



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar van FBC B.V., tegen het besluit van 15 november 2024, kenmerk 15559/01.323.752, tot oplegging van een last onder dwangsom aan FBC B.V., en tegen het besluit van 15 november 2024, kenmerk 15559/01.325.924, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

Zaak:19109

Openbaarmaking onder kenmerk: 19109/01.343.671

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) heeft bij besluit van 15 november 2024 een last onder dwangsom opgelegd aan (hierna: bezwaarmaakster) wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). Dit besluit zal in het navolgende worden aangeduid als het sanctiebesluit.
2. Sanctiebesluiten van de Kansspelautoriteit worden in beginsel openbaar gemaakt op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo). Een besluit tot openbaarmaking van het sanctiebesluit (hierna: openbaarmakingsbesluit) is eveneens op 15 november 2024 genomen.
3. Tegen de besluiten van de Kansspelautoriteit is bezwaar gemaakt. In deze beslissing op bezwaar zal de Kansspelautoriteit allereerst een overzicht geven van het verloop van de procedure en het wettelijk kader. Daarna volgt een samenvatting van de bezwaargronden en de beoordeling van de gronden door de Kansspelautoriteit. Aansluitend op de beoordeling volgt de beslissing op het bezwaar.

2 Verloop van de procedure

4. Op 26 januari 2023, 24 april 2024 en 18 juni 2024 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) de website freebitco.in (hierna: de website) onderzocht. De toezichthouder heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.



OPENBAAR

5. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk was om vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
6. Bij brief van 31 juli 2024 is een voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom en openbaarmaking naar bezwaarmaakster verzonden.¹
7. Op 1 augustus 2024 heeft bezwaarmaakster haar zienswijze ingediend per e-mail. Bezwaarmaakster liet weten alle Nederlandse IP-adressen te hebben geblokkeerd voor deelname aan kansspelen waarmee Bitcoins kunnen worden gewonnen. Alle andere diensten bleven volgens bezwaarmaakster mogelijk voor gebruikers vanuit Nederland.
8. Op 28 augustus 2024 heeft de voormalige gemachtigde van bezwaarmaakster gereageerd per e-mail. Hij liet weten dat er maatregelen waren genomen door bezwaarmaakster, waardoor geen gelegenheid meer werd geboden tot deelname aan kansspelen vanuit Nederland. Daarbij werd ook vermeld dat de website nog wel toegankelijk was voor andere diensten, niet zijnde kansspelen op afstand.
9. Op 29 augustus 2024 constateerde een toezichthouder dat deelname aan kansspelen vanuit Nederland nog steeds mogelijk was. Per e-mail van 30 augustus 2024 heeft de Kansspelautoriteit bezwaarmaakster een laatste gelegenheid geboden om (uiterlijk 4 september 2024) de nodige maatregelen te nemen. Daarbij is aangekondigd dat als de nodige maatregelen uitblijven, de last onder dwangsom zou worden opgelegd.
10. Op 30 augustus 2024 liet de voormalige gemachtigde van bezwaarmaakster per e-mail weten dat het inderdaad nog niet gelukt was om de maatregelen door te voeren. Dit had te maken met onvoorziene technische uitdagen. Er werd verzocht om uitstel tot 9 september 2024. Bezwaarmaakster zou binnen deze termijn alle noodzakelijke maatregelen nemen.
11. Op 30 augustus 2024 liet de Kansspelautoriteit per e-mail weten akkoord te gaan met uitstel tot 9 september 2024. Daarbij werd vermeld dat er op 9 september 2024 een hercontrole zou plaatsvinden op de website. Aangegeven werd dat als de

¹ 15559/01.320.620.



OPENBAAR

overtreding nog steeds niet gestaakt zou zijn, er een besluit tot oplegging van de last onder dwangsom zou volgen.

12. Op 12 september 2024 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail aan de voormalige gemachtigde van bezwaarmaakster laten weten dat uit de hercontrole van 9 september 2024 nog steeds bleek dat het mogelijk is om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op de website. Naast de mogelijkheid tot deelname aan sportwedstrijden, zijn er ook andere kansspelen geconstateerd op de website (waarbij een speler kan gokken op een getal boven de 5250 of onder de 4750 of tickets kan kopen voor een loterij). De Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaakster een laatste mogelijkheid geboden om alle kansspelen op de website te blokkeren of te verwijderen voor spelers met een Nederlands IP-adres. Aangegeven werd dat er op 16 september 2024 weer een hercontrole zou plaatsvinden. Als dan de noodzakelijke maatregelen niet zouden zijn genomen, dan zou de Kansspelautoriteit definitief overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.
13. Op 5 november 2024 heeft een toezichthouder een hercontrole uitgevoerd op de website. Uit dat onderzoek is gebleken dat het nog steeds mogelijk was om vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
14. Op 15 november 2024 is, gelet op het bovenstaande, een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom verzonden aan bezwaarmaakster. Aan dit besluit lag ten grondslag dat bezwaarmaakster door middel van haar website gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan kansspelen vanuit Nederland, zonder dat daarvoor een vergunning was verleend op grond van de Wok. Daarmee handelt bezwaarmaakster in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Met het sanctiebesluit droeg de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit bezwaarmaakster op het aanbieden van kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te staken en gestaakt te houden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.
15. Bezwaarmaakster kon dit doen door alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend te beëindigen en beëindigd te houden. Dit omvat het aanbieden van kansspelen via de website, zoals sportwedstrijden. Ook omvat dit iedere



OPENBAAR

andere activiteit, als gevolg waarvan het mogelijk is om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.

16. Voor iedere week of deel daarvan dat de overtreding voortduurde na het verstrijken van de begunstigingstermijn verbeurde bezwaarmaakster een dwangsom van € 280.000,- met een maximum van € 840.000,-.
17. Op 11 december 2024 heeft bezwaarmaakster (pro forma) gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 15 november 2024 met kenmerk 15559/01.323.752 (hierna: sanctiebesluit) en op 24 december 2024 heeft bezwaarmaakster (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 15 november 2024 met kenmerk 15559/01.325.924 (hierna: openbaarmakingsbesluit).
18. Op 14 januari 2025 bleek bij een hercontrole dat bezwaarmaakster de nodige maatregelen had genomen en dat de overtreding was beëindigd.
19. Op 27 maart 2025 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden, waarbij bezwaarmaakster haar bezwaar mondeling kon toelichten. Namens bezwaarmaakster was daarbij aanwezig haar gemachtigde.
20. Naar aanleiding van de hoorzitting zijn op 17 april 2025 aanvullende schriftelijke vragen gesteld aan gemachtigde van bezwaarmaakster. Zij is in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 8 mei 2025 te reageren op deze vragen, maar zij heeft hier niet op gereageerd.

3 Juridisch kader

21. Op grond van artikel 6 van het EVRM heeft een ieder recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld.
22. Op grond van de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb moet de Kansspelautoriteit bij de voorbereiding van een besluit de nodige zorgvuldigheid betrachten en de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen.



OPENBAAR

23. Op grond van artikel 3:46 van de Awb moet een besluit berusten op een deugdelijke motivering.
24. Op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb moet de Kansspelautoriteit, voordat zij een besluit neemt dat nadelig is voor een belanghebbende, deze in de gelegenheid stellen een zienswijze naar voren te brengen.
25. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het verboden om gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.
26. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht houden op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.
27. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35 van de Wok bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de voorschriften van de Wok. Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.
28. Op grond van artikel 3.1 van de Woo heeft de Kansspelautoriteit de bevoegdheid om besluiten te openbaren, mits de openbaarmaking van die informatie past in de taak van het betrokken bestuursorgaan.

4 Ontvankelijkheid

29. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, waardoor de bezwaren ontvankelijk zijn.

5 Hoorzitting

30. Bezwaarmaakster heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om tijdens de hoorzitting van 27 maart 2025 de bezwaargronden toe te lichten. Van deze



OPENBAAR

hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 8 april 2025 is verzonden.² Hetgeen is besproken tijdens de hoorzitting is meegenomen in deze beslissing op bezwaar. Bezwaarmaakster heeft gereageerd op het verslag.

6 Bezwaargronden

6.1 Sanctiebesluit

31. Ten aanzien van het sanctiebesluit voert bezwaarmaakster kort samengevat het volgende aan:

- a. er is niet voldaan aan het vereiste voor een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, te weten "gelegenheid geven" ;
- b. er is sprake van strijd met het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel;
- c. er is sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel en enige noodzakelijkheid voor het opleggen van een last onder dwangsom ontbreekt;
- d. de dwangsom is te hoog en daarmee niet in verhouding met artikel 5:32b van de Awb;
- e. er is sprake van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- f. de begunstigingstermijn was te kort.

6.2 Openbaarmakingsbesluit

32. Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit voert bezwaarmaakster kort samengevat het volgende aan:

- g. er is sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de grondslag voor openbaarmaking ontbreekt.

7 Beoordeling

33. Ten aanzien van de door bezwaarmaakster aangevoerde bezwaargronden overweegt de raad van bestuur het onderstaande. Voor het overige verwijst de raad van bestuur naar de reeds gegeven motivering in het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Deze motivering wordt gehandhaafd in dit besluit op bezwaar.

² Kenmerk 19109/ 01.340.097.



OPENBAAR

7.1 Sanctiebesluit

34. Volgens bezwaarmaakster is er geen sprake van een overtreding. De bezwaargronden tegen het sanctiebesluit worden hieronder behandeld.

7.1.1 Niet voldaan aan het vereiste van "gelegenheid geven" (bezwaargrond a)

35. Volgens bezwaarmaakster heeft zij de Wok niet overtreden. De website is nooit gericht (geweest) op Nederland. Het vereiste voor overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, te weten "gelegenheid geven" is niet vervuld. De Kansspelautoriteit was daarom niet bevoegd tot handhaving. Voor zover met de website wel gelegenheid is gegeven tot deelneming aan kansspelen in Nederland en deze gericht was op de Nederlandse markt, stelt bezwaarmaakster dat daar geen sprake meer van is sinds de door haar getroffen (technische) maatregelen. Op basis van jurisprudentie en de totstandkomingsgeschiedenis van de Wok, is er volgens bezwaarmaakster slechts sprake van "gelegenheid geven" wanneer via een website potentiële deelnemers in Nederland direct toegang hebben tot kansspelen, waarbij deelname niet onmogelijk wordt gemaakt door het gebruik van geolocatie-technieken én de website is gericht op de Nederlandse markt. Voor de vraag wanneer sprake is van het in Nederland organiseren van kansspelen op afstand dient volgens bezwaarmaakster aansluiting te worden gezocht bij het arrest Pammer en Alpenhof.³ De wetgeschiedenis en jurisprudentie bevatten volgens bezwaarmaakster geen aanwijzingen om het verbod in de Wok en de strekking van het begrip "gelegenheid geven" ruimer op te vatten, laat staan dat alle gelegenheid geven daaronder dient te worden begrepen.

36. Bij de beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok verboden "gelegenheid geven" moet volgens de Hoge Raad vooropgesteld worden dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen. Het moet worden aanvaard dat van hier te lande gelegenheid geven als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder

³ HvJ EU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740.

**OPENBAAR**

dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland.⁴ De intentie van de aanbieder om zich al dan niet tot Nederland te richten is hierbij irrelevant.⁵ Het is ook niet relevant of het aanbod primair op Nederland is gericht.⁶ De mate waarin de aanbieder zijn activiteiten op de Nederlandse markt richt, is volgens vaste jurisprudentie niet maatgevend. Het gaat erom dat met websites waarvoor de aanbieder verantwoordelijk is, gelegenheid is geboden om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.⁷

37. De Kansspelautoriteit acht daarbij relevant dat online kansspelaanbod veelal hoge tot zeer hoge risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving heeft. Online kansspelen brengen bovendien andere en ernstigere risico's met zich dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen.⁸ Met name risico- en probleemspelers zijn sterker geneigd onvergund online kansspelaanbod op te zoeken. Aanbieders van onvergunde kansspelen die willen voorkomen dat zij hun aanbod mede op Nederland richten, moeten daar bij het treffen van maatregelen rekening mee houden.
38. De Kansspelautoriteit mag ervan uitgaan dat een website van een aanbieder vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. De Kansspelautoriteit hoeft de aanwezigheid van een blokkade niet aan te nemen, totdat zij het tegendeel door eigen onderzoek heeft vastgesteld.⁹ De aanbieder kan bijvoorbeeld op eenvoudige wijze een screenshot overleggen waaruit blijkt dat dergelijke software ten tijde van belang daadwerkelijk was geïnstalleerd.¹⁰

⁴ Hoge Raad 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:4841, r.o. 3.3.3 (*De Lotto/Ladbrokes I*).

⁵ Rb. Den Haag (vzr.) 24 december 2024, SGR 23/54707 en SGR 23/6884, r.o. 6; 25 februari 2025, SGR 23/5420 en 23/6841, r.o. 5.

⁶ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5 (*Ksa/Bluemay*).

⁷ Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8550, r.o. 4.1.

⁸ Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 3.1. (*Bluemay*); HvJEU 8 september 2010, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 (*Carmen Media Group*).

⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 4 februari 2014, SGR 13/9213, r.o. 6; 11 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16636, r.o. 7 (*Mr. Green*).

¹⁰ Afdeling 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, r.o. 6.3 (*Ksa/Co-Gaming*); 27 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130, r.o. 5.3 (*Ksa/Onisac en Mansion*).



OPENBAAR

39. Bezwaarmaakster heeft niet aannemelijk gemaakt dat ten tijde van belang de website was geblokkeerd. Sterker nog, de toezichthouder heeft in het onderzoek geconstateerd dat zowel de website als de online kansspelen daadwerkelijk rechtstreeks vanuit Nederland toegankelijk waren.
40. Uit het onderzoek van de Kansspelautoriteit naar de website volgen diverse kenmerken van internationale gerichtheid, waaronder medegerichtheid op Nederland. Daarbij wijst de Kansspelautoriteit erop dat de Hoge Raad één kenmerk afdoende heeft geacht om medegerichtheid aan te nemen. Voorts herhaalt de Kansspelautoriteit dat volgens vaste jurisprudentie de mate van medegerichtheid op Nederland niet maatgevend is.¹¹
41. Uit het onderzoek van de toezichthouder blijkt het volgende.¹² Bezwaarmaakster heeft geen zichtbare, technische maatregelen getroffen om deelname door personen uit landen waarop zij zich stelt niet te willen richten, onmogelijk te maken.¹³ De toezichthouder had vanaf een Nederlands IP-adres rechtstreeks toegang tot de website. Nederlandse aanmeldingen werden niet geweigerd.¹⁴ De toezichthouder kon zich registreren met een e-mailadres met een Nederlandse extensie (.nl). De website van bezwaarmaakster is in de Engelse taal en er was een Engels contactformulier aanwezig. Veel Nederlanders kunnen Engels spreken, lezen en schrijven.¹⁵ Van de gemiddelde consument in Nederland met interesse in een dienst als die van bezwaarmaakster mag verondersteld worden de Engelse taal voldoende machtig te zijn.¹⁶ Nederland stond niet vermeld op een lijst van landen waar het voor ingezetenen verboden was om een account aan te maken of deel te nemen aan deze online kansspelen.¹⁷ Deze omstandigheden worden aangemerkt als kenmerken waaruit (in onderlinge samenhang bezien) blijkt dat de website (mede) gericht is op de Nederlandse markt.

¹¹ Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8550, r.o. 4.1.

¹² De bevindingen van de toezichthouder zijn schematisch weergegeven onder randnummer 27 van het sanctiebesluit.

¹³ Vgl. Rb. Den Haag 3 augustus 2018, SGR 17/7741, r.o. 4.2; (vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8550, r.o. 4.1.

¹⁴ Rb. Amsterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6150, r.o. 4.12 (*Trannel/speler*).

¹⁵ Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 5.2 (*Ksa/Imperial E-Club*).

¹⁶ Vgl. Rb. Rotterdam (vzr.) 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 3.4 (*DNB/cryptotaanbieder*).

¹⁷ Rb. Den Haag 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830, r.o. 5.2 en 5.6 (*Ksa/N1*); Afdeling 13 oktober 2021; ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 8.1.1 (*Ksa/Simbat*).



OPENBAAR

42. Uit de jurisprudentie volgt bovendien dat er al sprake is van gerichtheid op Nederland als er een overeenkomst wordt gesloten met een speler in Nederland. Nu vaststaat dat bezwaarmaakster overeenkomsten heeft gesloten met spelers die zich in Nederland bevonden (niet alleen toezichthouders konden deelnemen, er zijn ook diverse reviews van Nederlandse spelers te vinden op Trustpilot.com over de website van bezwaarmaakster) staat ook vast dat zij zich heeft gericht op Nederland. De Kansspelautoriteit verwijst in dit verband naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 12 juni 2024, waarin de rechtbank heeft overwogen: *"Omdat TSG wist of behoorde te weten dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in Nederland verboden was, behoorde zij ervoor te zorgen dat zij geen overeenkomsten sloot met personen die in Nederland woonden. Omdat zij dat toch gedaan heeft, kan worden aangenomen dat TSG haar diensten op Nederland heeft gericht."*¹⁸
43. Gelet op het bovenstaande volgt de Kansspelautoriteit bezwaarmaakster niet in haar stelling dat zij met de website geen gelegenheid heeft gegeven tot deelname aan kansspelen vanuit Nederland en dat zij zich niet mede heeft gericht op de Nederlandse markt.

7.1.2 Strijd met het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel (bezwaargrond b)

44. Volgens bezwaarmaakster legt de Kansspelautoriteit het verbod om gelegenheid te geven om deel te nemen aan kansspelen, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, te ruim uit. Dit zou in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel en artikel 5:4 van de Awb. Er zijn volgens bezwaarmaakster geen aanwijzingen om het verbod in de Wok en strekking van het begrip 'gelegenheid geven' ruimer te maken, laat staan dat alle gelegenheid geven daaronder dient te worden begrepen. De in de last onder dwangsom verboden gedraging is niet nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok omschreven. De Kansspelautoriteit was volgens bezwaarmaakster niet bevoegd tot het opleggen van de last onder dwangsom, gelet op artikel 5:4 van de Awb.
45. Volgens de Kansspelautoriteit is er geen sprake van een te ruime uitleg van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Zoals onder randnummer 36 is

¹⁸ ECLI:NL:RBAMS:2024:3469, r.o. 5.5.

**OPENBAAR**

aangegeven, is volgens de jurisprudentie al sprake van gelegenheid geven wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Ook is er, zoals onder randnummer 42 is aangegeven, al sprake van gerichtheid op Nederland als er een overeenkomst wordt gesloten met een speler in Nederland. In het geval van bezwaarmaakster is er sprake van zowel gelegenheid geven aan potentiële deelnemers als van het sluiten van een overeenkomst met spelers in Nederland. Van enige strijd met het legaliteitsbeginsel is volgens de Kansspelautoriteit dan ook geen sprake.

46. Daarnaast is wel degelijk duidelijk en concreet geformuleerd wat bezwaarmaakster moest doen om de overtreding te beëindigen. In het voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom van 31 juli 2024 is ondubbelzinnig en uitdrukkelijk aangegeven dat de overtreding door bezwaarmaakster kon worden beëindigd door alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. Daarbij is aangegeven dat dit ook omvat het aanbieden van kansspelen via de door de Kansspelautoriteit onderzochte website en alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij bezwaarmaakster. Tevens omvat dit ook iedere andere activiteit (waaronder, maar niet uitsluitend, het aanbieden van kansspelapps) als gevolg waarvan het mogelijk is vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand en waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend. Bezwaarmaakster heeft op 1 augustus 2024 laten weten dat alle Nederlandse IP-adressen zijn geblokkeerd voor deelname aan kansspelen waarmee Bitcoins kunnen worden gewonnen. Op 28 augustus 2024 heeft de voormalige gemachtigde van bezwaarmaakster schriftelijk bevestigd dat maatregelen waren genomen door bezwaarmaakster, waardoor geen gelegenheid in Nederland meer werd geboden tot deelname aan kansspelen. Daarbij werd vermeld dat de website nog wel toegankelijk is voor andere diensten, niet zijnde kansspelen op afstand. Namens bezwaarmaakster is toen niet aangegeven dat onduidelijk was wat er precies van haar werd verwacht, sterker nog, er is bevestigd dat deelname aan kansspelen vanuit Nederland onmogelijk is gemaakt met de genomen maatregelen. Op 30 augustus 2024 heeft de voormalige gemachtigde laten weten dat nog niet



OPENBAAR

alle maatregelen waren genomen door onvoorziene technische uitdagingen. Ook toen is niet aangegeven dat er sprake was van enige onduidelijkheid bij bezwaarmaakster over wat er precies moest gebeuren om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Op 12 september 2024 heeft de Kansspelautoriteit nogmaals benadrukt dat het gaat om alle kansspelen en niet alleen om sportwedenschappen. De Kansspelautoriteit heeft bovendien concrete voorbeelden gegeven van andere kansspelen (gokken op een getal boven de 5250 of onder de 4750 of tickets kopen voor een loterij). Als laatste is ook in het sanctiebesluit van 15 november 2024 aangegeven dat het gaat om alle kansspelen. Bezwaarmaakster heeft ook toen niet laten weten dat er sprake was van enige onduidelijkheid. Volgens de Kansspelautoriteit is voldoende duidelijk en voldoende concreet gemaakt wat er van bezwaarmaakster werd verwacht om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Van enige strijd met het rechtszekerheidsbeginsel of met artikel 5:32a van de Awb is volgens de Kansspelautoriteit dan ook geen sprake.

7.1.3 Strijd met het evenredigheidsbeginsel en ontbreken van noodzakelijkheid voor het opleggen van een last onder dwangsom (bezwaargrond c)

47. Volgens bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit nagelaten de evenredigheid mee te nemen in het opleggen van de last onder dwangsom en de hoogte van de dwangsom. De Kansspelautoriteit had volgens bezwaarmaakster kunnen volstaan met een waarschuwing. Het sanctiebesluit is niet geschikt, niet noodzakelijk en niet evenwichtig.
48. De Kansspelautoriteit deelt het standpunt van bezwaarmaakster dat het opleggen van de dwangsom niet noodzakelijk was niet. Handhavend optreden tegen aanbieders van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, is noodzakelijk om de overtreding te doen beëindigen en beëindigd te houden en de zwaarwegende belangen van de Wok te beschermen. Naast het opleggen van boetes kan de Kansspelautoriteit ook handhaven door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. De overtreding is reeds op 26 januari 2023 geconstateerd. Zoals in paragraaf 3 is beschreven, is bezwaarmaakster meerdere malen in de gelegenheid gesteld om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Op 15 november 2024 is het sanctiebesluit, na meerdere hercontroles en het geven van diverse termijnen om de overtreding te beëindigen, naar bezwaarmaakster verzonden.

**OPENBAAR**

Bezwaarmaakster heeft dus minimaal 1 jaar en 8 maanden de tijd gehad om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Bij deze periode is nog niet eens rekening gehouden met de begunstigingstermijn van 4 weken; de gelegenheid die in het sanctiebesluit is geboden om alsnog tot herstel van de overtreding over te gaan om oplegging van de dwangsom te voorkomen. Bezwaarmaakster heeft van geen enkele gelegenheid die de Kansspelautoriteit heeft geboden om tot beëindiging van de overtreding over te gaan gebruik gemaakt. Zij is er telkens van op de hoogte gesteld dat na de geboden termijnen hercontroles zouden plaatsvinden en dat over zou worden gegaan tot het opleggen van een dwangsom als er geen maatregelen zouden worden genomen. Nu bezwaarmaakster op geen enkele wijze gebruik heeft gemaakt van de (uitgebreide) gelegenheid om deelname aan kansspelen vanuit Nederland onmogelijk te maken, was het opleggen van een last onder dwangsom noodzakelijk. Hierbij neemt de Kansspelautoriteit ook in overweging dat bezwaarmaakster zelf heeft bevestigd dat alle gelegenheid tot kansspelen vanuit Nederland was beëindigd en dat bij hercontroles bleek dat dit niet het geval was. Pas enkele maanden na het versturen van het sanctiebesluit heeft bezwaarmaakster de overtreding daadwerkelijk beëindigd. Ook neemt de Kansspelautoriteit hierbij in overweging dat bezwaarmaakster de zelf voorgestelde termijn om alsnog maatregelen te nemen niet is nagekomen.

49. De Kansspelautoriteit weegt in dit kader ook mee dat het bij registratie op de website voldoende was om alleen een gebruikersnaam/e-mailadres en wachtwoord in te vullen. Er was geen sprake van enige leeftijdsverificatie of verificatie van het land van herkomst van de speler. Dit betekent dat ook minderjarigen uit Nederland eenvoudig konden deelnemen aan de door bezwaarmaakster aangeboden kansspelen. Bezwaarmaakster heeft niets ondernomen om te voorkomen dat minderjarige spelers werden uitgesloten van deelname. De gemachtigde van bezwaarmaakster heeft tijdens de hoorzitting van 27 maart 2025 laten weten bij bezwaarmaakster na te zullen vragen of alleen een gebruikersnaam/e-mailadres en wachtwoord voldoende waren voor registratie op de website. Aan de gemachtigde van bezwaarmaakster is per e-mail van 17 april 2025 en 2 mei 2025 verzocht om aan te geven of het klopt dat alleen een gebruikersnaam/e-mailadres en wachtwoord voldoende waren voor registratie op de website. De gemachtigde van bezwaarmaakster heeft hier niet op gereageerd. Nu bezwaarmaakster geen enkel tegenbewijs heeft geleverd, gaat de Kansspelautoriteit ervan uit dat louter deze twee gegevens voldoende waren voor registratie op de website. Dat ook minderjarigen uit Nederland, voor een lange periode, eenvoudig hebben kunnen deelnemen aan de door bezwaarmaakster aangeboden kansspelen maakt het

**OPENBAAR**

opleggen van een dwangsom noodzakelijk. Bezwaarmaakster heeft immers bewust het risico genomen dat met deze wijze van registratie ook minderjarige spelers uit Nederland konden deelnemen aan de door haar aangeboden kansspelen. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal de Kansspelautoriteit in de regel handhavend optreden als sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Alleen als er sprake is van bijzondere omstandigheden kan de Kansspelautoriteit afzien van handhavend optreden. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als er concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Daarvan is in dit geval geen sprake.

50. De Kansspelautoriteit wijst erop dat de kansspelmarkt geen gewone economische markt is. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.¹⁹

51. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Het kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen, zoals agressie, relatieproblemen, gezinsproblemen, arbeidsproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.²⁰

52. Daar komt bij dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's met zich mee brengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. In het bijzonder voor minderjarigen, personen met een bijzondere goklust, of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen. Dat komt onder andere door het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en de aanbieder, een zeer makkelijke en permanente toegang tot het kansspel, het isolement van de deelnemer, en het ontbreken van sociale controle.²¹

53. Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Gelet op deze risico's op het gebied van onder andere eerlijk spel,

¹⁹ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.

²⁰ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

²¹ Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Blumay), r.o. 3.1. en HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.



OPENBAAR

verslaving, en diverse vormen van criminaliteit zijn legale kansspelen streng gereguleerd. Door het ontbreken van een Nederlandse vergunning voor kansspelen op afstand en de mogelijkheid van toezicht daarop, kan geen enkele garantie worden geboden voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Nu de doelstellingen van het kansspelbeleid²² worden omzeild door het zonder vergunning aanbieden van kansspelen, is er volgens de Kansspelautoriteit sprake van een zeer ernstige overtreding. Derhalve ligt handhavend optreden voor de hand.

54. Gelet op het voorgaande is er volgens de Kansspelautoriteit geen sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel.

7.1.4 De dwangsom is te hoog en daarmee niet in verhouding met artikel 5:32b van de Awb (bezwaargrond d)

55. Volgens bezwaarmaakster dient de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te doen beëindigen. Bezwaarmaakster zou zich vanaf het begin meewerkend hebben opgesteld. Als er sprake zou zijn van een overtreding, dan zou bezwaarmaakster gepoogd hebben om deze overtreding zo spoedig mogelijk te beëindigen.

56. De Kansspelautoriteit deelt het standpunt van bezwaarmaakster dat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang niet. De Kansspelautoriteit verwijst allereerst naar de vorige paragraaf, waarin is aangegeven dat bezwaarmaakster met haar wijze van registratie bewust het risico heeft genomen dat ook minderjarige spelers uit Nederland konden deelnemen aan de door haar aangeboden kansspelen. De Kansspelautoriteit herkent ook niet het beeld dat bezwaarmaakster zich vanaf het begin meewerkend zou hebben opgesteld. Bezwaarmaakster heeft wel de nodige toezeggingen gedaan over het nemen van noodzakelijke maatregelen, maar zij is die toezeggingen vervolgens telkenmale niet nagekomen. De Kansspelautoriteit heeft bij herhaling bij hercontroles moeten constateren dat de overtreding (nog steeds) niet was beëindigd. Uiteindelijk heeft bezwaarmaakster pas bij het aanleveren van de bezwaargronden aangegeven dat zij niet wist wat er precies van haar werd verwacht. De Kansspelautoriteit acht dit niet aannemelijk. In de periode van circa 1 jaar en 8 maanden heeft bezwaarmaakster diverse keren contact gehad met de Kansspelautoriteit. Bezwaarmaakster heeft niet eerder aangegeven dat er sprake

²² Het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit.



OPENBAAR

was van enige onduidelijkheid over de te nemen maatregelen. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit meerdere malen aangegeven dat alle kansspelen beëindigd dienden te worden. Vanwege de lange periode waarbij deelname aan kansspelen vanuit Nederland mogelijk was, gaat de Kansspelautoriteit ervan uit dat bezwaarmaakster gedurende deze periode het nodige financieel gewin heeft behaald met haar illegale aanbod van online kansspelen. Van een last onder dwangsom, zoals opgelegd aan bezwaarmaakster, gaat volgens de Kansspelautoriteit een zodanige prikkel uit dat de last normaal gesproken zal worden uitgevoerd. De jaarlijkse kosten die een vergunninghouder moet maken om aan de regels te voldoen wordt geschat op € 800.000,-²³. De maximale dwangsom staat hiermee ook in verhouding tot het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van de regels.

7.1.5 Strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bezwaargrond e)

57. Volgens bezwaarmaakster zijn het sanctiebesluit en de onderbouwing daarvan in strijd met diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
58. De grondslag voor het opleggen van een last onder dwangsom is gelegen in een wet in formele zin en de daarbij behorende jurisprudentie. De Kansspelautoriteit constateert dat het opleggen van de last onder dwangsom terecht en conform de wet en de daarbij behorende jurisprudentie heeft plaatsgevonden. De Kansspelautoriteit ziet daarom niet in op welke wijze in strijd zou zijn gehandeld met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

7.1.6 De begunstigingstermijn was te kort (bezwaargrond f)

59. Volgens bezwaarmaakster was de begunstigingstermijn van 4 weken te kort. Daarom heeft zij op 11 december 2024 verzocht om de begunstigingstermijn te verlengen. Op 13 december 2024 heeft de Kansspelautoriteit laten weten dat voldoende duidelijk is gemaakt wat de last concreet inhoudt en is besloten de begunstigingstermijn niet te verlengen.
60. Zoals hierboven aangegeven, is de overtreding reeds op 23 januari 2023 geconstateerd. Het besluit met daarin de begunstigingstermijn van 4 weken is op 15 november 2024 naar bezwaarmaakster verzonden. In de tussenliggende periode is meerdere malen contact geweest met bezwaarmaakster over het beëindigen van de

²³ Stcrt. 2021, 41413.



OPENBAAR

overtreding. De Kansspelautoriteit heeft meerdere termijnen geboden om de overtreding te beëindigen. Bezwaarmaakster heeft zich niet gehouden aan deze termijnen. Tussen de eerste constatering van de overtreding en het verzenden van het sanctiebesluit met daarin de begunstigingstermijn van 4 weken zit een periode van circa 1 jaar en 8 maanden. Deze lange periode, waarin bezwaarmaakster niet is overgegaan tot het beëindigen van de overtreding, ondanks dat zij er meerdere keren op is gewezen wat er precies van haar werd verwacht, heeft meegewogen bij het vaststellen van de begunstigingstermijn. De Kansspelautoriteit heeft bij de vaststelling van deze begunstigingstermijn ook rekening gehouden met het feit dat de gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan de door bezwaarmaakster aangeboden kansspelen zeer snel kan worden beëindigd.

61. Gelet op bovenstaande overwegingen was de begunstigingstermijn van 4 weken volgens de Kansspelautoriteit niet te kort.

7.2 Openbaarmakingsbesluit

62. Volgens bezwaarmaakster voldoet het openbaarmakingsbesluit ook niet aan diverse vereisten. Hieronder worden de bezwaargrond tegen het openbaarmakingsbesluit behandeld.

7.2.1 Sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en geen grondslag voor openbaarmaking (bezwaargrond g)

62. Volgens bezwaarmaakster is er sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook ontbreekt volgens bezwaarmaakster de grondslag voor openbaarmaking van het sanctiebesluit. Daarnaast zou bezwaarmaakster reputatieschade hebben geleden door de openbaarmaking.

63. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat er geen belemmeringen waren om het sanctiebesluit openbaar te maken. Zoals hierboven is aangegeven, is de last onder dwangsom terecht en conform de wet en de daarbij behorende jurisprudentie opgelegd. Bezwaarmaakster heeft circa 1 jaar en 8 maanden de gelegenheid gehad om de overtreding te beëindigen en te voorkomen dat een sanctiebesluit moest worden genomen. Zelfs in het sanctiebesluit is aan bezwaarmaakster nog de gelegenheid geboden om via een begunstigingstermijn van 4 weken de overtreding

**OPENBAAR**

te beëindigen. Bezwaarmaakster heeft geen gebruik gemaakt van de verschillende momenten om de overtreding te beëindigen. Het is dan ook niet aan de Kansspelautoriteit te wijten dat het sanctiebesluit openbaar is gemaakt. Op grond van artikel 3.1 van de Woo heeft de Kansspelautoriteit de bevoegdheid om dergelijke besluiten openbaar te maken, mits de openbaarmaking van die informatie past in de taak van het betrokken bestuursorgaan. Dat is hier het geval.

64. Bezwaarmaakster stelt dat openbaarmaking tot reputatieschade en een verslechtering van de marktpositie van bezwaarmaakster. De Kansspelautoriteit legt al zo'n tien jaar zowel punitieve als herstelsancties op aan aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. In de praktijk blijkt dat aanbieders van illegale kansspelen geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van aan hen gerichte sanctiebesluiten.²⁴ Nog nooit is gebleken dat dit gevolgen heeft gehad voor vergunningen die elders zijn verleend of dat een bestuurlijke sanctie heeft geleid tot opzegging van een contract. Bezwaarmaakster heeft niet concreet onderbouwd waaruit volgt dat zij door deze publicatie onevenredige reputatieschade heeft geleden. De conclusie is dan ook dat er geen sprake is van onevenredige reputatieschade.

²⁴ Rb. Den Haag 19 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (Mr Green), r.o. 16.



OPENBAAR

8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. verklaart het bezwaar van FBC B.V. tegen het sanctiebesluit van 15 november 2024 en het openbaarmakingsbesluit van diezelfde datum ongegrond en handhaaft deze besluiten;
- b. wijst het verzoek om vergoeding van de proceskosten af.

Den Haag, 20 mei 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen
voorzitter

Verzonden op: 22 mei 2025

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank in het arrondissement van de indiener van het beroepschrift.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Let wel: het instellen van beroep schort de werking van dit besluit niet op.

Kunt u de beslissing op uw beroepschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.