouwd, maar ook omdat zij zelf verantwoordelijk blijft voor het betaalproces en de software die zij gebruikt, ook als zij die heeft uitbesteed aan derde partijen. Zij kan haar verantwoordelijkheid niet op derde partijen afschuiven.
62. Overigens wijst de commissie erop dat uit de website van de betaaldienstverlener die Betpoint aanhaalt en heeft ingeschakeld juist het volgende blijkt. Bedrijven die gebruik maken van deze diensten kunnen zelf de landen en banken kiezen waarvandaan consumenten kunnen betalen. Een betaaldienst is voor de consument standaard in de Engelse taal ingesteld en bedrijven moeten zelf instellen dat consumenten uit bepaalde landen in hun eigen taal het betaalproces doorlopen. Verder kunnen bedrijven inzien van welk IP-adres, welke bank en uit welk land betaald wordt. Ook kunnen bedrijven consumenten onder andere op basis van hun IP-adres uitsluiten.²⁵ Daar komt nog bij dat de commissie ermee bekend is dat die betaaldienstverlener op

²¹ Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), 4.1;
rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884 (niet gepubliceerd), r.o. 6;
rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 5.

²² Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), 4.1;
Afdeling 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728 (*Ksa/N1 I*), r.o. 3.3 en 3.6.

²³ Zie: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Ltd.*), r.o. 5.2.

²⁴ Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 5.

²⁵ Zie ook: rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 5.

verzoek van de aanbieder de Nederlandse taal voor betaalinstructies kan uitschakelen. De commissie ziet in de constatering ten aanzien van het betaalproces van Betpoint dan ook een des te sterkere aanwijzing van gerichtheid op Nederland.

63. Het argument dat de klantenservice wellicht in de veronderstelling was dat de toezichthouder zich in Duitsland bevond omdat klantenservice Duitstalig was, kan niet slagen. Immers waren bepaalde Nederlandse gegevens al vooraf ingevuld bij de registratie door de toezichthouder van de Kansspelautoriteit en waren de betaalinstructies ook in het Nederlands. Betpoint kon dus herkennen vanuit welk land de toezichthouder op de website was gekomen. Daar komt bij dat de toezichthouder zich met Nederlandse gegevens had geregistreerd en was aangemeld. De bewering dat de klantenservice Duitstalig was, vindt overigens geen steun in het dossier. De klantenservice antwoordde in de Engelse taal.
64. Tot slot kan het beroep van Betpoint op de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit ook niet slagen. Het is vaste rechtspraak dat de prioriteringscriteria slechts volgorde in handhaving aanbrengen vanwege het omvangrijke illegale onlinekansspel aanbod en de beperkte mankracht en middelen van de Kansspelautoriteit.²⁶ De prioriteringscriteria zijn niet bedoeld om een overtreding vast te stellen, noch vormen zij een gedoogbeleid.²⁷ Inachtneming van de prioriteringscriteria kan een aanbieder niet dienen ter onderbouwing van zijn stelling dat hij zich niet meer mede richt op Nederland.
65. Gelet op het voorgaande in onderlinge samenhang bezien, concludeert de commissie dat het betoog van Betpoint dat de website zich niet mede op Nederland richtte, onhoudbaar is en dat in deze zaak sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt. De Kansspelautoriteit was daarmee wel bevoegd om handhavend op te treden.

Ten aanzien van grond b

66. Betpoint betoogt dat sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting en daarmee ook het Europees recht. Volgens haar legt de Kansspelautoriteit het verbod ruimer uit dan noodzakelijk.
67. Van strijd met artikel 56 VWEU is de commissie niet gebleken. Uit het betoog van Betpoint of de jurisprudentie volgt niet dat handhaving van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok leidt tot strijdigheid met artikel 56 van het VWEU. De commissie verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 5.8 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 januari 2023 waar ten aanzien van beweerdelijke strijd met artikel 56 VWEU het volgende is overwogen:²⁸

"Uit vaste jurisprudentie blijkt, anders dan eiseres stelt, dat geen sprake is van een schending van artikel 56 van het VWEU.⁹ [voetnoot 9, commissie: Zie de uitspraken van de Afdeling inzake Bluemay van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, van 26 september 2018, Co-gamings, ECLI:NL:RVS:2018:3135, van 26 september 2018, Onisac, ECLI:NL:RVS:2018:3130 en van 17 februari 2021, Bet-at-home, ECLI:NL:RVS:2021:315.] Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel door een

²⁶ Afdeling 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Ksa/Co-Gaming*), r.o. 2; Afdeling 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Ksa/Onisac & Mansion*), r.o. 1; Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Ksa/Imperial E-Club*), r.o. 5.2;

Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Ksa/Bluemay*), r.o. 4; Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Ksa/Simbat*), r.o. 9.2.1.

²⁷ Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Ksa/Simbat*), r.o. 9.2.1;

Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (*Ksa/Corona*), r.o. 5.1-5.4.

²⁸ ECLI:NL:RBDHA:2023:11830 (*N1 Interactive Ltd.*).

onduidelijke norm die volgens eiseres een belemmering van art 56 van het VWEU zou vormen, kan niet worden gesproken.”

68. Overigens ziet de commissie niet in welk belang Betpoint bij dit argument heeft, nu Betpoint zich niet op de Nederlandse markt mag begeven en zij zelf stelt dat zij de intentie niet had, noch heeft om zich op de Nederlandse markt te richten. Tegen een maatregel die deelname vanuit Nederland onmogelijk maakt, zoals een IP-blokkade voor Nederland, kan zij dan ook redelijkerwijs geen bezwaar hebben. Voor zover zij in dit kader onder verwijzing naar randnummer 49 in het sanctiebesluit van ElectraWorks²⁹ tijdens de hoorzitting in bezwaar bedoelde te betogen dat de Kansspelautoriteit eist dat Betpoint haar bedrijf sluit, vermag de commissie dat niet in te zien. Ten eerste is in dat randnummer niet terug te lezen dat de Kansspelautoriteit eist dat een aanbieder van illegale kansspelen zijn bedrijf moet sluiten. Ten tweede vermeldt de Kansspelautoriteit daarin juist tweemaal duidelijk dat het een aanbieder vrij staat zelf te kiezen uit verschillende maatregelen die een aanbieder kan treffen om het verbod niet te overtreden. Ten derde geeft de Kansspelautoriteit slechts niet-limitatief voorbeelden van zulke maatregelen. Tot slot is het evident dat die overweging alleen ziet op kansspelaanbod voor zover dat zonder de benodigde vergunning mede is gericht op Nederland en niet op de hele, wereldwijde bedrijfsvoering van een aanbieder.

Ten aanzien van grond c

69. Volgens Betpoint is er strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb vanwege procedurele gebreken. De Kansspelautoriteit kon onmogelijk de (financiële) belangen van Betpoint gemotiveerd afwegen. Betpoint meent namelijk dat zij niet in de gelegenheid is gesteld haar zienswijze op een voornemen naar voren te brengen als bedoeld in artikelen 4:8 en 5:53, derde lid, van de Awb, omdat de Kansspelautoriteit na toezending van het rapport nagelaten zou hebben een voornemen tot boeteoplegging, dan wel een voorlopig boetebesluit bekend te maken aan Betpoint.
70. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit Betpoint met de uitnodiging van 18 juli 2022 voor een hoorzitting in kennis heeft gesteld van het voornemen om een sanctie op te leggen en dit besluit openbaar te maken. Betpoint heeft daarop op 9 september 2022 een schriftelijke zienswijze ingediend, welke zij op 20 september 2022 mondeling heeft toegelicht. Zij heeft uitgebreid betoogd waarom geen boete moet worden opgelegd. Zij is voorafgaand aan de boeteoplegging voldoende in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze op het voornemen om het sanctiebesluit op te leggen kenbaar te maken.
71. De Kansspelautoriteit is niet gehouden Betpoint een uitgeschreven voorgenomen besluit toe te sturen bij de uitnodiging tot het indienen van een zienswijze. De Kansspelautoriteit hoeft zich voorafgaand aan het sanctiebesluit ook niet uit te laten over voor de boetehoogte relevante aspecten, zoals de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.³⁰
72. Voorts is Betpoint op 27 december 2022 additioneel in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke concrete gegevens in het sanctiebesluit volgens haar op basis van het openbaarmakingsbesluit buiten de openbaarmaking dienen te blijven, bijvoorbeeld

²⁹ Randnummer 49 in het besluit van 23 juli 2019, kenmerk 13367.001/01.060.429, te vinden via de website van de Kansspelautoriteit.

³⁰ Vgl. College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.4 en 4.4.1; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 11.

vanwege het bedrijfsvertrouwelijke karakter daarvan. Die gelegenheid was niet bedoeld om nieuwe gronden tegen een voorgenomen openbaarmaking aan te voeren.

73. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit artikel 5:53, derde lid, van de Awb noch het verdedigingsbelang van Betpoint geschonden. Betpoint is immers vooraf op de hoogte gesteld van het voornemen tot het opleggen van een sanctie opdat zij zich kon voorbereiden op het naar voren brengen van haar zienswijze.³¹ Op grond van artikel 5:50, eerste lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit slechts eenmaal gehouden om gelegenheid te geven tot het indienen van een zienswijze met betrekking tot de besluiten. Het is niet in strijd met artikel 5:53, derde lid, in samenhang met artikel 5:50 van de Awb, dat de Kansspelautoriteit mede op grond van de zienswijze heeft beslist of al dan niet een boete zal worden opgelegd en de hoogte daarvan heeft bepaald.³²
74. Het betoog van Betpoint kan niet slagen alleen al vanwege het feit dat zij in de gelegenheid is gesteld een zienswijze te geven, van die gelegenheid gebruik heeft gemaakt en daarbij heeft betoogd waarom geen boete moet worden opgelegd. De commissie wijst daarbij ook nog op het volgende. Met artikel 4:8, eerste lid, van de Awb is primair beoogd bij te dragen aan een juiste gegevensvaststelling door de verificatie en verzameling van gegevens te bevorderen, vanuit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een beschikking.³³ De hoorplicht is dan ook beperkt tot de gevallen waarin het standpunt van de belanghebbende betekenis kan hebben voor een juiste vaststelling van relevante feiten en belangen.³⁴ Het standpunt van Betpoint dat deze uitleg door de Kansspelautoriteit van de doelstelling van artikel 4:8 van de Awb te beperkt is, deelt de commissie daarom niet.
75. Overigens merkt de commissie op dat uit het onderzoek beschreven in het boeterapport een geschatte omzet van € 438.947.495,- vanuit Nederland over het jaar 2021 naar voren komt.³⁵ Tevens zijn er diverse boeteverhogende omstandigheden in het boeterapport benoemd. Anders dan Betpoint meent, was het voor haar met de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen zonder vergunning³⁶ (hierna: Boetebeleidsregels) inzichtelijk wat de voorgenomen boetehoogte zou kunnen zijn.
76. Overigens is de commissie gebleken dat de Kansspelautoriteit tijdens de hoorzitting voor de zienswijze aan Betpoint had gevraagd haar draagkracht met financiële stukken te onderbouwen. Betpoint had dat uitdrukkelijk geweigerd. De commissie vindt het onbegrijpelijk dat Betpoint vervolgens in bezwaar stelt dat de Kansspelautoriteit *"rekenschap [had] moeten geven van de grote financiële belangen die gemoeid zijn met een bijzonder hoge boete van bijna twee miljoen voor (...) Betpoint"* en de Kansspelautoriteit het sanctiebesluit onzorgvuldig zou hebben voorbereid *"[n]u de Ksa bij het nemen van het Boetebesluit geen weet had van de belangen van Betpoint bij de juridische kwalificatie en de gevolgen die daaraan verbonden zijn, terwijl dit wel naar voren zou zijn gekomen indien de Ksa een voornemen tot boeteoplegging had uitgesproken en Betpoint hiertegen een zienswijze had kunnen indienen"*.
77. Over de stelling van Betpoint dat de Kansspelautoriteit niet heeft voldaan aan de beslistermijn voor het opleggen van een bestuurlijke boete, overweegt de commissie

³¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 151-152.

³² CbB 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 4.4.1-4.4.2.

³³ Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 95.

³⁴ Vgl. Afdeling 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1807, r.o. 9.2.

³⁵ Zie randnummer 33 van het rapport met kenmerk 14678/01.254.957.

³⁶ Stcrt 2021, 41413.

het volgende. De termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb houdt in dat de Kansspelautoriteit binnen dertien weken na het opmaken van het boeterapport moest beslissen omtrent het opleggen van een sanctie. De commissie constateert dat de beslistetermijn met tien weken is overschreden. Zij overweegt dat deze termijn een termijn van orde is.³⁷ Aan de overschrijding daarvan worden voor de bevoegdheid om een boete op te leggen daarom geen consequenties verbonden. De Kansspelautoriteit kan een overschrijding wel verdisconteren in de hoogte van de boete. Volgens de commissie is in dit geval het sanctiebesluit niet lang na afloop van de termijn genomen, waardoor Betpoint een relatief korte termijn in onzekerheid heeft gezeten over de vraag of de boete zou worden opgelegd.³⁸ De commissie ziet daarom in dit geval geen aanleiding om te adviseren dat de Kansspelautoriteit de overschrijding van de dertienwekentermijn verdisconteert in de hoogte van de boete.³⁹

78. Tot slot volgt de commissie Betpoint niet in haar standpunt dat in strijd met artikel 10:3, vierde lid, van de Awb zou zijn gehandeld. De commissie constateert dat de Kansspelautoriteit het mandaat voor het opleggen van een sanctie niet heeft verleend aan diegene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.⁴⁰ Na het opstellen van het boeterapport is door de betrokken toezichtafdeling in overleg met de afdeling Juridische Zaken beslist om de zaak over te dragen. De beslissing om vervolgens het boetevoornemen uit te brengen, is genomen door de afdeling Juridische Zaken. Deze afdeling heeft vervolgens de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit geadviseerd omtrent het nemen van het sanctiebesluit. Deze werkwijze voorziet er dus in dat toezichthouders die betrokken waren bij het opstellen van het boeterapport niet tevens verantwoordelijk zijn voor het voorbereiden van het boetevoornemen of de daaropvolgende besluiten.
79. Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat Betpoint voldoende in de gelegenheid is gesteld om haar zienswijze naar voren te brengen en er ook geen (andere) procedurele gebreken kleven aan het sanctiebesluit.

Ten aanzien van grond e

80. Volgens Betpoint is het onderzoek onrechtmatig en kan het bewijs daaruit niet worden gebruikt. De Kansspelautoriteit is buiten de grenzen van haar bevoegdheid getreden en heeft het bewijs onrechtmatig verkregen. De inzet van de mystery-shoppingbevoegdheid was niet noodzakelijk en niet proportioneel. De Kansspelautoriteit heeft geen ander, minder ingrijpend alternatief ingezet, zoals het bespreken van de kwestie met Betpoint.
81. De commissie volgt Betpoint niet in haar betoog. Volgens de commissie is er geen sprake van onrechtmatig verkregen bewijs. Zij overweegt daarbij het volgende.
82. Op grond van artikel 34c, eerste lid, van de Wok zijn toezichthouders van de Kansspelautoriteit bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. De toezichthouder heeft bij het onderzoek geen gebruik gemaakt van eigen identiteitsgegevens. Het invullen van onjuiste/onvolledige gegevens was nodig om te onderzoeken of er mogelijkheid werd gegeven tot deelname aan een kansspel vanuit Nederland. Dit neemt niet weg dat de gegevens die zijn gebruikt te herleiden zijn naar

³⁷ Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 150.

³⁸ Overigens heeft Betpoint uitstel gevraagd voor het indienen van haar zienswijze en het verzetten van de hoorzitting, als gevolg waarvan de hoorzitting ruim drie weken later plaatsvond.

³⁹ Vgl. Afdeling 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:785, r.o. 7.1.

⁴⁰ CRvB 19 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3806, r.o. 4.12.

de Kansspelautoriteit. De memorie van toelichting bij artikel 34c van de Wok bepaalt hierover onder andere het volgende:

"Deelname door de toezichthouder aan kansspelen op afstand die zonder vergunning worden georganiseerd en dus verboden zijn, kan nodig zijn om de noodzakelijke gegevens te achterhalen om het illegale kansspelaanbod te doen ophouden. Het gaat hierbij onder meer om gegevens met betrekking tot de identiteit van degenen die die kansspelen aanbieden en aan wie een last onder dwangsom of een boetebesluit moet worden gericht. Het kan ook gaan om gegevens met betrekking tot de wijze waarop het betalingsverkeer tussen die personen en de spelers verloopt, zodat maatregelen kunnen worden getroffen om dat betalingsverkeer te beëindigen (zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 34n). (...)

*Om te voorkomen dat de organisatoren van kansspelen op afstand hun elektronische processen zo inrichten dat de toezichthouders van de kansspelautoriteit als zodanig worden herkend en vervolgens worden misleid, is het nodig dat die toezichthouders niet als zodanig door de organisator kunnen worden herkend. Daarom moeten de toezichthouders gebruik kunnen maken van gegevens die niet herleidbaar zijn tot de kansspelautoriteit. Ook moet de toezichthouder op de speelsite kunnen inloggen als ware hij iemand aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden, bijvoorbeeld een minderjarige. Hiervoor is vereist dat onvolledige of onjuiste gegevens moeten kunnen worden verstrekt."*⁴¹

83. Anders dan Betpoint stelt, is de bevoegdheid om onvolledige of onjuiste gegevens te verstrekken, niet beperkt tot het zich voordoen als iemand aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden. Overigens heeft de toezichthouder zich wel voorgedaan als iemand aan wie Betpoint geen kansspelen mag aanbieden, namelijk als een zich in Nederland bevindende persoon. Zonder Nederlandse vergunning mag Betpoint geen kansspelen aanbieden aan personen die zich in Nederland bevinden. De commissie verwijst in dat verband naar het 'Verslag ter beantwoording van aanvullende vragen inzake dossier 14678' van 19 oktober 2022.⁴²
84. Ook ziet de commissie, anders dan Betpoint, niet in hoe de Kansspelautoriteit bij gebruikmaking van die bevoegdheid Betpoint zou hebben aangezet om haar online kansspelen op de Nederlandse markt aan te bieden zonder de benodigde vergunning van de Kansspelautoriteit. De overtreding ziet op het aanbieden. Voor een overtreding is daadwerkelijke deelname door spelers (vanuit Nederland) niet vereist.⁴³ In het onderhavige verbod gaat het immers om het geven van de gelegenheid. Het is evident dat het onlinekansspelaanbod al rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk moest zijn en Betpoint reeds daarmee het verbod had overtreden, voordat de toezichthouder op basis van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c, eerste lid, van de Wok kon vaststellen dat registratie, aanmelding, storting en deelname op de website inderdaad rechtstreeks vanuit Nederland mogelijk waren.

⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 126.

⁴² Kenmerk 14678/01.276.715.

⁴³ Randnummer 42 van het sanctiebesluit en Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Ksa/Bluemay), r.o. 5.

Zie ook: rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:963 (Huizenloterij Winterswijk), r.o. 7; rb. 's-Gravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (SMS-huizenloterij), r.o. 4.6.

Ten aanzien van grond f

85. Volgens Betpoint heeft de Kansspelautoriteit niet met een beleid op enigerlei wijze kenbaar gemaakt wanneer volgens haar sprake is van gerichtheid op Nederland en een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Aanbieders wisten vanwege de open en vage norm niet waar zij aan dienden te voldoen.
86. De commissie volgt Betpoint daarin niet. Volgens de commissie is het verbod voldoende duidelijk: *"Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend"*. De jurisprudentie daarover is ook voldoende duidelijk.
87. Daarbij komt dat Betpoint een professionele marktdeelnemer is. De commissie is van oordeel dat van Betpoint mag worden verlangd dat zij zich terdege laat informeren over de wettelijke eisen (en beperkingen) waaraan haar gedragingen zijn onderworpen.⁴⁴ Dit geldt temeer nu er op het gebied van kansspelen geen internationale of internationaal geharmoniseerde regelgeving bestaat. Indien Betpoint zich niet, onvoldoende of onjuist laat informeren over die eisen (en beperkingen), komt dat voor haar eigen rekening en risico.
88. Ten overvloede wijst de commissie erop dat het voor iedere professionele marktdeelnemer die zich (eventueel met professionele rechtsbijstand) terdege laat informeren reeds uit vaste jurisprudentie duidelijk moet zijn dat de Wok is overtreden als vaststaat dat de betreffende website rechtstreeks toegankelijk is vanuit Nederland.⁴⁵ Ook is duidelijk dat de Kansspelautoriteit omstandigheden zoals die zich ook in deze zaak voordoen, al in eerdere sanctiebesluiten als kenmerken van medegerichtheid op Nederland heeft aangemerkt.⁴⁶

Ten aanzien van grond g

89. Volgens Betpoint heeft de Kansspelautoriteit geen belangenafweging gemaakt en staan onder andere de aard en de ernst van de overtreding niet in verhouding tot de aan Betpoint opgelegde sanctie. De overtreding was al beëindigd na het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Ook zou de sanctie geen enkel belang dienen omdat de volgens de Kansspelautoriteit te beschermen belangen niet geschaad zijn.
90. Volgens de commissie kan van motiveringsgebreken of strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel niet gesproken worden. Volgens haar is het niet juist dat met betrekking tot de hoogte van de boete geen belangenafweging zou hebben plaatsgevonden of dat deze niet zou zijn afgestemd op de aard, ernst en omvang van de overtreding. Uit het sanctiebesluit blijkt dat er niet alleen naar de

⁴⁴ Hoge Raad 29 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5435, r.o. 3.4; Afdeling 22 januari 2022, ECLI:RVS:2020:169 (*Content Publishing Limited*), r.o. 7.1.

⁴⁵ Bijv.: Rb. Den Haag 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7648 (*Co-Gaming*), r.o. 5.4; 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (*Cyberrock en Honeydew*), r.o. 4.3; Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*), r.o. 8.1.1.-8.1.2.

⁴⁶ Zoals websitetoegankelijkheid, registratie en storting vanuit Nederland, het gebruik van de Nederlandse taal bij het betalingsproces, en het door de aanbieder vooraf invullen van Nederlandse gegevens bij registratie. Zie bijv. boetebesluit Casumo 27 februari 2019, 13078/01.052.092, randnummers 62-65, te vinden via: www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/casumo/; en boetebesluit Tipico 7 september 2021, kenmerk 14165/01.246.366, randnummers 40-41, te vinden via: www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/tipico-co-ltd/.

Boetebeleidsregels is verwezen zoals Betpoint doet voorkomen, maar ook dat bij het vaststellen van de hoogte van de boete een belangenafweging heeft plaatsgevonden en dat er rekening is gehouden met de ernst, aard en omvang van de overtreding. De Kansspelautoriteit heeft daarmee ook het belang voldoende gemotiveerd. De commissie verwijst naar paragraaf 6.2 en 6.3 van het sanctiebesluit.

91. De commissie overweegt voorts ten aanzien van de evenredigheid het volgende. De Kansspelautoriteit heeft in haar Boetebeleidsregels een belangrijk uitgangspunt geformuleerd voor het vaststellen van de hoogte van een boete: het begaan van een overtreding mag niet lonend zijn voor een illegale aanbieder van online kansspelen. De hoogte van de boete dient ook voldoende afschrikwekkend te zijn in het kader van speciale en algemene preventie.
92. De commissie wijst in verband hiermee op het volgende. Sinds 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden. Een vergunde aanbieder van online kansspelen maakt zeer hoge kosten. Niet alleen voor het vergund toetreden tot de Nederlandse speelmarkt, maar ook voor het blijvend voldoen aan de voorwaarden waarvoor de vergunning is afgegeven gedurende de vergunningsperiode. De initiële lasten per vergunninghouder zijn berekend op circa € 800.000,- en de structurele jaarlijkse lasten bedragen eveneens circa € 800.000,-. Dit betekent dat een vergunninghouder in het eerste jaar dus zo'n € 1.600.000,- aan kosten maakt en daarna ieder jaar nog eens € 800.000,-, terwijl deze vergunninghouder aan veel strengere regels is gebonden dan een illegale aanbieder zoals Betpoint.
93. Gelet hierop en op het feit dat Betpoint al deze zeer hoge (structurele) kosten niet hoeft te maken en omdat zij geen belasting en heffing betaalt in Nederland, wordt het voor haar bijzonder lonend om door te gaan met haar illegale aanbod. Het is naar het oordeel van de commissie dan ook mede in het kader van speciale en algemene preventie gerechtvaardigd dat de Kansspelautoriteit bij het opleggen van de boete rekening houdt met de kosten die bonafide aanbieders van online kansspelen moeten maken en die Betpoint uitgespaard heeft door geen vergunning aan te vragen. Als en voor zover Betpoint al extra kosten heeft gemaakt voor haar aanbod in Nederland, zijn die aanzienlijk lager dan de kosten die een vergunningaanvrager of een vergunninghouder maakt. De boete is mede daardoor evenredig aan de ernst van de overtreding en blijft nog steeds binnen de wettelijke marges.
94. Wellicht ten overvloede merkt de commissie ook het volgende op. Boetes dienen voldoende afschrikwekkend te zijn, zodat partijen ervan worden weerhouden om illegale online kansspelen aan te bieden aan consumenten in Nederland. De commissie wijst er in dat kader op dat de pakkans kleiner wordt vanwege de grote omvang van het illegale onlinekansspelaanbod en de beperkte mankracht en middelen van de Kansspelautoriteit om daartegen handhavend op te treden. Verder wordt de pakkans veelal verder verkleind door het illegale aanbod zodanig aan te passen dat aanbieders prioritering voor handhavend optreden ontlopen. Daarnaast is algemeen bekend dat financieel gewin met online kansspelaanbod snel kan optreden en het financiële gewin zeer hoog kan zijn. Een boete van honderdduizenden euro's kan 'klein' zijn in verhouding tot het totaal aan behaalde omzetten en brutospelresultaat (hierna: bsr). Daarbij merkt de commissie overigens op dat een (beweerdelijk) lage omzet uit het ene land vaak gepaard gaat met zeer hoge omzetten uit andere landen. Ook dat verlaagt de drempel om illegaal online kansspelen aan te bieden in Nederland. Het voorgaande kan onder andere tot gevolg hebben dat illegale aanbieders er niet voor schuwen om hun verplichting zich ervan te vergewissen en te waarborgen dat de relevante regelgeving wordt nageleefd, te verzuimen, of dat zij zelfs een dergelijke 'kleine' boete op de koop toenemen, ook als zij daardoor (vanuit de Nederlandse

markt gezien) een risico op verlies lopen. Ook gelet hierop acht de commissie de hoogte van de boete niet onevenredig.

95. Verder wijst de commissie erop dat het voornemen last onder dwangsom en het opstarten van deze sanctieprocedure, met dit boetebesluit tot gevolg, twee verschillende doelen dienen. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie. Het doel hiervan is om de overtreding te doen beëindigen. De boete is een punitieve sanctie. Daarbij is het doel om (ook) leed toe te voegen, als straf voor de overtreding. Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking (speciale en generale preventie). Het enkel opleggen van een (voornemen) last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat een herstelsanctie wordt opgelegd. Dit laatste is hoogst onwenselijk. Een last onder dwangsom heeft bovendien geen, of in veel mindere mate, een afschrikwekkende werking.

Duur van de overtreding

96. Volgens Betpoint heeft de Kansspelautoriteit slechts vastgesteld dat de website op één dag is bezocht. De gestelde duur van de overtreding is zeer beperkt en betreft slechts een momentopname. Op grond daarvan kan de Kansspelautoriteit niet zomaar aannemen dat de overtreding langer duurde. De duur van de overtreding wordt bepaald aan de hand van de specifieke overtreding. Ter ondersteuning van dit standpunt verwijst Betpoint naar de uitspraak van het CBb van 28 maart 2023.⁴⁷
97. Met betrekking tot de door Betpoint genoemde uitspraak van het CBb in verband met de duur van de overtreding overweegt de commissie als volgt.
98. In de zaak die heeft geleid tot deze uitspraak had de betreffende toezichthouder de overtreding eenmalig (op één dag) geconstateerd en werd door de overtreder vanaf de aanvang consequent volgehouden dat één van haar medewerkers bij vergissing en in strijd met de interne instructies een fout had gemaakt. Aangezien de toezichthouder geen onderzoek had gedaan naar die bewering, ging het CBb uit van een incidentele fout die één dag duurde en direct na ontdekking was hersteld. Dit was van invloed op het gewicht van de gevolgen van de overtreding.
99. De commissie is van oordeel dat het argument van Betpoint over de duur van de overtreding niet kan slagen. De commissie stelt vast dat, anders dan in voornoemde uitspraak, uit hetgeen door Betpoint naar voren is gebracht, kan worden geconcludeerd dat er geen sprake was van een overtreding die slechts één dag (namelijk de dag van de vaststelling door de toezichthouder) of zeer kort heeft geduurd. Betpoint heeft aangegeven dat zij de overtreding heeft beëindigd na het ontvangen van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Reeds op grond daarvan kan er geen sprake zijn van een incidentele overtreding. Uit het voornemen tot last onder dwangsom blijkt dat Betpoint op 22 februari 2022 is gecontroleerd. Daarbij is een overtreding geconstateerd. Op grond daarvan acht de commissie het aannemelijk dat de overtreding in ieder geval heeft geduurd van december 2021 tot en met een deel van februari 2022. De commissie meent dan ook dat het voor Betpoint ook kenbaar was dat de overtreding langer dan één dag duurde.
100. Al het voorgaande overziend, is de commissie van oordeel dat geen sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel ten aanzien van de oplegging van de boete.

⁴⁷ ECLI:NL:CBB:2023:159.

Ten aanzien van grond h

101. Betpoint wijst erop dat voorafgaand aan het rapport en het sanctiebesluit de Kansspelautoriteit een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft gestuurd aan Betpoint. Op grond daarvan heeft Betpoint actie ondernomen, waarna de Kansspelautoriteit heeft afgezien van het opleggen van een last onder dwangsom. Ook mocht Betpoint uit de brief van de Kansspelautoriteit afleiden dat er geen verdere sanctie zou worden opgelegd. Daarmee was het vertrouwen gewekt dat er geen verdere sancties zouden volgen, aldus Betpoint.
102. Ten aanzien van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom stelt de commissie vast dat niet in geschil is dat Betpoint na het voornemen last onder dwangsom de overtreding beëindigd heeft.
103. De commissie volgt Betpoint echter niet in haar standpunt dat de Kansspelautoriteit het vertrouwen wekte dat zij geen nadere sanctiemaatregelen zou opleggen. In wet, regelgeving of beleidsregels staat niet opgenomen dat het niet mogelijk is een boete op te leggen voor een overtreding waarop een voornemen tot het opleggen van een last ziet. Bovendien was Betpoint reeds met de brief na het beëindigen van de overtreding ervan op de hoogte dat nog een boete opgelegd zou kunnen worden.

Ten aanzien van grond i

104. Volgens Betpoint is de door de Kansspelautoriteit gehanteerde definitie van het begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels onjuist en in strijd met de wet. Betpoint betoogt dat de wetgever met het begrip 'omzet' eigenlijk heeft bedoeld het bsr en ten onrechte is uitgegaan van het brutobedrag zonder aftrek van kosten en belastingen. De Kansspelautoriteit had eerst de werkelijke omzet van Betpoint moeten onderzoeken. In plaats daarvan is de Kansspelautoriteit direct overgegaan tot een schatting van de omzet. De schatting van de relevante omzet is onzorgvuldig en de bepaling van de omzet per bezoek is onjuist. De bezoekersaantallen van Similarweb die voor het bepalen van de boetehoogte zijn gebruikt, zouden minder "*inherent relatief betrouwbaar*" en dus ongeschikt zijn.
105. De commissie overweegt over het betoog van Betpoint het volgende.
- Berekening van de boetehoogte*
106. Zoals aangegeven in de Boetebeleidsregels, wordt de hoogte van de boete bepaald op basis van de omzet van de overtreder. Indien de Kansspelautoriteit de betrokken omzet niet op basis van door de overtreder verstrekte informatie of andere bronnen kan bepalen, kan de Kansspelautoriteit hiervan een schatting maken. Indien de in Nederland behaalde omzet niet bekend is of onduidelijk is, kan de Kansspelautoriteit de Nederlandse omzet berekenen op basis van de (geschatte) wereldwijde omzet.
107. Vaststaat dat Betpoint geen gegevens heeft verstrekt over de omzet die zij in Nederland heeft behaald. Ook anderszins zijn de commissie daarover geen gegevens bekend. De commissie acht het daarom redelijk dat de Kansspelautoriteit een schatting heeft gemaakt van de in Nederland behaalde omzet.⁴⁸
108. In paragraaf 5.8 van sanctiebesluit heeft de Kansspelautoriteit toegelicht hoe deze schatting tot stand is gekomen. De Kansspelautoriteit heeft het geschatte aantal bezoeken aan de websites gebruikt om een beredeneerde schatting te maken van de omzet van Betpoint. Anders dan Betpoint veronderstelt, is hierbij niet uitgegaan van

⁴⁸ Vgl. rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*) r.o. 6.2.

het principe dat ieder bezoek leidt tot deelname. Bij het bepalen van de boete wordt uitgegaan van een geschat aantal bezoeken en een gemiddelde omzet per bezoek. In een gemiddelde omzet per bezoek is al verdisconteerd dat sommige bezoeken geen omzet genereren en andere bezoeken juist veel meer dan het gemiddelde.

109. Voor het bepalen van de omzet heeft de Kansspelautoriteit gegevens van Similarweb gebruikt. Mede op grond daarvan is vervolgens een beredeneerde schatting gemaakt van de omzet van Betpoint. Onder 'omzet' wordt in de Boetebeleidsregels verstaan de som van alle inzetten. Volgens de Boetebeleidsregels bepaalt de Kansspelautoriteit dit als volgt. Het gemiddelde bsr per bezoek wordt vermenigvuldigd met het geschatte aantal bezoeken. Dat resulteert in het geschatte bsr dat met de overtreding is behaald. Om de som van de inzetten te bepalen, wordt het geschatte bsr vervolgens vermenigvuldigd met twintig.⁴⁹ De basisboete wordt bepaald op vier procent van de som van alle inzetten, oftewel tachtig procent van het geschatte bsr dat met de overtreding is bepaald.⁵⁰ Dat het in Nederland behaalde bsr de feitelijke grondslag is voor de berekening van de hoogte van de boete, is in lijn met hetgeen Betpoint in haar bezwaarschrift heeft betoogd. De commissie wijst erop dat de rechtbank Den Haag hierover heeft geoordeeld dat dit een juiste wijze is van vaststellen van de basisboete.⁵¹
110. Volgens de Boetebeleidsregels kan de basisboete vervolgens worden verhoogd als er boeteverhogende factoren zijn. Daarvoor zijn in de Boetebeleidsregels vaste percentages gegeven. De commissie wijst erop dat de rechtbank Den Haag heeft bepaald dat de Kansspelautoriteit de boete op deze wijze mag verhogen.⁵² In het geval van Betpoint heeft de Kansspelautoriteit volgens onderdeel 6.3.1 van het sanctiebesluit de som van alle inzetten geschat op € 27.607.348,40.⁵³ Volgens onderdeel 6.3.2 van het sanctiebesluit is de hierboven genoemde vier procent verhoogd met tweeënhalf procent vanwege boeteverhogende omstandigheden. Op grond daarvan is de boete in het sanctiebesluit vastgesteld op 6,5% van € 27.507.348,40, zijnde (afgerond) € 1.787.000,-.

Berekening van de hoogte van het wettelijke boetemaximum

111. Op grond van artikel 35a, tweede en derde lid, van de Wok mag de opgelegde boete niet hoger mag zijn dan tien procent van de netto-omzet van Betpoint. Het begrip 'netto-omzet' is gedefinieerd in artikel 2:377, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) als: de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen. De commissie is van oordeel dat dit in het kader van online kansspelen gelezen moet worden als: het bsr onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen.
112. De relevante omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok is de netto-omzet van de onderneming waarvan de overtreder deel uitmaakt, in het boekjaar

⁴⁹ Daarna vindt nog een robuustheidscorrectie plaats, wat inhoudt dat de som van de inzetten door twee wordt gedeeld.

⁵⁰ Uit de Boetebeleidsregels volgt dat de basisboete wordt berekend volgens de formule: $x * y * 20 * 4\%$. Daarbij staat 'x' voor het geschatte gemiddelde bsr per bezoek en 'y' voor het geschatte aantal bezoeken in het relevante jaar. De Kansspelautoriteit gaat ervan uit dat het bsr 5% van de omzet bedraagt en dat de omzet dus het twintigvoudige van het bsr is. Van dat totaalbedrag neemt de Kansspelautoriteit 4% als basisboete. Bovenstaande formule laat zich vereenvoudigd weergeven als: $x * y * 80\%$. Daaruit volgt dat de basisboete 80% van het totale bsr per jaar is. Daarbij is de robuustheidscorrectie buiten beschouwing gelaten. Die correctie komt er feitelijk op neer dat het geschatte bsr nog eens door twee wordt gedeeld.

⁵¹ Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 6.2;

rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 7.2.

⁵² Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 7;

rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 8.4.

⁵³ Het met de overtreding behaalde geschatte bsr is dus $\text{€ } 55.014.696,80 / 2 = \text{€ } 27.507.348,40$.

voorafgaand aan het tijdstip van het boetebesluit. Het betreft de omzet van alle diensten en goederen die de onderneming van de rechtspersoon produceert of levert, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd.⁵⁴ Het gaat dus om de totale netto-omzet die de onderneming zowel in Nederland als in het buitenland heeft behaald.⁵⁵

113. Betpoint is een buitenlandse rechtspersoon. De memorie van toelichting bij artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht waarnaar artikel 35a, tweede lid, van de Wok verwijst, bepaalt hierover het volgende (wat eveneens van toepassing is op artikel 35a, tweede lid, van de Wok):

*"Betreft het buitenlandse rechtspersonen dan zal enig onderzoek moeten worden verricht naar elders gepubliceerde of anderszins bekende jaarcijfers. Ter verduidelijking (...) moet nog worden vermeld dat niet in alle gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op basis van het voorgestelde artikel 23, zevende lid, (nieuw) Sr een boete op te leggen die hoger is dan de zesde categorie, daadwerkelijk onderzoek zal behoeven te worden gedaan naar de exacte jaaromzet van de desbetreffende onderneming. Dit onderzoek kan achterwege blijven indien de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van die jaaromzet bedraagt."*⁵⁶

114. Mede in het kader van deze bezwaarprocedure heeft Betpoint financiële gegevens en bescheiden over 2021 overgelegd. Daaruit blijkt onder meer dat de wereldwijde netto-omzet van Betpoint in 2021 bijna [bedrag] bedraagt en dat Betpoint in 2021 een winst heeft behaald van [bedrag]. De door de Kansspelautoriteit opgelegde boete bedraagt minder dan tien procent van de wereldwijde netto-omzet van Betpoint in 2021. Volgens de commissie is dan ook voldaan aan het bepaalde in artikel 35a, tweede en derde lid, van de Wok. Aanvullend onderzoek naar de exacte jaaromzet van de desbetreffende onderneming is in dat kader niet nodig.

Omzet

115. Volgens de commissie stelt Betpoint ten onrechte dat de wijze waarop het begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels wordt gebruikt, in strijd is met artikel 35a van de Wok. Het begrip 'omzet' in dat artikel heeft slechts betrekking op de bepaling van de hoogte van het boetemaximum. Het begrip 'omzet' in de Boetebeleidsregels ziet daarentegen op de bepaling van de hoogte van de boete. Het wettelijk kader daarvoor wordt bepaald door artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. Dat artikel geeft geen definitie van het begrip 'omzet' en schrijft ook niet voor welke terminologie moet worden gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de boete. Daar is de Kansspelautoriteit dus vrij in.⁵⁷ Bovendien baseert de Kansspelautoriteit de boetheogte feitelijk ook op het bsr, zoals Betpoint verlangt.

Schatting

116. Volgens Betpoint mocht de Kansspelautoriteit de behaalde omzet niet schatten. De Kansspelautoriteit moest in plaats daarvan eerst de werkelijke omzet van Betpoint onderzoeken en vaststellen.
117. De commissie volgt Betpoint daar niet in. De commissie ziet niet in hoe de in Nederland behaalde omzet anders bepaald kan worden dan door een schatting. Betpoint heeft geen gegevens over haar in Nederland behaalde omzet overgelegd. Zo

⁵⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33685, nr. 3 (MvT), p. 13.

⁵⁵ Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 5.1; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 6.1.

⁵⁶ Zie ook de toelichting op artikel 57 van de Mededingingswet dat dezelfde strekking heeft.

⁵⁷ Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 6; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 7.

lang zij dat niet overlegt, rest de Kansspelautoriteit niets anders dan een schatting te maken van de in Nederland behaalde omzet.⁵⁸

118. De commissie ziet ook niet in waarom het zelf-incriminerend is dat de Kansspelautoriteit aan Betpoint heeft gevraagd om gegevens over haar omzet in Nederland aan te leveren. Volgens de commissie staat de overtreding vast. Verder is Betpoint de enige die over deze gegevens beschikt en de Kansspelautoriteit heeft haar voldoende gelegenheid geboden om deze gegevens over te leggen. De gegevens die Betpoint wel heeft overgelegd, geven naar het oordeel van de commissie onvoldoende inzicht in de in Nederland behaalde omzet.

Similarweb

119. De Kansspelautoriteit heeft voor haar schatting gegevens gebruikt van Similarweb Ltd., een private onderneming die toonaangevend is op dit gebied. Similarweb is gespecialiseerd in het schatten van bezoekgegevens en opereert onafhankelijk van de Kansspelautoriteit. Similarweb verkoopt haar schattingen voornamelijk aan bedrijven die daarmee bijvoorbeeld kunnen bepalen hoe zij zich verhouden tot hun concurrenten. Uit het feit dat veel bedrijven dit waardevol vinden, volgt al dat zij de analyses van Similarweb voldoende betrouwbaar vinden. Similarweb baseert haar analyses op basis van gegevens die ze aan een scala van bronnen ontleent, waaronder Google Analytics.⁵⁹
120. De betwisting van Betpoint van de nauwkeurigheid van de schatting van Similarweb slaagt niet. De commissie wijst er in de eerste plaats op dat Betpoint deze schatting kon weerleggen door de gegevens over de bezoeken aan haar website te verstrekken. Betpoint is de enige die over de daadwerkelijke gegevens beschikt. Dat heeft Betpoint niet gedaan. Zij maakt ook niet duidelijk hoe de Kansspelautoriteit anders kan bepalen of schatten wat Betpoint heeft verdiend met de in Nederland aangeboden illegale kansspelen.
121. In de tweede plaats wijst de commissie erop dat uit het boeterapport en het sanctiebesluit blijkt dat de Kansspelautoriteit zich ervan bewust is dat de gegevens van Similarweb schattingen betreffen. Daarom zijn de perioden waarin de bezoekaantallen onder de 5.000 liggen in het geheel niet meegeteld. Verder gaat Betpoint er ten onrechte aan voorbij dat de Kansspelautoriteit een zogeheten robuustheidscorrectie heeft doorgevoerd, wat feitelijk neerkomt op het hanteren van een foutmarge van maar liefst vijftig procent in het voordeel van Betpoint. Dat die robuustheidscorrectie ondeugdelijk is, is niet gebleken.

Omzetschatting per bezoek

122. In het 'Verslag met betrekking tot het Bruto Spel Resultaat en de omzetschatting van onvergunde aanbieders van kansspelen op afstand'⁶⁰ heeft de Kansspelautoriteit een inschatting gemaakt van het bsr⁶¹ dat een gemiddeld bezoek aan een illegale goksite genereert. Deze schatting berust voor een groot deel op feiten, maar noodgedwongen ook op enkele aannames. De commissie ziet niet in waarom dat problematisch zou zijn voor het maken van een schatting.

⁵⁸ Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 5.2; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 7.2.

⁵⁹ Zie: www.similarweb.com/corp/ourdata/.

⁶⁰ Kenmerk 10101/01.263.543.

⁶¹ Anders dan Betpoint stelt, is dus wel duidelijk wat bedoeld wordt met de term 'omzet'.

123. De schatting is gebaseerd op het bsr dat drie aanbieders hebben behaald met het zonder de daarvoor benodigde vergunning aanbieden van kansspelen in Nederland. Volgens de commissie zijn deze gegevens daarom voldoende bruikbaar om een schatting te maken van het bsr dat Betpoint heeft behaald met het zonder vergunning aanbieden van kansspelen in Nederland. Betpoint heeft niet, althans onvoldoende, onderbouwd dat haar aanbod dusdanig onvergelijkbaar is dat deze schatting disproportioneel ongunstig voor haar uitvalt.
124. De veronderstelling van Betpoint dat vergunninghouders doorgaans een groter bsr per bezoek hebben dan illegale aanbieders, omdat vergunninghouders gebruik maken van marketing, klopt niet. Illegale aanbieders hebben doorgaans juist een hoger bsr per bezoek. Spelers die gokken op illegale websites spelen gemiddeld langer en met hogere bedragen dan spelers die op legale websites gokken. Daarnaast wijst de commissie erop dat voor meerdere websites van Betpoint uitgebreid reclame is gemaakt die op Nederland was gericht.
125. Ten slotte is in dit verband nog van belang dat de Kansspelautoriteit het aantal bezoeken en de omzet die met de overtreding is behaald niet exact hoeft te bepalen. Het gaat er uiteindelijk om dat de hoogte van de boete in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde profijt. Dat is volgens de commissie het geval.

Conclusie

126. Volgens de commissie volgt uit het voorgaande dat de Kansspelautoriteit niet onzorgvuldig gehandeld heeft jegens Betpoint bij het schatten van de in Nederland behaalde omzet. Daarnaast volgt uit de door Betpoint overgelegde financiële gegevens over 2021 dat de door de Kansspelautoriteit opgelegde boete minder is dan tien procent van de wereldwijde netto-omzet van Betpoint. De commissie ziet dan ook geen aanleiding om de hoogte van de boete te matigen.

Ten aanzien van grond j

127. Betpoint betoogt dat geen sprake is van boeteverhogende omstandigheden. De commissie wijst erop dat de Kansspelautoriteit in het sanctiebesluit heeft verwezen naar paragraaf 5 en de toelichting van de Boetebeleidsregels, voor wat betreft de motivering per onderdeel van de boeteverhogende omstandigheden. De commissie stelt vast dat reeds daarmee de motivering is gegeven. Verder overweegt de commissie het volgende.

Inactivity fee

128. Volgens Betpoint was artikel 4.8, onder c, van haar algemene voorwaarden over het in rekening brengen van zogenoemde "administratiekosten" na ongeveer dertien maanden van inactiviteit niet onredelijk bezwarend. De speler zou zo namelijk herinnerd worden aan de openstaande balans en ertoe bewogen worden zijn account te sluiten. Betpoint stelt net zoals een bank kosten te maken voor de instandhouding van de rekening en het sturen van reminders. De heffing is nooit in rekening gebracht aan (Nederlandse) spelers en die intentie had zij ook niet.
129. De commissie verwijst naar het standpunt van de Kansspelautoriteit als verwoord in onderdeel 5.6 van het sanctiebesluit. Betpoint heeft zich via haar algemene voorwaarden het recht toegeëigend om inactiviteitskosten toe te passen en daarmee spelers onevenredig te benadelen en/of aan te zetten tot deelname aan kansspelen.

Gelet op de doelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie rechtvaardigt dit enkele feit reeds de boeteverhoging, volgens de commissie. De vraag of de inactiviteitskosten in de praktijk al dan niet in rekening zijn gebracht doet daar niets aan af. Bovendien is in de jurisprudentie geaccepteerd dat dit een gerechtvaardigde reden is om de boete te verhogen.⁶²

Maltese vergunning

130. Betpoint stelt dat de Kansspelautoriteit handelt in strijd met het territorialiteitsbeginsel en het recht op vrij verkeer van diensten ongerechtvaardigd inperkt. Zij bestraft Betpoint voor het niet naleven van de verplichtingen die gelden voor een Nederlandse vergunninghouder. Betpoint richt zich echter niet op Nederland en biedt kansspeldiensten aan in overeenstemming met haar Maltese vergunning.
131. De commissie overweegt dat vergunde aanbieders van online kansspelen aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden zijn gebonden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan (online) kansspelen. Het onvergund aanbieden van online kansspelen doet hieraan sterke afbreuk. Immers, door het ontbreken van toezicht kan niet gegarandeerd worden dat sprake is van een veilige of verantwoorde speelomgeving. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Die omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreffen veelal omstandigheden waarmee de speler extra benadeeld wordt, die het illegale aanbod voor sommige spelers aantrekkelijker maken dan het legale aanbod, of die anderszins de maatschappij extra schade toebrengen. In de jurisprudentie is geaccepteerd dat dat een gerechtvaardigde reden is om de boete te verhogen.⁶³
132. Over het beroep van Betpoint op haar vergunning van de MGA merkt de commissie op dat het hier om de activiteiten op de Nederlandse markt gaat. Volgens vaste jurisprudentie staat het lidstaten vrij om aan de hand van hun eigen schaal van waarden hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen.⁶⁴ Een aanbieder van online kansspelen mag zich überhaupt niet zonder een vergunning van de Kansspelautoriteit op de Nederlandse onlinekansspelmarkt begeven. De Maltese wet- en regelgeving of een Maltese vergunning is niet van toepassing in Nederland. De MGA of een andere buitenlandse toezichthouder is in Nederland niet bevoegd de Wok te handhaven. Daarbij zij wellicht ten overvloede 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.
133. Volgens Betpoint heeft de Kansspelautoriteit in het sanctiebesluit boeteverhogende omstandigheden opgevoerd die niet in het rapport genoemd waren, zoals de 'onjuiste en irrelevante mededelingen over vergunningen'. Betpoint kon daar niet op reageren. Bovendien vindt Betpoint die mededeling niet irrelevant.
134. De commissie volgt Betpoint daarin niet. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Betpoint op haar website vermeldde: "*BP Group Ltd is licensed and regulated in the European Union by the Malta Gaming Authority*". De Kansspelautoriteit heeft

⁶² Rb. Den Haag 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092 (*Ksa/Royal Panda/Leovegas*), r.o. 4.5.10.

⁶³ Vgl. rb Den Haag, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092 (*Ksa/Royal Panda/LeoVegas*), r.o. 4.5.10.

⁶⁴ HvJ EU 3 juni 2010, ECLI:EU:C:2010:307 (*Betfair*), r.o. 28;

HvJ EU 8 september 2009, ECLI:EU:C:2009:519 (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd*), r.o. 55-73.

vervolgens verwezen naar de Beleidsregels, paragraaf 5, onder D. Het valt niet in te zien waarom een professionele marktpartij als Betpoint, eventueel met professionele rechtsbijstand, niet zelf kon inzien dat zij met die vermelding de onjuiste en misleidende indruk kon wekken dat Betpoint was vergund en gereguleerd in de Europese Unie door de MGA.

135. Overigens lijkt Betpoint kennelijk daadwerkelijk het standpunt in te nemen dat zij werd vergund en gereguleerd in de Europese Unie door de MGA. De commissie wijst erop dat Betpoint zich ook in deze procedure herhaaldelijk beroept op haar MGA-vergunning en Betpoint de volgende standpunten inneemt:

"De mededeling [als geciteerd in het vorige randnummer, commissie] was namelijk juist én relevant. Betpoint beschikt namelijk in de Europese Unie over een vergunning van de Maltese Gaming Authority. Dat is relevante informatie voor websitebezoekers."

En: *"Bovendien is het hanteren van inactiviteitskosten in overeenstemming met de vergunningsvoorwaarden van haar Maltese vergunning."*

136. Het beroep van Betpoint op de uitsluiting van deelname vanuit Nederland in de algemene voorwaarden doet aan de bovenstaande mededeling niet af. Zij kan die verantwoordelijkheid niet op die manier van zich afschuiven.

Autoplay en turboplay

137. Betpoint betoogt dat niet uit het boeterapport of de bijbehorende bijlagen blijkt dat de auto- of turboplay beschikbaar was in Nederland. Uit het antwoord van de klantenservice van Betpoint aan de toezichthouder bleek juist dat die functies niet beschikbaar waren in de regio van de toezichthouder. Uit de dossierstukken blijkt ook dat tijdens het spelen de functie niet ingeschakeld was.

138. De commissie acht het ongeloofwaardig dat Betpoint die functies zichtbaar had gemaakt terwijl die helemaal niet werkten. Betpoint heeft ook niet concreet onderbouwd en niet aannemelijk gemaakt dat de autoplay- of turboplayfuncties niet werkten. De commissie ziet overigens steun voor haar oordeel in het feit dat uit randnummer 17 van het voornemen last onder dwangsom blijkt dat de toezichthouder op 22 februari 2022 bij een ander spel op de website de autoplayfunctie had aangezet en de functie werkte.

Leeftijdsverificatie

139. Betpoint stelt dat niet duidelijk is wat adequate leeftijdsverificatie inhoudt, maar dat zij die wel had en ook zichtbaar had gemaakt. Zij had immers een "zelf-leeftijdsverificatie" tijdens de registratieprocedure en kon daarna eventueel identiteitsdocumenten opvragen. Zij vroeg spelers naar de geboortedatum bij het maken van een account en zij vroeg hen aan te vinken dat zij 18 jaar of ouder zijn.
140. De commissie volgt de Kansspelaautoriteit in haar standpunt dat aanbieders van online kansspelen de leeftijd van deelnemers zichtbaar dienen te verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid om te voorkomen dat minderjarigen aan de aangeboden kansspelen kunnen deelnemen. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen is een belangrijke prioriteit van de Kansspelaautoriteit bij de aanpak

van online kansspelen.⁶⁵ De commissie acht het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie dan ook zeer ernstig. Verder wijst zij op vaste rechtspraak dat het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie een boeteverhogende omstandigheid is.⁶⁶

141. De commissie overweegt dat bij Betpoint niet is gebleken van genomen maatregelen om deelname van minderjarigen feitelijk te voorkomen. Het vragen naar een geboortedatum bij de inschrijving en het aanvinken dat iemand 18 jaar of ouder is, is daartoe onvoldoende, omdat dat geen leeftijdsverificatie betreft. Het was voor minderjarigen wel degelijk mogelijk om zich te registreren en deel te nemen aan online kansspelen op de website. Betpoint legde de verantwoordelijkheid om te weerhouden dat minderjarigen aan haar online kansspelen zouden deelnemen bij de minderjarigen zelf. De commissie volgt Betpoint niet in de stelling dat het onduidelijk was wat een onlinekansspelaanbieder moest doen om het voor minderjarigen onmogelijk te maken om deel te nemen. Andere onlinekansspelaanbieders hadden wel doeltreffende leeftijdsverificatie. De Kansspelautoriteit heeft dan ook terecht en op goede gronden overwogen dat het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie als verwijtbare, ernstige en daarmee een bijzondere boeteverhogende omstandigheid mocht kwalificeren.

Bijzondere omstandigheden

142. Betpoint stelt dat het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel dat de algemene voorwaarden met betrekking tot het opnemen en uitbetalen van gelden niet in het boeterapport, de Boetebeleidsregels, noch in de wet ter sprake komen. Zij kon daarop ook niet reageren. Volgens Betpoint zou er ook geen sprake zijn van onredelijke voorwaarden met betrekking tot het opnemen en uitbetalen van gelden.
143. De commissie wijst op paragraaf 5, onder M van de Boetebeleidsregels. Daarin gaat het om bijzondere boeteverhogende omstandigheden die door de Kansspelautoriteit niet expliciet vooraf zijn bepaald, maar worden ingevuld afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval en op basis van haar discretionaire bevoegdheid. Uit de toelichting daarbij volgt dat indien een niet-voorzien omstandigheid naar het oordeel van de Kansspelautoriteit extra gevaar of benadeling voor de consument oplevert, dit als boeteverhogende omstandigheid zal worden beschouwd. De commissie wijst erop dat de Kansspelautoriteit beoordelingsruimte heeft over wat noodzakelijk is om de consument en de maatschappij te beschermen. Daar passen criteria zoals het extra benadelen van de consument door onredelijke voorwaarden bij.⁶⁷
144. Naar het oordeel van de commissie heeft de Kansspelautoriteit de diverse onredelijke voorwaarden in de algemene voorwaarden van Betpoint, zoals genoemd in onderdeel 6.2.2 van het sanctiebesluit, terecht als bijzondere boeteverhogende omstandigheid gekwalificeerd. De commissie wijst naar wat de Kansspelautoriteit in randnummer 112 van het sanctiebesluit heeft overwogen. Samengevat is daarin volgende toegelicht.

⁶⁵ Zie www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/.

⁶⁶ Rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 8-8.1; rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884 (niet gepubliceerd), r.o. 7.4; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 8.2; Afdeling 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728 (*Ksa/N1 I*), r.o. 4.7-4.9.

⁶⁷ Rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884 (niet gepubliceerd), r.o. 7.4; rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 8.3.

145. Uit artikel 10.8 van de algemene voorwaarden volgt dat Betpoint zich het recht voorbehield om een geldopname te weigeren totdat een speler al het geld op zijn account minstens één keer heeft ingezet. Consumenten konden daardoor niet vrijelijk over hun saldo beschikken en werden gedwongen eerst aan kansspelen van Betpoint deel te nemen, met alle bij illegale kansspelen behorende risico's van dien.
146. Uit artikel 10.9 van de algemene voorwaarden volgt dat Betpoint zich het recht voorbehield om kosten te rekenen voor een uitbetaling. Consumenten konden daardoor belemmerd worden om vrij over hun saldi te beschikken, en waarbij ook onduidelijk was hoe hoog deze kosten waren. Daarnaast bleek uit de FAQ over 'banking' dat een maximale opname per dag van € 5.000,- mogelijk was.
147. Verder zijn de beweerdelijke administratieve kosten en witwasverplichtingen niet onderbouwd, niet aannemelijk gemaakt en kunnen zij aan het voorgaande niet afdoen.
148. Dat de Kansspelautoriteit het benadelende karakter niet of onvoldoende heeft gemotiveerd, is onjuist. Voor zover Betpoint meent dat het niet duidelijk zou zijn dat zulke voorwaarden spelers kunnen dwingen of kunnen aanzetten om te spelen, of kunnen belemmeren vrij over hun saldo te beschikken, kan zij daar niet in gevolgd worden. De voorwaarden zijn evident benadelend voor de speler.

Ten aanzien van grond k

149. Betpoint stelt een jonge, kleine onderneming in een start-up fase te zijn met [toelichting financiële situatie]. Zij meent dat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de draagkracht van Betpoint bij het nemen van het sanctiebesluit en daarmee [toelichting financiële situatie]. Op grond daarvan zou de boete gematigd moeten worden.
150. De commissie wijst er eerst op dat Betpoint in haar bezwaarschrift stelt: *"De draagkracht van een onderneming, evenals het criterium van de onevenredige gevolgen, zien op de financiële onderdelen van een onderneming die betrekking hebben op de huidige financiële situatie en mogelijkheden van een onderneming."* Ook stelt Betpoint dat de Kansspelautoriteit rekenschap moest geven van de grote financiële belangen bij een bijzonder hoge boete aan een onderneming zoals Betpoint en vervolgens dat *"de Ksa onmogelijk de belangen van Betpoint bij het Boetebesluit gemotiveerd [heeft] kunnen afwegen"* omdat Betpoint (beweerdelijk) geen zienswijze kon geven op een voornemen tot boeteoplegging.⁶⁸ De commissie meent – kennelijk met Betpoint – dat alleen Betpoint een volledig en juist financieel beeld kan geven van haar huidige financiële situatie en haar mogelijkheden.
151. Betpoint heeft voorafgaand aan het sanctiebesluit haar beperkte draagkracht niet aannemelijk gemaakt, terwijl zij zich daar wel op heeft beroepen. De commissie verwijst naar randnummer 76 van dit advies en wijst nogmaals op de onbegrijpelijkheid van het standpunt van Betpoint. Hoe Betpoint voor zich ziet dat de Kansspelautoriteit rekening moest houden met de draagkracht van Betpoint zonder dat Betpoint een volledig en juist financieel beeld van haarzelf geeft, is niet duidelijk. Dat de Kansspelautoriteit de draagkracht van Betpoint niet (goed) kon bepalen, valt de Kansspelautoriteit volgens de commissie dan ook niet te verwijten.

⁶⁸ Randnummers 256 en 76.

152. Betpoint heeft financiële stukken ingediend na het nemen van het sanctiebesluit, in het kader van haar verzoek om een voorlopige voorziening, haar aanvraag van een betalingsregeling en haar bezwaar. Ook heeft Betpoint nader inzicht gegeven in de bedrijfsstructuur van de onderneming waar zij deel van uitmaakt. Op basis van die stukken en in het kader van de draagkracht van Betpoint oordeelt de commissie als volgt.

Beoordeling draagkracht

153. De commissie overweegt dat Betpoint niet alle gevraagde stukken heeft overgelegd. De volgende documenten ontbreken terwijl de Kansspelautoriteit daar op 17 mei 2023, 15 augustus 2023, 7 september 2023, 1 december 2023 en 14 juni 2024 daar wel uitdrukkelijk om heeft gevraagd en zij daar Betpoint ook nog eens herhaaldelijk aan heeft herinnerd:
- 1) de controleverklaring voor de enkelvoudige jaarrekening van 2024 van Betpoint;
 - 2) de geconsolideerde jaarrekeningen 2022 en 2024 van haar moederbedrijf en de controleverklaringen daarvoor;
 - 3) de bankafschriften van de alle rekeningen van de laatste maand (januari 2025);
 - 4) de kasstaat van de laatste maand (januari 2025);
 - 5) de balans, winst- en verliesrekening en kasstroomoverzicht van het lopende boekjaar, inclusief een accountantsverklaring voor de financiële overzichten (januari 2025);
 - 6) prognoses: de winst- en verliesrekening per jaar van de periode 2025 tot en met 2027 met de boete als aparte post, en de accountantsverklaring daarvoor;
 - 7) prognoses: het kasstroomoverzicht van de periode 2027; en
 - 8) prognoses: de accountantsverklaringen voor de kasstroomoverzichten 2025 tot en met 2027.
154. Het is aan Betpoint om gemotiveerd te onderbouwen dat matiging van de boete nodig is wegens haar beweerdelijk beperkte financiële draagkracht. Daar is zij niet in geslaagd, ondanks dat zij daartoe ruimschoots en meermaals in de gelegenheid is gesteld. Betpoint is bovendien nog specifiek gewezen op de ontbrekende gegevens die nodig zijn om haar stelling te kunnen beoordelen. Door het ontbreken van de in het vorige randnummer genoemde stukken is de commissie onvoldoende in staat om vast te stellen of de boete van Betpoint gematigd dient te worden of dat een betalingsregeling getroffen dient te worden. De commissie constateert dat Betpoint ruim voldoende gelegenheid heeft gehad om de benodigde stukken te verstrekken en inzicht in haar financiële positie te geven. Zij adviseert daarom om het verzoek tot matiging af te wijzen.

Ten aanzien van de redelijke termijn

155. Volgens vaste rechtspraak is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is. De termijn vangt aan op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat tegen hem een procedure inzake een punitieve sanctie in gang wordt gezet.⁶⁹

⁶⁹ Afdeling 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7033.

156. Volgens de commissie kon Betpoint de verwachting ontlenen dat tegen Betpoint een boeteprocEDURE in gang werd gezet toen de Kansspelautoriteit op 18 juli 2022 het voornemen tot een boeteoplegging aan Betpoint kenbaar had gemaakt. Op dat moment startte de redelijke termijn. De redelijke termijn eindigt wanneer de Kansspelautoriteit een beslissing op bezwaar neemt. Tot op heden heeft zij nog geen beslissing op het bezwaar van Betpoint genomen. Verder meent de commissie dat in dit geval het overgrote deel van die vertraging is veroorzaakt door Betpoint als degene aan wie de boete is opgelegd en aan wie de vertraging moet worden toegerekend. Betpoint heeft tenslotte zelf veel nader uitstel verzocht en gekregen om haar financiële gegevens en bescheiden op te stellen en in te dienen. Daarnaast heeft Betpoint meermaals verzocht om verplaatsing van de hoorzitting en uitstel voor het indienen van haar gronden van het bezwaar.
157. De commissie adviseert de Kansspelautoriteit om in de beslissing op bezwaar te beoordelen of de redelijke termijn voor de sanctieprocedure in dit geval is overschreden en zo ja, of de boete om die reden moet worden gematigd en zo ja, met welk bedrag. Als sprake is van een overschrijding van de redelijke termijn die aan de Kansspelautoriteit toe te rekenen is, adviseert de commissie om het bezwaar van Betpoint tegen het sanctiebesluit om die reden gegrond te verklaren.

Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit

Ten aanzien van gronden l en m

158. Naar de overtuiging van Betpoint zal het sanctiebesluit in rechte geen stand houden. Vanwege de onrechtmatigheid van het sanctiebesluit, is het openbaarmakingsbesluit eveneens onrechtmatig. Betpoint verzoekt de Kansspelautoriteit om de gronden van het bezwaar tegen het sanctiebesluit als herhaald en ingelast te beschouwen.
159. De commissie overweegt dat de door Betpoint aangevoerde standpunten ten aanzien van de rechtmatigheid van het sanctiebesluit en procedurele gebreken hierboven reeds uitgebreid aan de orde zijn gekomen. De commissie volstaat dan ook met een verwijzing naar het voorgaande. Zij deelt de overtuiging van Betpoint niet.

Ten aanzien van gronden n, o en p

160. Betpoint stelt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte geen rekening zou hebben gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo, geen belang zou zijn gediend bij de publicatie en de publicatie in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel.
161. Volgens de commissie is de publicatie niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De Kansspelautoriteit heeft voldoende rekening gehouden met de bedoeling van de wetgever inzake de Woo. De Kansspelautoriteit heeft daarbij ook gemotiveerd dat grote belangen worden gediend met de publicatie.
162. Ter ondersteuning van dit oordeel verwijst de commissie naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen in hoofdstuk 2 van het openbaarmakingsbesluit. De commissie ziet eveneens steun voor dit oordeel in de uitspraak van de

voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 1 maart 2023 inzake het verzoek om een voorlopige voorziening van Betpoint⁷⁰:

"De voorzieningenrechter stelt vast dat het boetebesluit is genomen in het kader van een aan verweerder door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd.³ [Voetnoot: ³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 februari 2017 ECLI:NL:RVS:2017:484 (rechtsoverweging 10).] Verweerder heeft er terecht op gewezen dat er een preventieve werking uitgaat van openbaarmaking van de besluiten. Ook heeft verweerder kenbaar gemaakt dat bij de publicatie van besluiten altijd wordt vermeld, of er rechtsmiddelen tegen de besluiten zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en onherroepelijk zijn.

(...)

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder daarom in dit geval zijn belangen bij openbaarmaking van het boetebesluit zwaarder mogen laten wegen, dan het belang van verzoekster om geen nadelen te ondervinden door die openbaarmaking."

163. De commissie volgt Betpoint niet in haar opvatting dat er geen belangen zijn gediend met de openbaarmaking van het sanctiebesluit. Zoals de Kansspelautoriteit terecht heeft overwogen in het openbaarmakingsbesluit, is met openbaarmaking onder meer het belang van consumentenbescherming en verslavingspreventie gediend. De Kansspelautoriteit wil spelers waarschuwen voor praktijken die in strijd zijn met de wet. Openbaarmaking vergroot de bewustwording van spelers met betrekking tot illegaal aanbod. Spelers worden in dit geval gewezen op het illegale karakter van het betreffende aanbod. Zij weten dan ook dat zij wellicht geld vergokken of vergokt hebben bij een aanbieder die zich niet gebonden acht aan Nederlandse regelgeving, dus ook niet aan voorschriften die wel gelden voor houders van een Nederlandse vergunning, bijvoorbeeld ten aanzien van het voorkomen van onmatige deelname of kansspelverslaving. Daarmee wordt hen duidelijk dat zij dus ook niet de bescherming van een Nederlandse vergunning genieten. Dat dient bovendien de speciale en generale preventie.
164. Met de openbaarmaking geeft de Kansspelautoriteit inzicht in haar werkwijze. Het is daardoor controleerbaar hoe zij haar bevoegdheden inzet. Het wordt bijvoorbeeld voor iedereen inzichtelijk welke gevolgen zij verbindt aan het illegaal aanbieden van kansspelen. Dat kan ook beboete overtreders baten. Dankzij eerder openbaar gemaakte besluiten kunnen zij bijvoorbeeld controleren of de Kansspelautoriteit gelijke gevallen gelijk behandelt. Het is de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit in juridische procedures geregeld wordt geconfronteerd met eerder genomen en gepubliceerde besluiten. Ook Betpoint beroept zich op eerdere door de Kansspelautoriteit genomen sanctiebesluiten in randnummers 40 en 41 van haar bezwaarschrift. Zij kan dat alleen maar doen doordat de Kansspelautoriteit deze besluiten heeft gepubliceerd.

⁷⁰ Rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/594 (niet gepubliceerd), r.o. 5.

165. Verder wijst de commissie op een groot aantal uitspraken – inmiddels vaste jurisprudentie te noemen – van de Kansspelautoriteit, waarin de openbaarmaking van een sanctie door de Kansspelautoriteit op grond van de Woo van groot belang en rechtmatig wordt geacht.⁷¹
166. Tegenover het algemene belang van openbaarheid staan de belangen van Betpoint. Betpoint stelt dat zij door de openbaarmaking wordt benadeeld. Volgens haar zijn er nadelige gevolgen voor haar relaties met de MGA en wellicht ook met andere toezichthouders in de toekomst en zou zij reputatieschade hebben geleden.
167. Nu de boete terecht is opgelegd en Betpoint niet concreet haar beweerdelijk onevenredige reputatieschade door de openbaarmaking heeft onderbouwd, is de commissie van oordeel dat de Kansspelautoriteit het belang van transparantie en het verstrekken van informatie in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van Betpoint bij het voorkomen van reputatieschade. De commissie overweegt daarbij dat Betpoint het risico dat zij door de openbaarmaking reputatieschade zou lijden zelf op de koop toe heeft genomen. Als er al sprake was van reputatieschade, dat eerder het gevolg is van de overtreding dan van openbaarmaking van de boete. Het is al sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit in 2012 vast beleid dat boetebesluiten openbaar worden gemaakt, inclusief de namen van de overtreders en de eventuele websites. Volgens vaste rechtspraak is dat rechtmatig. Vanaf het moment dat Betpoint gelegenheid gaf tot deelname aan kansspelen aan in Nederland verblijvende personen, wist zij dus dat zij het risico nam om beboet te worden en dat de Kansspelautoriteit als gevolg daarvan de naam van Betpoint en de websites openbaar zou maken.
168. Dat de Kansspelautoriteit voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van Betpoint, blijkt volgens de commissie overigens ook uit het feit dat de Kansspelautoriteit tegemoet is gekomen aan het verzoek van Betpoint om de publicatie van beide besluiten op te schorten totdat de voorzieningenrechter uitspraak had gedaan op het door Betpoint ingediende verzoek om voorlopige voorziening. Beide besluiten zijn pas gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit op 3 maart 2023. Bovendien staat bij beide besluiten vermeld dat bezwaar is gemaakt.

⁷¹ Rb. Den Haag (vzr.) 3 februari 2023, SGR 22/7396 en SGR 22/7397 (niet gepubliceerd), r.o. 6;
rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:22339 (*Ksa/Fairload*), r.o. 8;
rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:22344 (*Ksa/Probe*), r.o. 8;
rb. Den Haag (vzr.) 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:22345 (*Ksa/Videoslots*), r.o. 5;
rb. Den Haag (vzr.) 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21763 (*Ksa/LCS*), r.o. 4.2;
rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23424 (*Ksa/Gammix*), r.o. 4.2;
rb. Den Haag 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050 (*Ksa/JOI Gaming*), r.o. 10-10.2;
rb. Den Haag 23 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2025:27162 (*Ksa/Bingoal*), r.o. 6.19;
rb. Den Haag 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*Ksa/N1 II*), r.o. 11-11.1;
rb. Den Haag 27 november 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:20001 (*Ksa/Bingoal*), r.o. 11;
rb. Den Haag 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884 (niet gepubliceerd), r.o. 8-8.1;
rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Ksa/Probe*), r.o. 10-10.1;
rb. Den Haag 16 september 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:16964 (*Ksa/Hillside*), r.o. 11-11.2;
rb. Amsterdam (vzr.) 28 oktober 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7914 (*Ksa/Betent*), r.o. 9;
rb. Den Haag (vzr.) 10 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:26861 (*Ksa/Rust Clash*), r.o. 3.6;
rb. Den Haag (vzr.) 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627 (*Ksa/Optdeck*), r.o. 5.1-5.4;
rb. Den Haag (vzr.) 11 december 2025, SGR 25/4685 (niet gepubliceerd), r.o. 5.5 en 5.9;
rb. Den Haag (vzr.) 18 december 2025, SGR 25/7439 (niet gepubliceerd), r.o. 6.2-6.7;
rb. Den Haag (vzr.) 16 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:833 (*Ksa/Hillside*), r.o. 5.3 en 5.7.

5. Conclusie

169. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren en de besluiten, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten. De commissie ziet ook geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.
170. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 20 februari 2026, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. M.T.P.J. van Oers (voorzitter), dhr. mr. K. Hollemans en de heer mr. drs. T.F. Prins.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit
de voorzitter,

w.g.

mr. M.T.P.J. van Oers