



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar van Gammix Limited tegen het besluit van 16 februari 2023 tot invordering van de verbeurde dwangsommen (kenmerk 14829/01.284.374).

Zaak: 14829

Kenmerk: 15838/01.364.515

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 15838/01.364.535

Besluit op bezwaar

1 Verloop van de procedure

1. Op 22 juni 2022 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) aan Gammix Limited (hierna: bezwaarmaakster) een last onder dwangsom (hierna: last) opgelegd vanwege een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Samengevat werd bezwaarmaakster gelast binnen twee weken al het onlinekansspelaanbod waaraan vanuit Nederland kon worden deelgenomen en waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. De dwangsommen bedroegen € 1.470.000,- per week tot een maximum van € 4.412.000,-.¹ Bezwaarmaakster heeft daarop gereageerd.
2. Op 18 en 25 augustus en 2 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit hercontroles verricht en geconcludeerd dat bezwaarmaakster artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden. De Kansspelautoriteit heeft kennisgevingen van de verbeuringen van de dwangsommen verstuurd op respectievelijk 23 en 29 augustus en 8 november 2022. Bezwaarmaakster heeft daarop gereageerd op 15 september en 22 november 2022.
3. Op 16 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit informatie verzocht van haar internetprovider. Op dezelfde datum heeft de internetprovider antwoord gegeven.

¹ Kenmerk 14829/01.263.965.



4. Op 29 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit wederom informatie verzocht van haar internetprovider. De internetprovider heeft op 30 november 2022 antwoord gegeven.
5. Op 16 februari 2023 heeft de Kansspelautoriteit een besluit genomen tot invordering van de verbeurde dwangsommen (hierna: invorderingsbesluit).²
6. Op 22 maart 2023 heeft bezwaarmaakster pro forma bezwaar gemaakt tegen het invorderingsbesluit. Op 31 mei 2023 heeft zij haar bezwaargronden aangevuld.
7. Op 18 april 2023 heeft bezwaarmaakster de Kansspelautoriteit verzocht om een betalingsregeling voor het betalen van de dwangsommen.
8. Op 28 augustus 2023 heeft bezwaarmaakster nadere stukken over haar bezwaar tegen het invorderingsbesluit naar de Kansspelautoriteit gezonden.
9. Op 8 september 2023 heeft bezwaarmaakster haar bezwaar tegen het invorderingsbesluit mondeling toegelicht tijdens een hoorzitting bij de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit heeft het verslag van de hoorzitting naar bezwaarmaakster verzonden.
10. Op 15 september 2023 heeft de Kansspelautoriteit het verzoek van bezwaarmaakster van 18 april 2023 om een betalingsregeling buiten behandeling gesteld.
11. Op 19 oktober 2023 heeft de Kansspelautoriteit wederom informatie verzocht van haar internetprovider. De internetprovider heeft op dezelfde dag antwoord gegeven. De stukken zijn naar bezwaarmaakster verzonden. Op 23 november 2023 heeft bezwaarmaakster daarop gereageerd.
12. Bezwaarmaakster heeft tegen de last bezwaar gemaakt. De Kansspelautoriteit heeft dat bezwaar op 21 december 2023 niet-ontvankelijk verklaard omdat het bezwaar te laat was zonder verschoonbare reden. Bezwaarmaakster heeft daartegen beroep ingesteld bij de rechtbank. De rechtbank heeft daarover nog geen uitspraak gedaan.
13. Op 30 januari 2024 heeft de Kansspelautoriteit wederom informatie verzocht van haar internetprovider. De Kansspelautoriteit vroeg hem of hij kan *"toelichten of een Nederlands IP-adres werd toegewezen aan de mobiele telefoon met nummer*

² Kenmerk 14829/01.284.374.



0682467704, waarmee de toezichthouder van de Kansspelautoriteit de onderzoeken op 18 en 25 augustus 2022 heeft verricht? Kunt u dit onderbouwen met relevante stukken? Kunt u toelichten of daarbij gebruik is gemaakt van een IPv4- of een IPv6-adres? Kunt u dit onderbouwen met relevante stukken?" Daarop antwoordde de internetprovider op dezelfde dag: "Voor wat betreft de periode augustus 2022 zijn er geen gegevens meer beschikbaar over de uitgifte van IP-adressen ten behoeve van Mobiel Internet. (Dergelijke gegevens worden niet langer bewaard dan nodig, in ieder geval niet langer dan 6 maanden)". Omdat dit in de kern overeenstemt met het eerdere antwoord van de internetprovider en bezwaarmaakster daarop al had gereageerd, is dit niet (nogmaals) voor een reactie aan bezwaarmaakster voorgelegd.

14. Op 15 maart 2024 heeft bezwaarmaakster (opnieuw) uitstel, dan wel kwijtschelding van de betaling van de verbeurde dwangsommen aangevraagd.
15. De Kansspelautoriteit heeft bij brief van 5 april 2024 verzocht om gegevens en bescheiden die nodig zijn om de aanvraag van bezwaarmaakster te beoordelen.
16. Bezwaarmaakster heeft bij haar gronden van bezwaar van 25 april 2024 tegen de boete³ onder andere een verklaring van haar financiële directeur met cijfermatige onderbouwing, alsmede de jaarrekening van 2021 meegezonden.
17. Bezwaarmaakster heeft uitstel van het aanleveren van gegevens en bescheiden verzocht, dan wel aangekondigd, op:
 - 8 april 2024;
 - 8 mei 2024;
 - 24 juni 2024;
 - 4 juli 2024;
 - 12 juli 2024;
 - 30 augustus 2024;
 - 8 november 2024;
 - 6 december 2024;
 - 13 december 2024; en
 - 16 december 2024.
18. De Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaakster herinnerd aan en herhaaldelijk uitstel verleend voor de aanlevering van de verzochte gegevens en bescheiden.

³ Boete van 12 december 2023 aan bezwaarmaakster ter hoogte van € 19.679.000,-, kenmerk 15765/01.304.455.



19. Bezwaarmaakster heeft op 20 december 2024 haar jaarrekeningen van 2022 en 2023 aangeleverd en daarbij meegedeeld dat zij erop vertrouwt dat de gegevens worden betrokken bij de beoordeling in de lopende procedures en de Kansspelautoriteit hiermee voldoende heeft geïnformeerd.
20. Op 22 mei 2024 heeft de Kansspelautoriteit informatie verzocht van [softwareprovider], een softwareprovider van bezwaarmaakster (hierna: de softwareprovider). De softwareprovider heeft op 2 december 2024 antwoord gegeven. De informatie is naar bezwaarmaakster verzonden. Op 19 februari 2025 heeft bezwaarmaakster daarop gereageerd.
21. Op 19 augustus 2025 heeft de Kansspelautoriteit informatie verzocht van [betaaldienstverlener], een betaaldienstverlener van bezwaarmaakster (hierna: de betaaldienstverlener).
22. Op 10 september 2025 heeft de Kansspelautoriteit een aanvullend onderzoek afgerond. Dat onderzoek is naar bezwaarmaakster verzonden. Op 22 oktober 2025 heeft bezwaarmaakster daarop gereageerd.
23. De betaaldienstverlener heeft op 20 oktober 2025 antwoord gegeven. De informatie is naar bezwaarmaakster verzonden. Op 11 november 2025 heeft bezwaarmaakster daarop gereageerd.
24. Op 25 november 2025 heeft de Kansspelautoriteit een besluit genomen op het bezwaar van bezwaarmaakster tegen het invorderingsbesluit van 16 februari 2023.⁴ Bij besluit van 9 december 2025 heeft zij in randnummer 14 een datum vervangen en in randnummer 161 (thans 162) twee bedragen vervangen. Tevens is dit randnummer (24) toegevoegd. Voor het overige is het besluit van 25 november 2025 ongewijzigd gebleven.

2 Wettelijk kader

25. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is bepaald dat behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, het verboden is 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

⁴ Kenmerk 15838/01.360.618.



invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

26. In artikel 35, eerste lid, van de Wok is bepaald dat de Kansspelautoriteit een last onder bestuursdwang kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok, met uitzondering van Titel VA., paragraaf 2.
27. In artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald 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. In artikel 5:33 van de Awb is bepaald dat een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.

3 Ontvankelijkheid

29. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. Het bezwaar is ontvankelijk.

4 Gronden van bezwaar

30. Bezwaarmaakster stelt dat het invorderingsbesluit ingetrokken moet worden omdat het niet in stand kan blijven. Subsidiair moet het te betalen bedrag op een symbolisch laag bedrag worden gesteld, dan wel sterk worden verlaagd. Bezwaarmaakster voert daarbij aan dat:
 - a. de last niet rechtsgeldig is, althans nooit in werking is getreden en dus geen dwangsommen konden verbeuren;
 - b. de last onrechtmatig is en moet worden ingetrokken, omdat geen sprake was van een overtreding;
 - c. het invorderingsbesluit verschillende onzorgvuldigheden kent;
 - d. bezwaarmaakster met technische maatregelen wel degelijk heeft voldaan aan de last en de Kansspelautoriteit dat heeft erkend;
 - e. de invordering onevenredig is om de redenen die zijn genoemd onder c en d van dit randnummer, alsmede in strijd is met het gelijkheidsbeginsel omdat de Kansspelautoriteit bij andere partijen met vergelijkbare maatregelen



concludeerde dat geen sprake was van strijd met de Wok en omdat de hoogte van de dwangsom onvoldoende is gemotiveerd; en

- f. de Kansspelautoriteit geen rekening heeft gehouden met de draagkracht van bezwaarmaakster.

31. Voor de leesbaarheid houdt de Kansspelautoriteit soms een andere volgorde van argumenten aan dan bezwaarmaakster en neemt de Kansspelautoriteit niet altijd alle herhalingen van argumenten van bezwaarmaakster over.

5 Beoordeling

5.1 Rechtsgeldigheid van de last

Bezwaarmaakster

32. Bezwaarmaakster betoogt dat de last nooit rechtskracht heeft gekregen en de dwangsommen nooit verbeurd konden zijn. Zij verwijst daarbij naar haar brief van 26 mei 2023. Zij voert aan dat de Kansspelautoriteit de last in eerste instantie naar een onjuist (e-mail)adres heeft verstuurd. De aangetekende post die de Kansspelautoriteit stelt te hebben verstuurd, heeft bezwaarmaakster nooit bereikt. Bezwaarmaakster heeft via de website van de Kansspelautoriteit van de last vernomen en vervolgens bij e-mail van 23 juli 2022 de Kansspelautoriteit gevraagd om opheldering en alle relevante stukken. Bezwaarmaakster stelt dat de brief in die e-mail ook een uitdrukkelijk bezwaar vormde tegen alle verwijten over bezwaarmaakster die de Kansspelautoriteit in de media maakte.⁵ De Kansspelautoriteit heeft vervolgens bij niet-ondertekende en anonieme e-mail van 25 juli 2022 de begunstigingstermijn van de last gewijzigd tot twee weken na die e-mail. Volgens bezwaarmaakster is die aanpassing nooit formeel doorgevoerd in een wijzigingsbesluit, noch is de publicatie van de last aangepast. Ook was de begunstigingstermijn al verstreken toen de last werd opgelegd. De enkele elektronische bekendmaking is in strijd met artikel 3:41 van de Awb, aldus bezwaarmaakster.

Kansspelautoriteit

33. De Kansspelautoriteit wijst erop dat volgens vaste rechtspraak een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen.

⁵ Bezwaarmaakster stelt ook dat haar reacties van 15 september en 22 november 2022 op de kennisgevingen van de verbeuringen van de dwangsom ook bezwaren tegen de last vormden.



Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of de betrokkene geen overtreder is.⁶

34. De gronden van bezwaarmaakster richten zich tegen de last. De Kansspelautoriteit verwijst naar haar besluit van 21 december 2023 op het bezwaar van bezwaarmaakster tegen de last.⁷ Daarin heeft de Kansspelautoriteit afdoende gemotiveerd dat het bezwaar tegen de last niet ontvankelijk is omdat bezwaarmaakster dat zonder verschoonbare reden te laat heeft ingediend.⁸ De Kansspelautoriteit ziet geen aanleiding voor de conclusie dat evident geen sprake was van een overtreding of dat bezwaarmaakster geen overtreder was. De gronden tegen de last zijn daarom in deze procedure niet aan de orde. Het betoog van bezwaarmaakster kan daarom niet slagen.

5.2 Rechtmatigheid van de last

Bezwaarmaakster

35. Bezwaarmaakster stelt dat het invorderingsbesluit geen stand kan houden omdat de Kansspelautoriteit de last niet kon opleggen. Bezwaarmaakster verwijst daarbij naar stukken van onder andere 19, 26 en 30 mei, en 15 september 2023 die zij bij de Kansspelautoriteit heeft ingediend. Bezwaarmaakster stelt dat zij met die stukken tijdig tegen de last bezwaar heeft gemaakt en heeft betoogd dat geen sprake was van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Volgens bezwaarmaakster waren haar websites niet gericht op Nederland. Verder zou de Kansspelautoriteit door mystery shopping buiten de grenzen van haar bevoegdheden zijn getreden. De Kansspelautoriteit heeft de last onduidelijk geformuleerd. Zij heeft onzorgvuldig gehandeld door niet open te staan voor overleg of een andere verschaffing van duidelijkheid. Daarnaast zijn de aan de last verbonden dwangsommen onevenredig hoog.

Kansspelautoriteit

36. Ook deze gronden zijn gericht tegen de last. Ook hierin ziet de Kansspelautoriteit geen aanleiding voor de conclusie dat evident geen sprake was van een overtreding of dat bezwaarmaakster geen overtreder was. De gronden tegen de last zijn daarom in deze procedure niet aan de orde. Het betoog van bezwaarmaakster kan niet slagen.

⁶ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466.

⁷ Kenmerk 16431/01.304.987.

⁸ Bezwaarmaakster heeft hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank.



5.3 Zorgvuldigheid

5.3.1 Toelichting door de Kansspelautoriteit

Bezwaarmaakster

37. Volgens bezwaarmaakster geldt dat hoe zwaarder de sanctie is, hoe strenger de zorgvuldigheids- en evenredigheidseisen zijn. Volgens bezwaarmaakster is de last in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en heeft de Kansspelautoriteit onzorgvuldig gehandeld. Bezwaarmaakster meent dat het verbeuringsonderzoek buiten de grenzen van de last treedt en de last in strijd is met artikel 5:32a van de Awb. De last is zeer algemeen, preciseert niet welke technische maatregelen bezwaarmaakster moet treffen om aan de last te voldoen en schrijft niet precies voor tot welke websites die is gericht. Uit het onderzoek dat aan de last ten grondslag ligt, zou blijken dat het gaat om de websites nordslots.com en rantcasinos.com.⁹ Maar uit het invorderingsbesluit volgt dat de last een bredere reikwijdte heeft en ook is gericht tot websites die de Kansspelautoriteit niet in het kader van de last heeft onderzocht en waar geen overtreding is geconstateerd, namelijk locowin.com. Bezwaarmaakster herhaalt haar stelling dat zij direct op 28 juli 2022 bij de Kansspelautoriteit duidelijk heeft gemaakt dat aan haar zijde onduidelijkheid bestond over de te nemen maatregelen. De Kansspelautoriteit heeft echter categorisch geweigerd enige duidelijkheid te geven en in overleg te treden, aldus bezwaarmaakster.

Kansspelautoriteit

38. Ook deze gronden zijn (deels) gericht tegen de last. Ook hierin ziet de Kansspelautoriteit geen aanleiding voor de conclusie dat evident geen sprake was van een overtreding of dat bezwaarmaakster geen overtreder was. De gronden tegen de last zijn daarom in deze procedure niet aan de orde. Het betoog van bezwaarmaakster kan niet slagen.
39. Wellicht ten overvloede wijst de Kansspelautoriteit erop dat de bewering van bezwaarmaakster dat de onderzoeken van de hercontroles buiten de last treden onjuist is. De last is immers voldoende duidelijk (onderstreping Kansspelautoriteit): *'Overtreder wordt op straffe van verbeurte van een dwangsom gelast uiterlijk binnen twee weken na dagtekening van dit besluit de overtreding(en) van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok te staken en gestaakt te houden. Overtreder kan 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 door de*

⁹ Bezwaarmaakster zal hier overigens bedoelen: nordslot.com en rantcasino.com.

Kansspelautoriteit onderzochte websites en alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij overtreder.

5.3.2 Zorgvuldigheid onderzoek

Bezwaarmaakster

40. Voorts betoogt bezwaarmaakster dat de Kansspelautoriteit niet de conclusie kon trekken dat de dwangsommen zijn verbeurd. De drie hercontroles zijn ondeugdelijk uitgevoerd, want de toezichthouders hebben valse persoonsgegevens gebruikt. Zij hebben zich voorgedaan als een in Luxemburg gevestigde speler. Dat verdraagt zich niet met artikel 34c, eerste lid, en 34, eerste lid, van de Wok. Bezwaarmaakster verwijst daarbij naar haar betoog in haar zienswijze.

Kansspelautoriteit

41. Het betoog van bezwaarmaakster slaagt niet. De Kansspelautoriteit heeft binnen de grenzen van haar bevoegdheid gehandeld. Zij heeft zich niet met valse persoonsgegevens gelegitimeerd. Zij heeft alleen de inlogstappen van de website doorlopen. Voor zover dat al als onrechtmatig moet worden aangemerkt, gaat het niet om een dusdanige inbreuk dat het bewijs niet gebruikt mag worden.¹⁰
42. De Kansspelautoriteit heeft zich op 18 augustus 2022 bovendien niet voorgedaan als iemand die in Luxemburg woont. Weliswaar heeft de Kansspelautoriteit als land Luxemburg opgegeven, maar als adres opgegeven: Anna van Buerenplein 45A, 2515XP, Den Haag. Zij heeft Nederland als geboorteland opgegeven en ingevuld dat zij de Nederlandse nationaliteit had. Zij vulde ook een Nederlands telefoonnummer en e-mailadres in. Dat bezwaarmaakster deze gegevens niet heeft gecontroleerd, komt voor haar rekening. De Kansspelautoriteit wijst erop dat illegaal aanbod juist aantrekkelijk is voor gokkers die zijn uitgesloten van legaal aanbod, zoals verslaafden en minderjarigen. Zij zullen zich niet van deelname aan het aanbod van illegale aanbieders laten weerhouden door de enkele afwezigheid van de optie 'Netherlands' op het inschrijfformulier.

5.3.2.1 Onderzoek internetprovider

43. In de verslagen van de hercontroles door de Kansspelautoriteit op 18 en 25 augustus 2022 op de websites nordslot.com en locowin.com zijn geen kopieën van

¹⁰ Zie ook rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 5.1 (*Ksa/Mr. Green*); 3 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16653, r.o. 4.2 (*Ksa/Trustfulgames.com*)



het IP-adres¹¹ van de Kansspelautoriteit met de bijbehorende geolocatie opgenomen. Bezwaarmaakster heeft gesteld dat uit haar systeem blijkt dat de Kansspelautoriteit tijdens die hercontroles IP-adressen 248.120.27.197 en 255.5.13.55 had gebruikt. Om die stelling goed te kunnen beoordelen, heeft de Kansspelautoriteit als onderdeel van een aanvullend onderzoek op 16 november en 29 november 2022, 19 oktober 2023 en 30 januari 2024 een aantal vragen aan de internetprovider van de Kansspelautoriteit gesteld. Samengevat en voor zover relevant heeft de Kansspelautoriteit de internetprovider gevraagd:

- hoe de toewijzing van IP-adressen bij gebruik van mobiel internet (door de Kansspelautoriteit) bij hem werkt¹²;
- of een gereserveerd IP-adres zoals 248.120.27.197 en 255.5.13.55 kon worden toegewezen aan een mobiele telefoon van de Kansspelautoriteit;
- of de internetprovider IP-adres 248.120.27.197 heeft toegewezen aan een mobiele telefoon van de Kansspelautoriteit en of dat IP-adres uitsluitend in Nederland werd gebruikt; en
- welke IP-adressen op 18 en 25 augustus 2022 aan de Kansspelautoriteit werden toegewezen.

44. De internetprovider heeft samengevat en voor zover relevant het volgende geantwoord. IP-adressen 248.120.27.197 en 255.5.13.55 zijn niet van hem en worden niet door hem toegewezen. Voor de periode augustus 2022 zijn geen gegevens over de uitgifte van IP-adressen voor mobiel internet meer beschikbaar. Als gebruik wordt gemaakt van mobiel internet, wijst hij IP-adressen toe met behulp van CGNAT.¹³ De IP-adressen die bij CGNAT worden gebruikt, zijn niet exclusief voor een eindgebruiker zoals de Kansspelautoriteit. De internetprovider bewaart geen gegevens van het gebruik van CGNAT en kan dan ook geen uitsluitsel geven over of het genoemde IP-adres is gebruikt en zo ja, voor welke eindgebruiker(s).¹⁴ Ook kan hij geen uitsluitsel geven over of een IP-adres dat met CGNAT is toegewezen alleen in Nederland is uitgegeven. Hij houdt dat niet bij.

¹¹ Een IP-adres is te zien als een uniek internetadres voor het apparaat dat met het internet verbonden wordt, zodat dat apparaat vindbaar is op het internet.

¹² Tijdens de hercontroles op 18 en 25 augustus 2022 kreeg de Kansspelautoriteit via de computer geen toegang tot de onlinekansspelen op twee websites van bezwaarmaakster, maar wel via de mobiele telefoon en mobiel internet.

¹³ Van IP-adressen bestaan verschillende versies. Aanvankelijk werden aan apparaten die met internet werden verbonden vooral IP-adressen van versie 4 (IPv4) toegewezen. In de loop van de tijd bleek het aantal apparaten dat met internet werd verbonden groter dan het aantal IPv4-adressen. Er ontstond dus een tekort aan IPv4-adressen. Een oplossing werd gezocht in Carrier Grade Network Address Translation (CGNAT). Eenvoudig gezegd, wordt daarmee één IP-adres aan meerdere apparaten toegewezen.

¹⁴ Dat betekent dus dat meerdere klanten van de internetprovider een CGNAT-IP-adres kunnen gebruiken.



45. Uit het aanvullende onderzoek van de Kansspelautoriteit volgt samengevat en voor zover relevant ook dat voor CGNAT een bepaalde reeks IP-adressen wordt gebruikt, namelijk 100.64.0.0 tot en met 100.127.255.255. De IP-adressen waarvan bezwaarmaakster beweert dat de Kansspelautoriteit die heeft gebruikt (248.120.27.197 en 255.5.13.55) zijn Class E IP-adressen. Class E IP-adressen zijn 'gereserveerd voor toekomstig gebruik'. Dat betekent dat die voor specifieke doelen worden gebruikt en niet beschikbaar zijn voor regulier, publiek gebruik.
46. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit aanvullend onderzoek gedaan naar aanleiding van de opmerking van bezwaarmaakster dat bezwaarmaakster geolocatieservice [geolocatieservice] van de softwareprovider gebruikte. Uit dat onderzoek volgt dat de softwareprovider daarmee onder andere de functie [functie 1] aanbiedt. Die functie is – eenvoudig gezegd – bedoeld voor websites met software die een IPv4-adres ondersteunen, maar een IPv6-adres niet ondersteunen.¹⁵ Die functie zorgt ervoor dat een IPv6-adres van een websitebezoeker fictief wordt omgezet naar een IPv4-adres van Class E, zodat websitesoftware goed werkt.

Bezwaarmaakster

47. Volgens bezwaarmaakster was de Kansspelautoriteit niet bevoegd om op te treden. De websites van bezwaarmaakster waren niet gericht op Nederland en zij was niet gehouden maatregelen te treffen om Nederlandse ingezetenen te weerhouden om op haar websites aan haar kansspelen deel te nemen.

Kansspelautoriteit

48. Bezwaarmaakster had zich met de websites internationaal georiënteerd, waaronder op Nederland. De Kansspelautoriteit wijst daarbij op het volgende.
49. Bezwaarmaakster was gevestigd op en opereerde met een vergunning uit Malta. De exploitatie van een door de Maltese kansspelautoriteit (MGA) verleende vergunning voor onlinekansspelen is inherent internationaal gericht. Het is niet aannemelijk dat zulke exploitatie zich alleen op Malta richt. Op pagina 112 van het jaarverslag over 2022¹⁶ licht de MGA toe dat al haar vergunninghouders voor onlinekansspelen in totaal ruim 36.000.000 actieve spelersaccounts in beheer hadden. Malta had destijds een bevolking van minder dan 530.000 personen. Als de Maltese kansspelindustrie alleen op de Maltese bevolking gericht zou zijn, zou iedere

¹⁵ Een andere oplossing voor het tekort aan IPv4-adressen lag in de introductie van een nieuwe versie IP-adressen (versie 6) (IPv6). Overigens wordt CGNAT desondanks nog steeds toegepast.

¹⁶ Te vinden via: 'The MGA publishes its 2022 Annual Report and Financial Statements', mga.org.mt/the-mga-publishes-its-2022-annual-report-and-financial-statements/mt, 2 juni 2023.



Maltees, ongeacht de leeftijd, in 2022 gemiddeld ongeveer 68 actieve spelersaccounts hebben. Verder deelt de MGA op pagina 108 mee dat er 216 B2C-vergunningen waren in 2022. Ter vergelijking: anno 2025 telt Nederland 31 vergunninghouders op een bevolking van ongeveer 18.000.000 inwoners. De MGA deelt op pagina 26 dan ook mee: *'Our licensees operate in an industry which is inherently international and cross-border in nature.'*

50. Verder heeft de Kansspelautoriteit onder andere toegelicht¹⁷ dat zij zich op de website kon registreren en aanmelden.¹⁸ Uit de schermafbeeldingen van het onderzoek blijkt dat de domeinnaam een neutrale extensie had (.com)¹⁹, de website in een internationale taal (Engels)²⁰ was, registratie met Nederlandse gegevens²¹ mogelijk was (Nederlands e-mailadres, Nederlandse nationaliteit, Nederlandse geboorteplaats, Nederlandse stad, Nederlands telefoonnummer), de juistheid van de registratiegegevens niet werd gecontroleerd²², geen zichtbare maatregelen waren getroffen om deelname door minderjarigen onmogelijk te maken²³, en storten mogelijk was²⁴. Er is ook expliciet op Nederland gerichte reclame gemaakt voor de websites van bezwaarmaakster door Red Ridge Marketing via casinojager.nl.²⁵

Bezwaarmaakster

51. Volgens bezwaarmaakster volgt uit het onderzoek van de Kansspelautoriteit niet dat bezwaarmaakster onvoldoende maatregelen heeft getroffen om deelname aan haar onlinekansspelen vanuit Nederland onmogelijk te maken. Die bewijslast ligt op

¹⁷ Zie de verslagen van bevindingen over de hercontroles van 18 en 25 augustus 2022, kenmerken 01.272.599 respectievelijk 01.272.802.

¹⁸ Rb. Den Haag 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8315, r.o. 6 (*N1/speler*); rb. Amsterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6150, r.o. 4.12 (*Trannel/speler*); rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23423, r.o. 4.1 (*Ksa/Gammix*).

¹⁹ Vgl. HvJ EU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740, r.o. 83 (*Pammer/Alpenhof*).

²⁰ Engels is een algemeen erkende en gebruikelijke computertaal (rb. Utrecht 31 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, r.o. 3.13 (*Holland Casino/Peak et. al*)). Veel Nederlanders kunnen Engels spreken, lezen en schrijven (ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 5.2 (*Ksa/Imperial E-Club*)). Van de gemiddelde consument in Nederland met interesse in de dienst mag verondersteld worden dat die de Engelse taal voldoende machtig is (vgl. rb. Rotterdam 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 3.4 (*DNB/cryptotoaanbieder*)).

²¹ Vgl. rb. Den Haag (vzr.) 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21762, r.o. 4.1 (*Ksa/LCS*); rb. Noord Nederland 26 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:702, r.o. 4.1 (*BML Group/speler*).

²² Rb. Den Haag 3 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16653, r.o. 4.2 (*Ksa/Trustfulgames.com*).

²³ Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:23423, r.o. 4.1 (*Ksa/Gammix*).

²⁴ Bedrijven kunnen consumenten op basis van hun IP-adres uitsluiten via hun betaaldienstverlener. Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5 (*Ksa/Probe*).

²⁵ Zie randnummers 35-38 van het advies van 2 april 2025 van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit inzake de boete van bezwaarmaakster, kenmerk 15765/01.340.740. Te vinden op de website van de Kansspelautoriteit.



grond van artikel 3:2 van de Awb bij de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit probeert die bewijslast om te draaien door te verlangen dat bezwaarmaakster aantoonst dat de Kansspelautoriteit niet vanaf een Nederlandse locatie heeft deelgenomen aan de kansspelen van bezwaarmaakster.

52. Volgens bezwaarmaakster ontbreekt het bewijs van het IP-adres en de bijbehorende geolocatie voor wat betreft de hercontroles van 18 en 25 augustus 2022. De Kansspelautoriteit heeft toen, terwijl dat niet was toegestaan, moedwillig de IP-blokkade omzeild die was aangebracht om aan de last te voldoen.²⁶ De systemen van bezwaarmaakster konden op geen enkele wijze herkennen dat het mobiele bezoek door de Kansspelautoriteit op de websites van bezwaarmaakster vanuit Nederland plaatsvond.²⁷ De Kansspelautoriteit heeft afgeschermd, niet-Nederlandse en niet te herkennen IP-adressen gebruikt, namelijk 248.120.27.197 en 255.5.13.55. Bezwaarmaakster wijst erop dat de gereserveerde IP-adressen voor speciale doeleinden gebruikt kunnen worden. Bezwaarmaakster kon die IP-adressen niet weigeren. Haar geolocatieservice [geolocatieservice] kon voor die IP-adressen namelijk geen landcode retourneren. De internetprovider kon ook geen concreet en naar Nederland herleidbaar IP-adres noemen, ondanks navraag van de Kansspelautoriteit. De internetprovider heeft gesteld, maar niet toegelicht dat hij onbekend is met de twee hierboven genoemde IP-adressen.
53. De Kansspelautoriteit heeft in het onderzoek een commerciële blog over IPv4-adressen en [functie 1] opgenomen, maar die blog vormt onvoldoende onderbouwing voor de aanname dat internetgebruikers door de geolocatieservice een Class E IPv4-adres toegewezen kregen wanneer zij websites van bezwaarmaakster bezochten met een IPv6-adres.
54. De Kansspelautoriteit verheft IPv6 ten onrechte tot state-of-the-art-software en schrijft die ten onrechte voor. Daarmee zet zij nu voor het eerst uiteen hoe bezwaarmaakster aan de last kon voldoen. Dat is anderhalf jaar nadat bezwaarmaakster had verzocht om duidelijkheid daarover. Bezwaarmaakster bevestigt dat zij [functie 1] gebruikte, maar de Kansspelautoriteit gaat eraan voorbij dat IPv6 niet de hedendaagse standaard is. Bezwaarmaakster wijst erop dat zij samenwerkte met leveranciers en betaaldienstverleners die IPv6 niet of onvoldoende ondersteunen.

²⁶ De Kansspelautoriteit gaat ervan uit dat bezwaarmaakster voor dit betoog refereert aan onder andere en met name de brief van bezwaarmaakster van 15 september 2022 aan de Kansspelautoriteit, waarin bezwaarmaakster haar betoog nader heeft uitwerkt.

²⁷ Bezwaarmaakster heeft dit tijdens de hoorzitting toegelicht.

*Kansspelautoriteit*

55. Mede naar aanleiding van de beweringen van bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit aanvullend onderzoek gedaan. De Kansspelautoriteit trekt mede uit dit aanvullende onderzoek de conclusie dat de stelling van bezwaarmaakster dat de Kansspelautoriteit op 18 en 25 augustus 2022 de IP-adressen 248.120.27.197 en 255.5.13.55 heeft gebruikt, onjuist is. Anders dan bezwaarmaakster lijkt te suggereren, volgt uit het aanvullende onderzoek dat de Kansspelautoriteit met die IP-adressen de websites van bezwaarmaakster überhaupt niet op kón. Dat de blog die de Kansspelautoriteit naar bezwaarmaakster heeft verzonden door een commerciële partij is geschreven, maakt dat niet anders.²⁸
56. Wellicht ten overvloede wijst de Kansspelautoriteit erop dat het voor de hand ligt dat de geolocatieservice van bezwaarmaakster de Class E IP-adressen had aangemaakt bij het bezoek van de websites van bezwaarmaakster. Bezwaarmaakster heeft tenslotte bevestigd dat zij die geolocatieservice had en de functie heeft gebruikt, en zij geeft geen andere aannemelijke verklaring voor haar stelling dat zij die IP-adressen in haar systeem zag.
57. De Kansspelautoriteit heeft IPv6 nergens toe verheven, noch schrijft zij die voor. Het argument van bezwaarmaakster is niet te plaatsen.

Bezwaarmaakster

58. Volgens bezwaarmaakster is het niet uitgesloten dat de Kansspelautoriteit gebruikmaakte van een vpn, proxy servers, [functie 2], smart DNS of rerouting door de provider. Nederlandse ingezetenen gebruiken die technieken niet. De Kansspelautoriteit heeft gesteld, maar niet toegelicht dat zij geen gebruik heeft gemaakt van een vpn-verbinding. Bovendien is de geolocatie van een IP-adres van een mobiele telefoon minder accuraat dan van een apparaat op een vast netwerk.

Kansspelautoriteit

59. De Kansspelautoriteit heeft bij de hercontroles op 18 en 25 augustus 2022 geen vpn, proxy server, [functie 2], smart DNS of rerouting door een provider gebruikt. Dit is door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit nagegaan. De verklaring voor de herkomst van de Class E IP-adressen in het systeem van bezwaarmaakster ligt zeer voor de hand, zoals hierboven is toegelicht. Bezwaarmaakster heeft niet

²⁸ Overigens heeft bezwaarmaakster er kennelijk geen moeite mee om zich wel op onderzoeken van commerciële partijen H2 Gambling Capital en Regulus Partners te beroepen, zoals verderop blijkt.



uitgelegd waarom dat niet zou kloppen en nadere toelichting door de Kansspelautoriteit nodig is.

Bezwaarmaakster

60. Volgens bezwaarmaakster is het gelijkheidsbeginsel geschonden, omdat de Kansspelautoriteit in andere zaken heeft gesteld dat een IP-blokkade een effectieve afschermingsmaatregel is.²⁹ Bezwaarmaakster stelt dat geen enkele technische maatregel waterdicht is en de Kansspelautoriteit impliceert dat zij van iedere omzeilingsmethode gebruik mag maken. De Kansspelautoriteit had moeten handelen als ware zij een gemiddelde consument, omdat de wet dat voorschrijft. De gemiddelde consument kon niet deelnemen aan de kansspelen van bezwaarmaakster, noch allerlei vergaande kunstgrepen of omzeilingsmethoden gebruiken.³⁰

Kansspelautoriteit

61. Bezwaarmaakster had geen vergunning van de Kansspelautoriteit en was dus op grond van de Wok gehouden maatregelen te treffen om te voorkomen dat vanuit Nederland aan haar onlinekansspelen kon worden deelgenomen. Bezwaarmaakster kon dat op diverse manieren doen en het is aan haar welke manier zij toepast. Het is in ieder geval niet geloofwaardig dat zij als (voormalig) grote, professionele en internationale onlinekansspelaanbieder redelijkerwijs niet wist hoe zij dat moest doen. Een IP-blokkade *kán* een effectieve manier zijn om het verbod in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok na te leven. Als dat volgens bezwaarmaakster niet goed kan met het blokkeren van IP-adressen, omdat dit volgens haar eenvoudig te omzeilen is, dan moet zij dat op een andere manier doen.³¹ Maar *als* zij kiest voor een IP-blokkade is het vanzelfsprekend van belang dat zij die correct instelt.
62. Daargelaten dat de Kansspelautoriteit op 18 en 25 augustus 2022 geen vpn had gebruikt en wellicht ten overvloede, overweegt de Kansspelautoriteit nog het volgende. Het is in het belang van onder andere kansspelverslavingspreventie als

²⁹ Bezwaarmaakster verwijst daarbij naar nieuwsbericht 'Wijziging in aanpak illegale online kansspelen' van 1 december 2016, www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/2016/december/wijziging-aanpak/.

³⁰ Bezwaarmaakster citeert daarbij uit *Kamerstukken II*, 2013/14, 33996, nr. 3, p. 41 (MvT): '*het overgrote deel van de spelers in Nederland [zal, toevoeging bezwaarmaakster], niet de moeite nemen om blokkades te omzeilen.*'

³¹ Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5 (*Ksa/Probe*); 24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/68: '*Het is aan eiseres om zich aan de Wok te houden en geen deelname vanuit Nederland mogelijk te maken. Als dat volgens haar niet goed met het blokkeren van IP-adressen kan, omdat dit volgens eiseres eenvoudig te omzeilen is, dan moet zij dat op een andere manier doen.*'



een aanbieder die kiest voor een IP-blokkade om deelnemers uit bepaalde landen te weren, ook zoveel als redelijkerwijs mogelijk vpn-verbindingen blokkeert. Van een professionele onlinekansspelaanbieder mag redelijkerwijs worden verwacht dat hij rekening houdt met de ontwikkelingen op het internet. In dat kader is van belang dat een vpn al geruime tijd als eenvoudige (en zelfs gratis) app voor iedere internetgebruiker beschikbaar is. Vooral spelers die niet aan legale onlinekansspelen kunnen deelnemen, zoals personen met een gokstop³² en minderjarigen, zullen eerder geneigd zijn illegale kansspelwebsites te bezoeken en zo nodig een vpn te gebruiken. Juist zij moeten zoveel mogelijk geweerd worden. Bedrijven zoals [bedrijf 1], waar bezwaarmaakster al software van afnam, bieden databases aan waarmee organisaties bekende vpn-verbindingen kunnen herkennen. Het blokkeren van bekende vpn-verbindingen lijkt niet onevenredig. Dat lijkt immers geschikt en noodzakelijk om te voorkomen dat onlinekansspelen worden aangeboden aan spelers terwijl dat verboden is. Het lijkt ook evenwichtig. Iemand die vanwege een vpn-verbinding op een website geblokkeerd wordt, kan bijvoorbeeld eenvoudigweg zijn vpn tijdelijk uitzetten. Als alternatief bieden diverse vpn-diensten de mogelijkheid om de vpn-verbinding aan te laten, maar voor alleen een bepaalde website een uitzondering te maken, zodat het echte IP-adres voor alleen die website zichtbaar blijft. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld dat de vpn-verbinding aan blijft en de speler op een andere manier zijn echte locatie aannemelijk maakt, zoals met een gps-functionaliteit³³ op zijn mobiele telefoon.

5.3.2.2 Onderzoek softwareprovider

63. Verder heeft de Kansspelautoriteit op 14 november 2024 als onderdeel van een aanvullend onderzoek vragen gesteld aan de softwareprovider waarvan bezwaarmaakster voor haar website diensten gebruikte. Samengevat en voor zover relevant heeft de toezichthouder de softwareprovider gevraagd of:
- hij de IP-adressen kan verstrekken die de Kansspelautoriteit heeft gebruikt toen zij op de websites nordslot.com en locowin.com was ingelogd;
 - het mogelijk was dat een consument een website met software van de softwareprovider, kan bezoeken met een Class E IPv4-adres; en
 - de functie [functie 1] was gebruikt op 18 en 25 augustus 2022 voor de twee websites en of daarmee een IP-adres naar een Class E IP-adres kon worden omgezet.

³² Een inschrijving in het Centraal register uitsluiting kansspelen. Zie www.gokstop.nl.

³³ De Kansspelautoriteit merkt op dat bezwaarmaakster in haar reactie van 22 oktober 2025 zelf ook opmerkt dat Google via gps de locatie van een gebruiker kan vaststellen.



64. De provider heeft samengevat geantwoord dat hij geen registraties van de daadwerkelijke IP-adressen bewaart en die dus niet kan verstrekken. Class E IP-adressen zijn niet op publiek internet te routeren en daarom kan een persoon geen Class E IP-adres gebruiken om een website te bezoeken. Hij houdt niet bij of de softwarefunctie [functie 1] wordt gebruikt door een klant.
65. Verder heeft de softwareprovider links meegestuurd die leiden naar informatie over de functie [functie 1]. Uit informatie van de website van de softwareprovider blijkt onder meer dat met die functie IPv4-adressen fictief naar Class E-IP-adressen omgezet kunnen worden.

Bezwaarmaakster

66. Bezwaarmaakster wijst erop dat zij (ten tijde van haar schrijven) al bijna twee jaar geleden haar bezwaargronden heeft ingediend. Een jaar later heeft de Kansspelautoriteit toch nog onderzoek verricht, zonder bezwaarmaakster daarover in te lichten of te consulteren. Bovendien had de internetprovider al in november 2022 te kennen gegeven dat hij geen informatie beschikbaar had over de gebruikte IP-adressen. Vervolgens zijn de resultaten pas bijna een jaar later naar bezwaarmaakster gezonden. Dat is in het nadeel van de verdedigingsrechten van bezwaarmaakster en het duurt onevenredig lang. Dat de Kansspelautoriteit een paar maanden moest wachten op antwoord doet daar niets aan af, nu er geen meerwaarde of noodzaak voor het onderzoek was.
67. Voorts stelt bezwaarmaakster dat ook de softwareprovider niet duidelijk maakt van welke IP-adressen de Kansspelautoriteit gebruik heeft gemaakt bij de hercontroles op 18 en 25 augustus 2022. Daarom kan niet worden vastgesteld of de Kansspelautoriteit de websites heeft bezocht vanaf een Nederlands IP-adres. De Kansspelautoriteit kan niet weerleggen dat zij met een technische kunstgreep zoals een vpn de websites heeft bezocht. Er is dan ook onvoldoende bewijs, aldus bezwaarmaakster.

Kansspelautoriteit

68. De Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaakster gedurende deze procedure diverse keren laten weten dat het onderzoek helaas langer duurde dan de Kansspelautoriteit aanvankelijk had verwacht en bedoeld. Zij gaat daar verderop in dit besluit op in.
69. Anders dan bezwaarmaakster stelt, was het aanvullende onderzoek wel gerechtvaardigd. De Kansspelautoriteit licht dat verderop in dit besluit toe.



70. De Kansspelautoriteit ziet niet in hoe de verdedigingsrechten van bezwaarmaakster zijn geschaad. De Kansspelautoriteit is niet bekend met een plicht om bezwaarmaakster voorafgaand aan een aanvullend onderzoek te informeren of consulteren en merkt op dat het aanvullend onderzoek nodig was voor de beoordeling van de bewering van bezwaarmaakster dat de Kansspelautoriteit bepaalde IP-adressen gebruikte.³⁴ Bezwaarmaakster is voldoende in de gelegenheid gesteld om op het onderzoek te reageren. De Kansspelautoriteit ziet niet in hoe bezwaarmaakster daarin onrechtmatig is gehinderd. Bezwaarmaakster heeft in haar reactie ook niet nader toegelicht hoe zij in haar verdedigingsrechten is geschaad.
71. De Kansspelautoriteit gaat verderop in dit besluit in op de overige argumenten van bezwaarmaakster.

5.3.2.3 Onderzoek zoekvolume

72. De Kansspelautoriteit heeft op 20 augustus 2025 verslag gedaan van een aanvullend onderzoek waarin zij de zoekvolumemethode³⁵ heeft toegepast. Samengevat en voor zover relevant, heeft zij bepaalde zoektermen ingevoerd in de Zoekwoordplanner van Google Ads. Zij heeft zoektermen gebruikt waarvan zij aannemelijk vindt dat internetgebruikers daarmee het meest naar de onlinekansspelen op nordslot.com en locowin.com hebben gezocht, namelijk op 'nordslot', 'nordslot casino', 'locowin' en 'locowin casino'. Het resultaat uit dat onderzoek is het zoekvolume: het aantal zoekopdrachten in Google Search op basis van die zoektermen. De resultaten voor nordslot.com en locowin.com voor de periode juli 2021 tot en met december 2022 heeft zij in twee grafieken weergegeven. Zij heeft uit het onderzoek geconcludeerd dat het maandelijkse zoekvolume in december 2022, ten opzichte van het gemiddelde maandelijkse zoekvolume in januari tot en met mei 2022, voor locowin.com met 40% was gedaald en voor nordslot.com met 70%.³⁶
73. Ter vergelijking is dezelfde methode toegepast bij de onlinekansspelen van twee andere onlinekansspelaanbieders in een periode van mei 2021 tot en met mei 2022, waarin zij hun aanbod in Nederland staakten. Daaruit volgt dat de zoekvolumes binnen drie maanden na de geblokkade met 90% respectievelijk 93% waren gedaald.

³⁴ Verderop wordt toegelicht dat uit de aanvullende onderzoeken volgt dat de bewering van bezwaarmaakster niet klopt en het aannemelijk is dat zij het echte IP-adres wel had.

³⁵ Zie ook: 'Beschrijving zoekvolumemethode om omvang illegale markt te schatten' onder 'Thematisch onderzoek' via kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/onderzoek/.

³⁶ Daarbij is relevant dat de last aan bezwaarmaakster op 22 juni 2022 was opgelegd.



74. Gelet op de verschillen tussen de zoekvolumes voor de onlinekansspelen van bezwaarmaakster en die van de andere twee onlinekansspelaanbieders, heeft de Kansspelautoriteit geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat bezwaarmaakster voor locowin.com en nordslot.com in 2022 een (geschikte) geoblokkade had ingesteld.

Bezwaarmaakster

75. Volgens bezwaarmaakster moet het onderzoek buiten beschouwing blijven. De zoekvolumemethode is niet onafhankelijk, niet objectief, onzorgvuldig en ondeugdelijk.
76. Volgens bezwaarmaakster is de zaak eenvoudig: de Kansspelautoriteit moet ondubbelzinnig aantonen dat sprake is van deelname aan een kansspel vanaf een Nederlandse locatie. Een verwijzing naar een bepaalde mate van websitebezoek toont dat simpelweg niet aan, zelfs als de methode deugdelijk en de resultaten aannemelijk zijn. Bezwaarmaakster heeft voldoende technische maatregelen getroffen om spelers uit Nederland te weren. De Kansspelautoriteit draait de bewijslast om. Zij heeft geen bewijs geleverd dat zij zonder kunstgrepen zoals een vpn kon deelnemen op de betreffende websites. Zij probeert zich te ontdoen van de bewijslast om aan te tonen dat zij met een Nederlands IP-adres heeft deelgenomen. Dat is onrechtmatig.
77. Volgens bezwaarmaakster duurt het besluitvormingstraject onevenredig lang. Er zijn geen omstandigheden die de duur van het traject of de noodzaak van aanvullend onderzoek rechtvaardigen. Zij heeft (ten tijde van haar schrijven) al bijna tweeënhalf jaar geleden haar gronden van bezwaar ingediend. Voor de tweede keer heeft de Kansspelautoriteit plotseling aanvullend onderzoek verricht zonder bezwaarmaakster te informeren en consulteren. Communicatie over het eerste aanvullende onderzoek vond pas bijna één jaar na de start van dat onderzoek plaats. Dit tweede aanvullende onderzoek lijkt pas eind juli of begin augustus 2025 te zijn geïnitieerd. De Kansspelautoriteit heeft dat onderzoek op 10 september 2025 afgerond. Pas twintig dagen later zijn de resultaten met bezwaarmaakster gedeeld. De Kansspelautoriteit kondigde op 23 mei 2025 nog aan in de tweede week van juni 2025 een besluit te nemen. Zij had op 18 september 2025 een besluit op het bezwaar tegen de boete genomen. Bezwaarmaakster had per e-mail van 24 september 2025 de Kansspelautoriteit nog verzocht een besluit te nemen.



78. Bovendien is de zoekvolumemethode van de Kansspelautoriteit pas zeer recent voor haar besluitvorming ontwikkeld. De termijnoverschrijding mag niet worden gebruikt om nieuwe onderzoeksmethoden vast te stellen en te gebruiken. Dat is in het nadeel van de verdedigingsrechten en het recht op een eerlijk proces van bezwaarmaakster.

Kansspelautoriteit

79. Anders dan bezwaarmaakster lijkt te veronderstellen, is de bewijsmaatstaf in deze zaak de aannemelijkheid van de overtredingen. De overtredingen hoeven niet bewezen te worden. Een invorderingsbesluit is tenslotte geen punitieve sanctie. Op het argument dat de Kansspelautoriteit bewijslast onrechtmatig omdraait, gaat zij verderop in dit besluit in.
80. De Kansspelautoriteit herhaalt dat zij bezwaarmaakster gedurende deze procedure diverse keren heeft laten weten dat het onderzoek helaas langer duurt dan aanvankelijk was verwacht en bedoeld. Daar gaat zij verderop in dit besluit op in. In dat kader had de Kansspelautoriteit op 23 mei 2025 een verwachting naar bezwaarmaakster uitgesproken en geen toezegging gedaan.
81. De vergelijking met de boeteprocedure gaat niet op. Het aanvullende onderzoek in deze procedure was gerechtvaardigd. De Kansspelautoriteit licht dat verderop in dit besluit toe. In de boeteprocedure kon het besluit op bezwaar eerder worden genomen, onder meer omdat daarvoor niet het aanvullende onderzoek nodig was dat in deze procedure wel nodig was.
82. De Kansspelautoriteit ziet geen strijd met verdedigingsrechten en het recht op een eerlijk proces van bezwaarmaakster. Het aanvullend onderzoek was gerechtvaardigd. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom zij nieuwe of andere onderzoeksmethoden gedurende de besluitvorming in de bezwaarfase niet mag toepassen. Overigens is de zoekvolumemethode niet speciaal voor, maar los van deze zaak ontwikkeld. Verder heeft de Kansspelautoriteit al toegelicht dat zij onbekend is met een plicht om bezwaarmaakster voorafgaand aan een aanvullend onderzoek te informeren of consulteren. Zij heeft ook toegelicht dat bezwaarmaakster voldoende in de gelegenheid is gesteld om op het aanvullende onderzoek te reageren.

Bezwaarmaakster

83. Volgens bezwaarmaakster moet het aanvullende onderzoek ook vanwege de inhoud terzijde worden gelegd. Zij ziet niet in hoe een methode die uitdrukkelijk bedoeld is

voor het schatten van de financiële omvang van de illegale markt gebruikt kan worden om aan te nemen dat de website voor Nederlandse IP-adressen (on)toegankelijk was. Een methode die in februari 2025 is vastgesteld, kan bovendien niet voor het verleden worden gebruikt.

84. De resultaten weerspiegelen bovendien niet wat op de servers gebeurt. Een geoblokkade vindt plaats op de server en is niet in zoekmachines zichtbaar. De Kansspelautoriteit kon en moest andere methoden gebruiken waaruit blijkt dat de Nederlandse IP-reeksen niet de errorcode "HTTP 403 (Forbidden)", maar "HTTP 200 (OK)" ontvingen.

Kansspelautoriteit

85. Met de zoekvolumemethode kan geschat worden hoeveel zoekopdrachten vanuit Nederland in bepaalde perioden naar bepaalde onlinekansspelen plaatsvinden. De resultaten uit de zoekvolumemethode kunnen met elkaar vergeleken worden. Dat kan wel degelijk bijdragen aan de aannemelijkheid dat de onlinekansspelen in een periode (on)toegankelijk waren vanuit Nederland. Het feit dat met die methode ook de financiële omvang van de illegale markt geschat kan worden, doet daar niet aan af. De methode kan ook op een periode in het verleden toegepast worden. Google biedt namelijk historische zoekdata aan.
86. De Kansspelautoriteit concludeert mede uit dit aanvullende onderzoek dat bezwaarmaakster geen geschikte geoblokkade had geïnstalleerd. De Kansspelautoriteit ziet niet in welke andere methode zij moest toepassen. Bezwaarmaakster heeft ook niet uitgelegd welke andere methode zij op het oog heeft. Als bezwaarmaakster stelt dat de conclusie van de Kansspelautoriteit desondanks niet klopt en alle spelers met een Nederlands IP-adres op de websites van bezwaarmaakster geblokkeerd werden, lag het op de weg van bezwaarmaakster om dat (met eigen gegevens) aannemelijk te maken. Bezwaarmaakster heeft dat niet gedaan.

Bezwaarmaakster

87. Bezwaarmaakster stelt dat zij de correctheid van de zoekvolumemethode niet kan nagaan. De methode is niet gevalideerd, noch is er een ander, onafhankelijk onderzoek over de methode. De methode is aangedragen door een niet-neutrale kansspelaanbieder die bovendien een staatsdeelneming is. Die heeft er belang bij het bsr van onvergunde aanbieders in Nederland zo hoog mogelijk te maken en hen zo negatief mogelijk af te beelden. Verder zijn onderliggende onderzoeken zoals de verkennende analyse van de Nederlandse Loterij, het onderzoek van Ernst & Young



en de controle door de Kansspelautoriteit niet publiek beschikbaar. Waar de Kansspelautoriteit de omvang van de illegale markt schat op € 1,5 miljard, schatten H2 Gambling Capital en Regulus Partners die onafhankelijk, objectief en op basis van marktregels en marktstandaarden bijna tweemaal lager in. De omzet in het door de accountant ondertekende jaarverslag van bezwaarmaakster spreekt de door de Kansspelautoriteit geschatte omzet ook tegen.

Kansspelautoriteit

88. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat voorafgaand aan de last het onlinekansspel aanbod van bezwaarmaakster vanuit Nederland beschikbaar was. Voorts volgt uit het aanvullende onderzoek dat de dalingen van de zoekvolumes van nordslot.com en locowin.com beperkt waren gedaald ten opzichte van de periode voorafgaand aan de last. Ten opzichte van het zoekvolume van bezwaarmaakster waren de zoekvolumes aanzienlijk sterker gedaald bij twee andere onlinekansspel aanbieders nadat die geschikte geoblokkades hadden geïnstalleerd. Het is mede daarom aannemelijk dat bezwaarmaakster geen geschikte geoblokkade had ingesteld. Die conclusie ziet de Kansspelautoriteit bevestigd in het feit dat zij op in ieder geval 18 augustus 2022 met een Nederlands IP-adres kon deelnemen aan de onlinekansspelen van bezwaarmaakster, zoals verderop in dit besluit wordt toegelicht. Het kan aan de conclusie van de Kansspelautoriteit niet afdoen dat zij de zoekvolumemethode heeft doorontwikkeld op basis van informatie en een methode die de Nederlandse Loterij met haar had gedeeld.
89. In dat kader licht de Kansspelautoriteit nader toe dat een bepaald zoekvolume kan bijdragen aan de aannemelijkheid dat onlinekansspelen vanuit Nederland (on)toegankelijk waren. Uit het onderzoek van de Kansspelautoriteit naar de zoekvolumemethode³⁷ volgt – samengevat – namelijk dat het aannemelijk is dat een bepaald aantal zoekopdrachten vanuit Nederland naar onlinekansspelen, correspondeert met een bepaald brutospelresultaat uit Nederland. In dat onderzoek heeft de Kansspelautoriteit gebruikgemaakt van (financiële) data die haar vergunninghouders aan haar verstrekten en van geschatte financiële data van illegale onlinekansspel aanbieders. De Kansspelautoriteit schat het brutospelresultaat uit illegaal aanbod ongeveer 2,8 keer hoger in ten opzichte van legaal aanbod. Daarbij merkt zij op dat illegale aanbieders meer per speler en dus meer per zoekopdracht verdienen. Onder andere omdat vooral spelers met excessief speelgedrag zijn eerder geneigd naar illegaal aanbod over te stappen. Het maakt niet uit dat de methode waarschijnlijk niet het precieze brutospelresultaat

³⁷ Zie 'Beschrijving zoekvolumemethode om omvang illegale markt te schatten' onder 'Thematisch onderzoek' via kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/onderzoek/.



weergeeft. Het gaat tenslotte om een redelijke schatting waar een onzekerheidsmarge inherent aan is. Als bezwaarmaakster stelt dat de conclusies van de Kansspelautoriteit niet voor bezwaarmaakster kloppen, ligt het op de weg van bezwaarmaakster om dat (met eigen gegevens) aannemelijk te maken. Bezwaarmaakster heeft ondanks het bewijs van de Kansspelautoriteit geen betrouwbare gegevens overgelegd.

90. De stelling van bezwaarmaakster dat zij de correctheid van de methode niet kan nagaan, is onbegrijpelijk. Zij kan dat precies nagaan. Zij kent haar eigen brutospelresultaat en heeft uitdrukkelijk bevestigd dat alleen een website-eigenaar de correcte websitestatistieken kan inzien via Google Search Console. Overigens is de Zoekwoordenplanner van Google die de Kansspelautoriteit voor de zoekvolumemethode gebruikt ook voor bezwaarmaakster beschikbaar.
91. Het is niet relevant of de data van Ernst & Young en Regulus Partners niet publiek zijn. De Kansspelautoriteit heeft de data van die partijen niet overgenomen.
92. Het maakt ook niet uit of partijen zoals H2 Gambling Capital of Regulus Partners de Nederlandse illegale onlinekansspelmarkt twee keer zo klein schatten. Zelfs als die schattingen kloppen, betekent dat niet zonder meer dat de zoekvolumes van nordslot.com en locowin.com in 2022 ook niet kloppen. En zelfs als die zoekvolumes inderdaad ook niet zouden kloppen en twee keer zo laag zouden zijn, zou dat onverlet laten dat de zoekvolumes in de loop van 2022 slechts met ongeveer 40% en 70% waren gedaald.³⁸ Het is dan alsnog aannemelijk dat bezwaarmaakster geen geschikte geoblokkade had.
93. Van de volledigheid en juistheid van het jaarverslag over 2022 van bezwaarmaakster kan alleen al niet worden uitgegaan omdat de accountant daarover een controleverklaring met oordeelsonthouding heeft afgegeven. Hij kreeg namelijk niet de rechtstreekse toegang tot de bronsystemen van bezwaarmaakster die nodig was voor een oordeel over het jaarverslag. Bovendien zegt bezwaarmaakster in het jaarverslag niets over haar brutospelresultaat uit Nederland, de toegankelijkheid van haar websites vanuit Nederland, de bezoekersaantallen uit Nederland of het zoekvolume vanuit Nederland in 2022.

³⁸ Overigens zou het geschatte brutospelresultaat van bezwaarmaakster in 2022 uit Nederland nog steeds ruim € 26.000.000,- zijn als het geschatte brutospelresultaat per zoekopdracht tweemaal te hoog zou zijn ingeschat. Zelfs als die twintig keer te hoog zou zijn ingeschat, zou bezwaarmaakster in 2022 uit Nederland ongeveer € 2.600.000,- hebben verdiend. Zie randnummer 9 van het besluit van 17 september 2025 van de Kansspelautoriteit op het bezwaar tegen het boetebesluit van bezwaarmaakster, kenmerk 15765.002/01.352.604. Te vinden via de website van de Kansspelautoriteit.

Bezwaarmaakster

94. Volgens bezwaarmaakster zou de zoekopdracht nauwkeuriger zijn als de zoekterm tussen aanhalingstekens was gezet. Zij verwijst daarbij ter illustratie naar het voorbeeld van Toto in de beschrijving van de zoekvolumemethode.³⁹ Zoekwoorden zoals 'toto' voor de website toto.nl lijken geen waarborgen te bieden voor het per ongeluk intypen van dat woord of het per ongeluk aanklikken van dat woord wanneer dat door de zoekmachine gesuggereerd wordt. Zo geeft Google bij tijd en wijle resultaten weer op basis van de gps-locatie en niet op basis van het IP-adres. Bezwaarmaakster merkt ook op dat sommige personen zoeken naar de in Nederland nog steeds populaire rockband Toto. Verder hebben Google Search-functies een foutmarge van ongeveer 40% en geeft Google gewoonlijk hogere volumeresultaten. Daarnaast kunnen verstokte gokkers een IP-blokkade makkelijk omzeilen en het zoekvolume ook hoger laten lijken dan die daadwerkelijk is.
95. Bezwaarmaakster stelt dat het alleen via de eigenaar van een website mogelijk is de schatting in het aanvullende onderzoek te valideren, omdat hij zijn daadwerkelijke statistieken via Google Search Console kan inzien. Als de Kansspelautoriteit die had willen zien, kon zij die op grond van artikel 5:16 van de Awb vragen.

Kansspelautoriteit

96. Het betoog over de zoekopdrachten die om wat voor reden dan ook uiteindelijk niet leiden tot online gokken, bijvoorbeeld omdat die personen per ongeluk een onjuiste zoekterm gebruiken, (vanwege hun gps-data) per ongeluk bepaalde zoeksuggesties zien en aanklikken, eigenlijk zoeken naar een gelijknamige rockband of "verstokte gokkers" zijn, slaagt niet. Hetzelfde geldt voor het argument dat Google Search een foutmarge heeft en gewoonlijk hogere zoekvolumes weergeeft dan de echte zoekvolumes. In de zoekvolumemethode is met dat soort factoren namelijk al rekening gehouden. Ongewilde zoekresultaten, fouten van Google en zoekopdrachten die uiteindelijk niet tot online gokken hebben geleid, zijn daarin verdisconteerd door het brutospelresultaat over het héle zoekvolume te berekenen.
97. Zoals bezwaarmaakster terecht opmerkt, is de website-eigenaar bij uitstek in staat om het onderzoek naar de zoekvolumes van zijn onlinekansspelen te valideren met eigen websitestatistieken. Bezwaarmaakster heeft haar stelling dat zij ondanks de conclusie van de Kansspelautoriteit een geschikte geoblokkade had ingesteld niet met eigen websitestatistieken aannemelijk gemaakt.

³⁹ 'Beschrijving zoekvolumemethode om omvang illegale markt te schatten' onder 'Thematisch onderzoek' via kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/onderzoek/.

*Bezwaarmaakster*

98. Bezwaarmaakster stelt dat niet toegelicht is waarom variabelen a en c in de twee formules voor de zoekvolumemethode⁴⁰ verschillend zijn. Met variabele b kan namelijk al worden gedifferentieerd tussen veronderstellingen over uitgaven bij legale en illegale aanbieders. Daarnaast is het willekeurig dat variabele b voor legaal 0,94 is en voor illegaal 2,8. Het verschil tussen de zoekvolumes van legaal en illegaal aanbod wordt daardoor kunstmatig vergroot. Het is ook niet duidelijk waarom onderdeel b in de formule voor legaal aanbod lager is dan 1.

Kansspelautoriteit

99. Bezwaarmaakster lijkt de zoekvolumemethode niet te begrijpen. Het verschil tussen variabelen a en c in de formules is wel degelijk toegelicht. Uit het onderzoek van de Kansspelautoriteit en de data van haar vergunninghouders blijkt dat $a = 78$ in de formule de juiste verhouding tussen het brutospelresultaat en het zoekvolume weergeeft. In de formule voor het zoekvolume van legaal onlinekansspel aanbod is variabele a daarom 78. Zoals hierboven is toegelicht, schat de Kansspelautoriteit op basis van haar onderzoek en data dat het brutospelresultaat uit illegaal aanbod ongeveer 2,8 keer hoger is ten opzichte van legaal aanbod. In de formule voor illegaal onlinekansspel aanbod geldt $c = 218$. Dat is ongeveer 2,8 keer hoger dan voor legaal onlinekansspel aanbod.
100. Uit onderzoek van de Kansspelautoriteit en de data van haar vergunninghouders blijkt dat het brutospelresultaat per zoekopdracht enigszins daalt naarmate het zoekvolume stijgt. Die daling correspondeert in de formules met 0,94 als macht van het zoekvolume (variabele b in beide formules). Variabele b is lager dan 1 omdat het een daling betreft. Anders dan bezwaarmaakster veronderstelt, past de Kansspelautoriteit diezelfde daling ook toe op illegale onlinekansspelen en is variabele b in de formule voor illegale onlinekansspelen dus ook 0,94.
101. Variabele b in de formule voor illegale onlinekansspelen is dus niet 2,8. Uit onderzoek van de Kansspelautoriteit volgt dat het gemiddelde brutospelresultaat uit illegale onlinekansspelen per zoekopdracht naar die kansspelen ongeveer 2,8 keer hoger is dan uit legale onlinekansspelen. Die schatting is niet willekeurig.

⁴⁰ De formule voor legaal aanbod is: $bsr = a \cdot \text{zoekvolume}^b$. Daarbij geldt $a = 78$. Voor illegaal aanbod is de formule: $bsr = c \cdot \text{zoekvolume}^b$. Daarbij geldt $c = 218$. Zie voor meer uitleg: 'Beschrijving zoekvolumemethode om omvang illegale markt te schatten' onder 'Thematisch onderzoek' via kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/onderzoek/.

*Bezwaarmaakster*

102. Bezwaarmaakster stelt dat de Kansspelautoriteit het zoekvolume ogenschijnlijk kunstmatig verhoogt door in strijd met haar onderzoeksmethode de zoekterm 'casino' aan de zoekopdrachten naar de twee websites van bezwaarmaakster toe te voegen. Die zoekterm had de Kansspelautoriteit ook moeten toevoegen aan haar zoekopdrachten naar de andere twee onlinekansspel aanbieders waarmee het zoekvolume van bezwaarmaakster is vergeleken. Bovendien is het referentiekader bij die twee andere aanbieders substantieel anders omdat zij internationaal bekend zijn en substantieel hogere zoekvolumes hebben.

Kansspelautoriteit

103. Anders dan bezwaarmaakster stelt, heeft de Kansspelautoriteit niet in strijd met haar eigen methode gehandeld. Het zoekvolume is niet kunstmatig verhoogd. Bij toepassing van de methode schrijft de Kansspelautoriteit het zoekvolume op basis van louter algemene termen zoals 'casino' of 'bonus' niet toe aan een specifieke onlinekansspel aanbieder. Zij voegt daar bijvoorbeeld de merknaam van die aanbieder aan toe. Zij heeft het zoekvolume van louter de zoekterm 'casino' dus ook niet toegeschreven aan bezwaarmaakster, maar daar 'nordslot' of 'locowin' aan toegevoegd. Overigens merkt de Kansspelautoriteit op dat zij van de methode kan afwijken als een concreet geval daartoe aanleiding geeft.
104. Het maakt niet uit dat aan de zoekopdrachten naar de merknamen van de twee andere onlinekansspel aanbieders de zoekterm 'casino' niet was toegevoegd. Het maakt ook niet uit of zij internationaal bekende aanbieders met hogere zoekvolumes waren. Zelfs als bij die aanbieders de zoekvolumes in absolute getallen hoger zouden blijken, neemt dat niet weg dat hun zoekvolumes na het instellen van een geschikte geoblokkade scherp en aanzienlijk meer dan bij bezwaarmaakster daalden. Overigens was ook bezwaarmaakster een internationaal bekende aanbieder.

Bezwaarmaakster

105. Volgens bezwaarmaakster is de daling in het zoekvolume mogelijk selectief en kunstmatig. Bij verschillende aanbieders wordt naar verschillende perioden gekeken. De Kansspelautoriteit kijkt bij de twee andere aanbieders naar drie maanden, namelijk oktober tot en met december 2021. Bij bezwaarmaakster wordt gekeken naar vijf maanden, namelijk juni tot en met december 2022. Bovendien was de tijdgeest anders in oktober tot en met december 2021. De Nederlandse markt kreeg toen plotseling meerdere legale aanbieders met volop media-aandacht.

*Kansspelautoriteit*

106. De stelling dat de Kansspelautoriteit bij de twee andere onlinekansspelaanbieders naar een andere periode kijkt, treft geen doel. Bij alle drie de aanbieders is ten minste een jaar aan zoekvolumes in kaart gebracht. De scherpere en sterkere daling bij de twee andere aanbieders is onmiskenbaar. De data van Google Ads zijn overigens ook voor bezwaarmaakster beschikbaar. Bezwaarmaakster kan die nagaan als zij dat wil.
107. Het argument dat in 2021 de tijdgeest anders was omdat er plotseling meerdere legale aanbieders met volop media-aandacht waren, treft ook geen doel. Ook in 2022 maakten legale onlinekansspelaanbieders nog veel reclame. Het verbod op ongerichte reclame ging pas 1 juli 2023 in. Het is niet aannemelijk dat relatief veel personen vanuit Nederland bleven zoeken naar websites van bezwaarmaakster terwijl spelers daar vanwege een geschikte geoblokkade niets meer te zoeken hadden. Dat geldt ook voor (bijvoorbeeld) 2022. Bezwaarmaakster heeft haar stellingen niet (met eigen gegevens) aannemelijk gemaakt.

Bezwaarmaakster

108. Volgens bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit nooit gecommuniceerd dat het gemiddelde maandelijkse zoekvolume van de websites van bezwaarmaakster een bepaald procent moeten dalen. Kennelijk volstaat volgens de Kansspelautoriteit een daling van 90% tot 93%. Kennelijk accepteert zij dat geoblokkades niet waterdicht zijn. Als dat klopt, concretiseert zij ruim drie jaar na de last hoe bezwaarmaakster aan de last moet voldoen. Bezwaarmaakster leest daarin een bevestiging dat de last onvoldoende concreet is.

Kansspelautoriteit

109. De Kansspelautoriteit bevestigt dat zij nooit heeft gecommuniceerd dat het zoekvolume met een bepaald percentage moet dalen. Resultaten uit de zoekvolumemethode kunnen bijdragen aan de aannemelijkheid dat onlinekansspelen (niet) rechtstreeks toegankelijk waren vanuit Nederland. De Kansspelautoriteit eist voldoende effectieve maatregelen die een professionele onlinekansspelaanbieder redelijkerwijs kan en moet treffen uit hoofde van zijn plicht om spelers uit Nederland te weren. Dat kan op verschillende manieren. Hoe hij dat doet, is aan hem. Dat volgt overigens ook voldoende duidelijk uit de last. Een geoblokkade kan een geschikte maatregel zijn. Het is aannemelijk dat bezwaarmaakster geen geschikte geoblokkade had en haar onlinekansspelen tijdens de hercontroles rechtstreeks toegankelijk waren vanaf een Nederlands IP-adres.



5.3.2.4 Onderzoek betaaldienstverlener

110. De Kansspelautoriteit heeft op 20 oktober 2025 nader onderzoek verricht. Samengevat en voor zover relevant heeft zij betaaldienstverlener [betaaldienstverlener] gevraagd naar alle locatiegegevens die zijn geregistreerd tijdens de geldstorting op locowin.com via de betaalapp van die betaaldienstverlener tijdens de hercontrole op 18 augustus 2022.
111. Uit de informatie die de betaaldienstverlener heeft verstrekt, blijkt onder andere dat de Kansspelautoriteit op die datum IP-adres 92.67.10.42 gebruikte.
112. Vervolgens heeft de Kansspelautoriteit de geolocatiehistorie van dat IP-adres laten onderzoeken. Daarvoor zijn de archieven van de databases van [bedrijf 1] bevraagd.⁴¹ In die archieven is een zoekslag uitgevoerd op basis van dat IP-adres voor de periode 1 september 2021 tot en met 1 september 2022. Daaruit volgt dat [internetprovider van de Kansspelautoriteit] de provider was en de geolocatie van het IP-adres steeds Nederland was.

Bezwaarmaakster

113. Volgens bezwaarmaakster is het onderzoek tardief, in strijd met de goede procesorde en in strijd met het recht op een eerlijk proces. Zij herhaalt dat zij bijna tweeënhalve jaar geleden haar bezwaargronden heeft ingediend. De Kansspelautoriteit heeft wederom zonder bezwaarmaakster in te lichten of te consulteren, plotseling aanvullend onderzoek verricht. Het onderzoek was al eind juli of medio augustus van dit jaar geïnitieerd, maar pas op 20 oktober 2025 is een verslag van het onderzoek opgesteld. Dat verslag is pas negen dagen daarna met bezwaarmaakster gedeeld. Bezwaarmaakster kon onmogelijk met die informatie bekend zijn omdat de Kansspelautoriteit die van een externe partij heeft ontvangen. Bezwaarmaakster beroept zich op een uitspraak van de Afdeling⁴² en ziet niet in waarom het onderzoek pas in augustus 2025 uitgevoerd kon worden. Het onderzoek moet op enig moment gewoon 'klaar' zijn, volgens bezwaarmaakster. Het vertrouwen van bezwaarmaakster is steeds beschaamd omdat de Kansspelautoriteit haar toezeggingen niet nakwam en allerhande nader onderzoek heeft verricht. Bezwaarmaakster refereert aan rechtspraak van de Afdeling⁴³ en stelt dat daaruit

⁴¹ Te vinden via: [link 1] en [link 2].

⁴² 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2303, r.o. 2 en 4.

⁴³ 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8183, r.o. 2.8.3; 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3471, r.o. 12.1; concl. A-G L.A.D. Keus 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1034, r.o. 4.7.2-4.7.3; 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1819, r.o. 5.1;



volgt dat het bestuursorgaan de benodigde kennis over de relevante feiten vergaart vóórdat hij het onderzoek afrondt en een besluit neemt. Volgens bezwaarmaakster mag dat dus niet tijdens de bezwaarfase, twee jaar na overschrijding van de beslistermijn en buiten het zicht van de Awb-commissie.

Kansspelautoriteit

114. De Kansspelautoriteit herhaalt dat zij bezwaarmaakster gedurende deze procedure diverse keren heeft laten weten dat het onderzoek helaas langer duurt dan aanvankelijk was verwacht en bedoeld. De Kansspelautoriteit streeft ernaar een besluit binnen de termijn te beslissen, maar dat is niet altijd mogelijk. Het feit dat zij in deze zaak meer tijd nodig had om aanvullend onderzoek te verrichten, maakt niet dat zij een termijnoverschrijding heeft misbruikt en een aanvullend onderzoek buiten beschouwing moet blijven. Daarbij wijst zij op het volgende.
115. Het aanvullend onderzoek was gerechtvaardigd. Illegaal onlinekansspelaanbod is een zeer ernstige overtreding. De belangen die beschermd moeten worden met de Wok en het toezicht en de handhaving daarop zijn groot. Ook het belang van invordering weegt daarom zwaar. In de verslagen van de Kansspelautoriteit is echter niet vermeld welk IP-adres met welke geolocatie haar apparaat tijdens de hercontroles van 18 en 25 augustus 2022 had. Bezwaarmaakster heeft zich in ieder geval niet constructief opgesteld door de Kansspelautoriteit te voorzien van het juiste IP-adres. Bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit juist op het verkeerde been gezet door twee verkeerde IP-adressen te verstrekken.⁴⁴ Bezwaarmaakster stelt voorts dat zij een geschikte geoblokkade had en verwijt de Kansspelautoriteit moedwillig een kunstgreep te hebben toegepast door die twee IP-adressen te gebruiken. Bezwaarmaakster betoogt ook herhaaldelijk dat de Kansspelautoriteit zorgvuldig onderzoek moet doen, aan haar bewijslast moet voldoen en het bewijs onvoldoende is.
116. Volgens de Kansspelautoriteit is het aannemelijk dat bezwaarmaakster óók het echte IP-adres van de Kansspelautoriteit had. Het is immers niet in geschil dat bezwaarmaakster IP-adressen bijhield en het ligt voor de hand dat het IP-adres van de Kansspelautoriteit is omgezet naar Class E IP-adressen door de eigen software van bezwaarmaakster. Uit de instructies voor die software volgt dat afnemers via de software ook het echte IP-adres van een websitebezoeker konden zien.⁴⁵ Als de bewering van bezwaarmaakster over haar geoblokkade zou kloppen, moet dat

⁴⁴ Wellicht ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat het beginsel van nemo tenetur niet opgaat omdat dit geen punitieve-sanctieprocedure is.

⁴⁵ Bijlage 2 van het aanvullende onderzoek van de Kansspelautoriteit bij de softwareprovider.



betekenen dat het echte IP-adres van de Kansspelautoriteit op 18 en 25 augustus 2022 niet Nederlands was. Uit het onderzoek van de Kansspelautoriteit volgt echter dat het aannemelijk is dat die wél Nederlands was. Het lag dan ook voor de hand dat bezwaarmaakster haar stelling had onderbouwd met eigen gegevens die een correct beeld geven. Bezwaarmaakster heeft dat niet gedaan.

117. De Kansspelautoriteit heeft dan ook eerst en herhaaldelijk bij de internetprovider (onder andere) geprobeerd te achterhalen wat het echte IP-adres was. Toen de internetprovider onvoldoende informatie bleek te hebben, heeft de Kansspelautoriteit zich gewend tot de softwareprovider van bezwaarmaakster. Die heeft pas na enige maanden informatie gegeven. Zijn informatie was weliswaar relevant, maar ook hij kon niet afdoende informatie geven. De Kansspelautoriteit had – overigens geheel los van deze zaak – ondertussen de zoekvolumemethode ontwikkeld en die vervolgens in deze zaak toegepast, zoals hierboven is toegelicht. Ook heeft de Kansspelautoriteit zich gewend tot een betaaldienstverlener die bezwaarmaakster destijds had ingeschakeld. Ook bij hem heeft het enige tijd geduurd voordat de Kansspelautoriteit antwoord kreeg. Tot slot is relevant dat de Kansspelautoriteit beperkt in mankracht en middelen was. Zij merkt daarbij op dat bezwaarmaakster zelf uitzonderlijk veel en soms herhaaldelijk procedures tegen de Kansspelautoriteit aanspant.
118. De Kansspelautoriteit ziet bij bezwaarmaakster geen bijzonder belang dat door de latere besluitvorming (onaanvaardbaar) geschaad is. Bezwaarmaakster exploiteert geen onlinekansspelen meer en heeft inmiddels haar websites verkocht dan wel afgesloten. Zij probeert zich juist te onttrekken en blijft daarbij in strijd met het Nederlands recht weigeren haar boete en verbeurde dwangsommen te betalen.
119. Uit geen enkele uitspraak van de Afdeling waar bezwaarmaakster zich op beroept, volgt dat in de bezwaarfase geen onderzoek meer mag worden gedaan. Sterker nog, in de uitspraken van 5 juli 2017 en 21 mei 2025 waar bezwaarmaakster zich op beroept, bevestigt de Afdeling dat het wél mag. Daar komt nog bij dat het hier, anders dan in die zaken, niet om een punitieve sanctie gaat. Een ander verschil met de zaak van 21 mei 2025 is dat sinds het invorderingsbesluit minder tijd is verstreken. Verder is het ongeloofwaardig dat bezwaarmaakster onmogelijk kon weten wat het IP-adres van de Kansspelautoriteit was omdat dat van een derde is verkregen, voor zover dat overigens al relevant is.⁴⁶ Die derde was de betaaldienstverlener van bezwaarmaakster zelf. Het is ongerijmd dat

⁴⁶ Dit argument heeft bezwaarmaakster ook in het kader van de uitspraak van 21 mei 2025 aangevoerd.

bezwaarmaakster als opdrachtgever geen toegang zou krijgen tot de gegevens van haar klanten, te meer nu het om een betaaldienst gaat. Zij moet betalingstransacties kunnen blokkeren om fraude en witwassen te voorkomen en tegen te gaan. Daarvoor zijn gegevens en medewerking van de betaaldienstverlener nodig. Betaaldiensten bieden daarom veelal de mogelijkheid om betalingstransacties te blokkeren op basis van een IP-adres. Uit niets blijkt bezwaarmaakster het IP-adres niet van haar betaaldienstverlener kon krijgen.⁴⁷

120. De conclusie van de advocaat-generaal waar bezwaarmaakster naar verwijst, baat haar ook niet. Die gaat over bewijsvergaring voor boetes, maar in deze zaak gaat het niet om een boete of überhaupt een punitieve sanctie. Bovendien gaan de passages waar bezwaarmaakster naar verwijst over het uitgangspunt dat het bestuursorgaan dragend bewijs van een overtreding moet leveren bij de voltooiing van de bestuurlijke besluitvorming, maar de zaak van bezwaarmaakster bevindt zich nu juist nog in een fase van bestuurlijke besluitvorming. Daarbij herinnert de Kansspelautoriteit bezwaarmaakster eraan dat een bezwaarfase een volledige heroverweging betreft.
121. De Kansspelautoriteit herhaalt niet bekend te zijn met een plicht om bezwaarmaakster voorafgaand aan een aanvullend onderzoek te informeren of consulteren. Bezwaarmaakster is voldoende in de gelegenheid gesteld op het aanvullende onderzoek te reageren en is daarin niet onrechtmatig gehinderd.
122. Van een Awb-commissie als (vermoedelijk door bezwaarmaakster) bedoeld in artikel 7:13 van de Awb is in deze zaak nooit sprake geweest. De opmerking van bezwaarmaakster dat het aanvullende onderzoek buiten het zicht van de commissie plaatsvond, is onbegrijpelijk.
123. Van strijd met de goede procesorde of het recht op een eerlijk proces is dan ook niet gebleken.

Bezwaarmaakster

124. Bezwaarmaakster stelt dat de Kansspelautoriteit niet aan haar bewijslast heeft voldaan. De geolocatie was kennelijk in ieder geval tot en met augustus 2025 onbekend. De geolocatie is een essentieel onderdeel van de relevante feiten dat aan het besluit in primo ten grondslag moet worden gelegd. Het bewijs is nog steeds niet dragend. Het IP-adres is volgens de betaaldienstverlener gebruikt voor slechts

⁴⁷ Zoals al is toegelicht, kon bezwaarmaakster het IP-adres ook nog krijgen uit haar eigen software.



één website. Dat heeft in ieder geval geen bewijskracht voor andere onderzoeken van de Kansspelautoriteit. Bovendien bevat het verslag fatale inconsistenties met eerdere documenten van de Kansspelautoriteit. Het tijdsverschil is niet nader beschreven. Op 18 augustus 2022 om 10:02:28 uur zou een succesvolle opdracht voor een betaling zijn gegeven. Die is verwerkt op 18 augustus 2022 om 10:02:43 uur. Daarentegen volgt uit het verslag van de hercontrole op 18 augustus 2022 dat de transactie plaatsvond tussen 12:01 uur en 12:02 uur. De betaaldienstverlener verklaart dat *"alle tijden in UTC/GMT zijn weergegeven"*.

125. Bezwaarmaakster twijfelt nog steeds over of het IP-adres aan de Ksa toebehoort, dan wel te herleiden is naar een vpn-dienst. De gegevens zijn niet aan de Kansspelautoriteit te relateren. De IP-adressen van 18 augustus 2022 en 2 november 2022 verschillen onderling en behoren tot verschillende series van IP-adressen. Daarnaast heeft bezwaarmaakster op drie publieke websites de locaties van het IP-adres van 18 augustus 2022 nagetrokken. Daaruit volgt dat de geolocaties liggen in Tilburg, Zwaagdijk-West dan wel 's-Hertogenbosch, maar niet in Den Haag. Bovendien identificeren de drie websites een bedrijf als internet serviceprovider, maar dat bedrijf bestaat al lange tijd niet meer.
126. Ook ontbreekt een inzichtelijke beschrijving van de werkwijze. Het is onbekend hoe de toezichthouder na de errormelding op de computer toch toegang kreeg tot locowin.com. Bezwaarmaakster heeft daarentegen onderbouwd hoe zij effectieve, technische maatregelen heeft genomen.

Kansspelautoriteit

127. Volgens de Kansspelautoriteit is het bewijs dragend. Het is niet in geschil dat de Kansspelautoriteit tijdens de hercontroles op 18 en 25 augustus en 2 november 2022 heeft deelgenomen aan de onlinekansspelen op websites van bezwaarmaakster. Tijdens de hercontrole op 2 november 2022 is vastgelegd wat het IP-adres was en dat de geolocatie Nederland was. Uit het aanvullend onderzoek bij de betaaldienstverlener volgt wat tijdens de hercontrole 18 augustus 2022 het IP-adres was en dat de geolocatie Nederland was. Dat het niet aannemelijk is dat bezwaarmaakster op 25 augustus 2022 ineens wél een effectieve geoblokkade had en de hercontrole een onjuist beeld geeft, ziet de Kansspelautoriteit ook bevestigd in het zoekvolume van de onlinekansspelen op nordslot.com en locowin.com.
128. De Kansspelautoriteit herinnert bezwaarmaakster eraan dat augustus 2022 in de zomertijd valt en in de zomertijd UTC plus twee uur geldt. Bezwaarmaakster heeft zich kennelijk vergist. Van fatale inconsistenties is geen sprake.



129. De Kansspelautoriteit heeft al toegelicht dat zij op 18 augustus 2022 geen vpn gebruikte. Dat volgt ook uit het aanvullend onderzoek. Als zij een vpn had gebruikt, was de naam van de internetprovider niet vermeld in de IP-historie, maar waarschijnlijk de naam van de vpn-dienst of een daaraan verwant bedrijf. Overigens baat het bezwaarmaakster ook niet als de Kansspelautoriteit wel een vpn had gebruikt, alleen al omdat kennelijk ook daarvan de geolocatie Nederland was. De bewering van bezwaarmaakster dat zij voldoende maatregelen had getroffen, zou dus alsnog onwaar blijken. De dwangsom zou alsnog verbeurd zijn.
130. Het is niet relevant dat de IP-adressen van 18 augustus en 2 november 2022 verschillend zijn. Beide IP-adressen hadden Nederland als geolocatie. De Kansspelautoriteit wijst er overigens op dat op die verschillende data de hercontroles werden verricht door twee verschillende toezichthouders met twee verschillende apparaten. Het is dus logisch dat zij twee verschillende IP-adressen hadden.
131. Het argument dat de drie websites die bezwaarmaakster heeft geraadpleegd een andere internetserviceprovider en als IP-locaties Tilburg, Zwaagdijk-West en 's-Hertogenbosch vermelden, baat bezwaarmaakster ook niet. De Wok verbiedt niet alleen het onvergund aanbieden van onlinekansspelen aan personen in Den Haag, maar ook aan personen in Tilburg, Zwaagdijk-West, 's-Hertogenbosch en de rest van Nederland. Het is overigens niet vreemd dat die IP-adressen relateerden aan andere locaties en een andere organisatie toen bezwaarmaakster dat op 7 november 2025 naging, alleen al omdat de Kansspelautoriteit inmiddels een andere internetprovider en andere mobiele telefoons heeft. Tot slot wijst de Kansspelautoriteit erop dat de gegevens van bezwaarmaakster allemaal wijzen op een Nederlandse geolocatie en die gegevens de conclusie van de Kansspelautoriteit dat het een Nederlands IP-adres is eerder versterken.
132. Het argument dat de werkwijze van de Kansspelautoriteit op 18 augustus 2022 niet inzichtelijk was, is onbegrijpelijk. Uit het verslag blijkt glashelder dat de Kansspelautoriteit via de computer code 403 ontving en geen toegang tot de website van bezwaarmaakster kreeg. Zij kreeg die toegang vervolgens wel via een werktelefoon. Via de werktelefoon bleek het vervolgens ook mogelijk met een Nederlands e-mailadres van de Kansspelautoriteit (.nl) een nieuw spelersaccount aan te maken, geld te storten en deel te nemen aan een onlinekansspel van bezwaarmaakster.

133. Tot slot bevestigt de Kansspelautoriteit dat zij de bewijslast heeft omgedraaid in die zin dat zij aannemelijk heeft gemaakt dat bezwaarmaakster geen geschikte geoblokkade had geïnstalleerd en de dwangsommen zijn verbeurd. Het afdoende motiveren van een besluit is niet onrechtmatig, maar draagt juist bij aan de rechtmatigheid. Het is elementair aan bewijsrecht dat dan de bewijslast voor het tegendeel bij de andere partij komt te liggen.⁴⁸ Bezwaarmaakster is als geen ander in de positie om haar standpunten te onderbouwen met (eigen) betrouwbare gegevens. Dit heeft zij echter steeds nagelaten.

5.3.3 Rechtszekerheid

Bezwaarmaakster

134. Bezwaarmaakster betoogt dat de Kansspelautoriteit bij de hercontroles willekeurig, onzorgvuldig en in strijd met de rechtszekerheid handelde. De Kansspelautoriteit moet eerst en ondubbelzinnig in kaart brengen met welke websites de Wok overtreden wordt en in de last duidelijk maken op welke websites de vermeende overtreding gestaakt moet worden en blijven. Het is niet aan bezwaarmaakster om te bepalen voor welke websites zij maatregelen moet nemen. Zij mocht er redelijkerwijs van uitgaan dat de last uitsluitend betrekking had op de twee websites die expliciet zijn onderzocht, namelijk nordslot.com en rantcasino.com. Uit de hercontroles blijkt echter dat de scope anders is.⁴⁹ Het onderzoek naar locowin.com bij de hercontrole kwam totaal uit de lucht vallen. In de last stelt de Kansspelautoriteit overigens ook dat op vier andere websites een overtreding was geconstateerd, maar dat heeft zij niet onderzocht.
135. Bezwaarmaakster verwijst naar rechtspraak van de Afdeling over dat aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag moet liggen. Daarvan is in deze zaak geen sprake, volgens bezwaarmaakster. De Kansspelautoriteit heeft welbewust onzekerheid gecreëerd, terwijl zij dat eenvoudig anders kon doen. Als zij dat wel anders had gedaan, zou bezwaarmaakster uiteraard een dergelijke aanwijzing hebben opgevolgd.

Kansspelautoriteit

136. In tegenstelling tot wat bezwaarmaakster stelt, heeft de Kansspelautoriteit de relevante feiten en omstandigheden niet ondeugdelijk of oncontroleerbaar vastgesteld, noch (welbewust) onzekerheid gecreëerd. Voor zover de gronden van

⁴⁸ Vgl. ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, r.o. 6.3 (*Ksa/Co-Gaming*).

⁴⁹ Bezwaarmaakster verwijst daarbij naar ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2083.



bezwaarmaakster tegen de last zijn gericht, kunnen die niet met succes tegen het invorderingsbesluit ingebracht worden. Uit de last volgt duidelijk dat die niet zag op slechts twee specifieke websites van bezwaarmaakster. De Kansspelautoriteit mocht dan ook andere websites van bezwaarmaakster, zoals locowin.com, onderzoeken tijdens een hercontrole. Van een professionele marktdeelnemer als bezwaarmaakster mocht redelijkerwijs verwacht worden dat zij wist welke websites zij had, welke aangepast moesten worden en hoe zij dat kon doen.

Bezwaarmaakster

137. Verder stelt bezwaarmaakster dat de hercontrole van 25 augustus 2022 binnen één week na die van 18 augustus 2022 plaatsvond. Daarom is er voor de tweede verbeuring geen deugdelijk bewijs.

Kansspelautoriteit

138. Het betoog van bezwaarmaakster kan niet slagen. De twee hercontroles vonden niet plaats binnen één week. Bezwaarmaakster telt 18 augustus 2022 ten onrechte niet mee in haar berekening van een week.

Bezwaarmaakster

139. Bezwaarmaakster stelt dat de Kansspelautoriteit nooit in één hercontrole heeft geconstateerd dat op nordslot.com en rantcasino.com gelegenheid tot deelname vanuit Nederland bestond. Dat is niet in lijn met de last, omdat de overtreding op beide websites zag. Ook daarom is niet aangetoond dat niet aan de last is voldaan.

Kansspelautoriteit

140. Het betoog slaagt niet. De Kansspelautoriteit was bij de hercontroles niet gehouden ten minste twee websites van bezwaarmaakster te onderzoeken, laat staan twee specifieke websites. Bezwaarmaakster overtreedt de Wok met ieder onvergund onlinekansspelaanbod dat vanuit Nederland rechtstreeks toegankelijk is. De Wok is niet pas overtreden als op ten minste twee websites illegaal onlinekansspelen worden aangeboden, laat staan twee specifieke websites.

5.3.4 Voldoening aan de last

Bezwaarmaakster

141. Bezwaarmaakster heeft tijdens de hoorzitting betoogd dat een bestuursorgaan een zeer vergaande onderzoeks- en zorgvuldigheidsplicht heeft en bij twijfel niet van een verbeurte mag worden uitgegaan. In haar bezwaargronden betoogt zij dat de Kansspelautoriteit ten onrechte heeft geconcludeerd dat bezwaarmaakster niet aan de last heeft voldaan. Bezwaarmaakster herhaalt dat de Kansspelautoriteit zelf heeft



meegedeeld dat een IP-blokkade een voldoende maatregel is. Bezwaarmaakster stelt dat zij heeft gemotiveerd dat zij met een scala aan maatregelen verder is gegaan dan wat de Kansspelautoriteit redelijkerwijs mocht verwachten, namelijk Nederlandse aanmeldingen blokkeren, een IP-blokkade instellen, spelersaccounts verwijderen en het instellen van een melding dat de website niet toegankelijk is voor inwoners van Nederland.⁵⁰ Volgens bezwaarmaakster heeft de Kansspelautoriteit erkend dat zij in eerste instantie geen toegang kreeg tot nordslot.com. Bezwaarmaakster had dezelfde maatregelen getroffen voor rantcasino.com. Het was bezwaarmaakster niet duidelijk welke maatregelen aanvullend genomen moesten worden.

142. Bezwaarmaakster stelt wederom dat de Kansspelautoriteit vervolgens in afwijking van de gemiddelde Nederlandse consument een afgeschermd IP-adres, dan wel een vpn en valse persoonsgegevens heeft gebruikt om zich toch bij nordslot.com aan te melden. Bezwaarmaakster ziet het feit dat de Kansspelautoriteit bij de hercontrole op 2 november 2022 alleen onderzoek deed naar rantcasino.com als een erkenning dat nordslot.com aan de last voldeed. De Kansspelautoriteit had die website ook moeten onderzoeken als zij vond dat de overtreding op die website voortduurde.

Kansspelautoriteit

143. De Kansspelautoriteit herhaalt eerst dat de bewijsmaatstaf in deze zaak de aannemelijkheid van een overtreding is. Voorts heeft zij in het voorgaande al toegelicht dat een IP-blokkade een toereikende maatregel kán zijn. De maatregelen van bezwaarmaakster waren echter ontoereikend. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat zij rechtstreeks vanuit Nederland kon deelnemen aan de onlinekansspelen van bezwaarmaakster. Bezwaarmaakster heeft het beweerdelijke tegendeel, waaronder de bewering dat de Kansspelautoriteit (op oneigenlijke wijze) een afgeschermd IP-adres of een vpn gebruikte, niet aannemelijk gemaakt.
144. Omdat bezwaarmaakster niet met succes gronden tegen de last kan aanvoeren tegen het invorderingsbesluit, kan de stelling dat het voor bezwaarmaakster onduidelijk was welke maatregelen zij moest nemen haar niet baten. Overigens volgt uit de opsomming van beweerdelijke maatregelen dat zij wel degelijk beseftte wat voor maatregelen geschikt konden zijn. Zij lijkt zichzelf ook op dit punt tegen te spreken. Dat zij die maatregelen kennelijk niet (volledig) heeft doorgevoerd, komt voor haar rekening en risico.

⁵⁰ Zie ook de inleiding van het bezwaarschrift. Bezwaarmaakster verwijst zelf naar haar brief van 15 september 2022 en haar zienswijze van 6 februari 2023.

145. De Kansspelautoriteit heeft ook al toegelicht dat zij tijdens de registratie een ander land dan Nederland mocht invullen en dat uit de andere registratiegegevens juist volgt dat de locatie Nederland was. Het is voor eigen rekening en risico van bezwaarmaakster als zij de registratiegegevens van haar spelers niet controleert.
146. Het is niet relevant of bezwaarmaakster op 2 november 2022 nordslot.com ontoegankelijk had gemaakt voor spelers uit Nederland. Zij had dat in ieder geval niet gedaan voor rantcasino.com. De Wok is al overtreden met één website waarop onvergunde onlinekansspelen aan de Nederlandse markt worden aangeboden. Ook als bezwaarmaakster gedeeltelijk aan de last heeft voldaan, vormt dat geen bijzondere omstandigheid op basis waarvan geheel of gedeeltelijk van invordering moet worden afgezien.⁵¹

Bezwaarmaakster

147. Bezwaarmaakster heeft tijdens de hoorzitting de vraag opgeworpen of de Kansspelautoriteit met een mobiele telefoon verder mocht gaan toen zij niet op de website kon komen via de computer. Ook vroeg zij of een onderzoek met een mobiele telefoon überhaupt voldoende is voor een verbeurte van bijna anderhalf miljoen euro.

Kansspelautoriteit

148. Volgens de Kansspelautoriteit mag zij vanzelfsprekend met een mobiele telefoon een hercontrole uitvoeren en kan uit zulk onderzoek blijken dat een dwangsom is verbeurd. Het tegendeel zou ongerijmd zijn, alleen al omdat aanbieders dan zeer eenvoudig het kansspelverbod kunnen omzeilen. Daarbij wijst de Kansspelautoriteit erop dat mobiele telefoons in de onlinekansspelsector een belangrijk medium voor online gokken zijn geworden.⁵² De last was dan ook vanzelfsprekend niet beperkt tot computergebruik.

Bezwaarmaakster

149. Bezwaarmaakster heeft tijdens de hoorzitting ook aangevoerd dat geen sprake is van eerlijk spel, maar van misbruik van macht. Er was geen overtreding omdat zij tijdens de hercontrole van 2 november 2022 bij rantcasino.com de registratie van spelers onmogelijk had gemaakt.

⁵¹ ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3806, r.o. 14.3.

⁵² Zie bijvoorbeeld het Ipsosonderzoek 'NOGA Online Kansspel Barometer 2023', www.no-ga.nl, waaruit volgt dat ruim 80% van de ondervraagden online hadden gegokt via hun smartphone. Zie bijvoorbeeld ook 'Mobile Technology: Revolutionizing the Online Gambling Industry', businessabc.net, 20 augustus 2024.



150. Daarnaast week de Kansspelautoriteit af van het beleid over welke gebruikersnaam zij bij een kansspelaanbieder gebruikt. Verder heeft zij het gebruikte account aangemaakt en geld gestort voordat de begunstigingstermijn verstreek. Zij heeft bovendien een [e-mailservice]adres gebruikt.
151. Bezwaarmaakster kon niet herleiden waar een speler vandaan kwam, als die betaalde met de betaalapp van betaaldienstverlener [betaaldienstverlener].
152. Tot slot meent bezwaarmaakster dat de Kansspelautoriteit niet heeft gesteld, noch heeft bewezen dat de onderzochte websites op Nederland waren gericht.

Kansspelautoriteit

153. Alleen het blokkeren van nieuwe spelersregistraties is evident onvoldoende om de Wok na te leven. Anders zouden onvergunde aanbieders hun (vele) geregistreerde spelers onbeschermd mogen laten doorspelen. Het is geen machtsmisbruik, maar juist de taak van de Kansspelautoriteit om ook tegen zulke schijnmaatregelen te handhaven.
154. De registratiedatum, de stortingsdatum, het e-mailadres en de gebruikersnaam van de Kansspelautoriteit veranderen niets aan het feit dat zij tijdens de hercontrole rechtstreeks vanuit Nederland kon deelnemen aan de onlinekansspelen van bezwaarmaakster.⁵³ Bezwaarmaakster had die deelname moeten voorkomen.
155. Het beroep op het eigen onvermogen van bezwaarmaakster om gegevens van de betaaldienstverlener te krijgen, slaagt niet. Het echte IP-adres is juist door de betaaldienstverlener van bezwaarmaakster aan de Kansspelautoriteit verstrekt. Het is ongerijmd en niet onderbouwd dat bezwaarmaakster dat niet kon krijgen.
156. De Kansspelautoriteit heeft in het voorgaande al toegelicht dat de websites mede op Nederland waren gericht.

5.4 Evenredigheid invordering

Bezwaarmaakster

157. Bezwaarmaakster meent dat de Kansspelautoriteit vanwege bijzondere omstandigheden had moeten afzien van de invordering. De Kansspelautoriteit had de evenredigheid van de invordering moeten nagaan. Bezwaarmaakster verwijst in

⁵³ Rb. Den Haag 3 augustus 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16653, r.o. 4.2 (Ksa/Trustfulgames.com).



dat kader naar de conclusie van advocaat-generaal Wattel over bijzondere omstandigheden bij de invordering van een dwangsom⁵⁴, en stelt dat de bijzondere omstandigheden die daarin genoemd worden niet limitatief zijn. Voorts zijn de in te vorderen dwangsommen evident excessief. Zij verwijst daarbij ook naar de conclusie van advocaten-generaal Widdershoven en Wattel over de bestuursrechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, alsmede een uitspraak van de Afdeling.⁵⁵ Zij wijst erop dat in het invorderingsbesluit één korte alinea is besteed aan de onderbouwing van de hoogte van de dwangsom. Bezwaarmaakster wijst op andere lasten onder dwangsom door de Kansspelautoriteit met dwangsommen van € 717.000,-, € 75.000,-, € 84.000,- en € 165.000,-⁵⁶ en lasten onder dwangsom vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. Bezwaarmaakster verwijst ook naar lasten onder dwangsom van € 500.000,-, € 240.000,- en € 5.000,- door de Autoriteit Consument en Markt⁵⁷ en van € 50.000,-, € 500.000,- en € 50.000,- door de Autoriteit Financiële Markten.⁵⁸ Zij verwijst ook naar een last onder dwangsom aan Apple van € 50.000.000,-, die door de rechter is geannuleerd.⁵⁹ Volgens bezwaarmaakster is er een verschil ten opzichte van Apple voor wat betreft de ondernemingsgrootte en het afschrikkende effect. De Kansspelautoriteit heeft geen inzicht gegeven in waarom de hoogte van de dwangsommen zo extreem verschilt van bijvoorbeeld de last onder dwangsom van € 84.000,-. De standaardoverwegingen in de last kunnen dat niet rechtvaardigen. Tot slot merkt bezwaarmaakster in een voetnoot op dat zij het uitdrukkelijk niet eens is met de begunstigingstermijn in de last.

Kansspelautoriteit

158. Voor zover bezwaarmaakster bedoelt te betogen dat de bedragen van de opgelegde dwangsommen onevenredig hoog zijn en de begunstigingstermijn onjuist is, richt dit betoog zich tegen de last. Bezwaarmaakster is echter zonder verschoonbare reden te laat opgekomen tegen de last. Zij kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die zij tegen de last naar voren had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke

⁵⁴ Concl. A-G P.J. Wattel 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152. Zij verwijst ook naar ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, en 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:271.

⁵⁵ Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven en P.J. Wattel 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

⁵⁶ Respectievelijk Goldwin 20 april 2023, kenmerk 15573/01.291.425; Winning Poker Network 28 februari 2023, kenmerk 14777/01.285.044; MKC 23 augustus 2022, 14984/01.265.505; L.C.S. 17 augustus 2022, kenmerk 14832/01.265.500. Te vinden via kansspelautoriteit.nl, onder 'Aanpak misstanden', onder 'Onze sanctiebesluiten'.

⁵⁷ Respectievelijk [bedrijf 2] 16 mei 2022, zaaknummer ACM/22/177158; [bedrijf 3] 3 juni 2022, zaaknummer ACM/21/052772; [bedrijf 4] 12 september 2022, zaaknummer ACM/22/176750.

⁵⁸ Respectievelijk [bedrijf 5] 26 april 2022, 3 juni 2022; [bedrijf 6] en [bedrijf 7] 26 april 2022.

⁵⁹ Rb. Rotterdam (vzr.) 24 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12851 (ACM/Apple).

gevallen. De hoogte van de dwangsommen en de begunstigingstermijn vormen geen uitzonderlijke gevallen.⁶⁰ Het betoog slaagt niet.

5.5 Draagkracht

Bezwaarmaakster

159. Bezwaarmaakster stelt dat de Kansspelautoriteit onderzoek moest doen naar de draagkracht van bezwaarmaakster voordat tot invordering werd overgegaan. De Kansspelautoriteit heeft de volgorde omgedraaid. Bezwaarmaakster vindt dat onzorgvuldig.

Kansspelautoriteit

160. De Kansspelautoriteit concludeert dat het betoog van bezwaarmaakster niet kan slagen. Volgens vaste rechtspraak moet een bestuursorgaan in beginsel met toepassing van artikel 5:37 van de Awb tot invordering van een verbeurde dwangsom overgaan. Een andere opvatting zou afbreuk doen aan de werking die van een dwangsom behoort uit te gaan. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb gaat hiervan uit.⁶¹ Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk van invordering afzien. Het bestuursorgaan hoeft bij invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. Een beroep op geringe draagkracht in de invorderingsfase komt in beginsel niet voor honorering in aanmerking. De draagkracht van de overtreder kan namelijk in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen. Als hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat alleen aanleiding als evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. De overtreder moet aannemelijk maken dat dit het geval is. Hij moet daarvoor informatie verstrekken waaruit blijkt dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.⁶²

⁶⁰ CRvB 13 juli 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX3511, r.o. 2.4; ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5864, r.o. 10.3; 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2332, r.o. 8-9.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3 (MvT), p. 115.

⁶² ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2513; CBb 20 oktober 2016, ECLI:NL:CBB:2016:330; ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:196; ABRvS (vzr.) 31 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5237.



161. In wat bezwaarmaakster heeft aangevoerd over haar financiële situatie ziet de Kansspelautoriteit geen bijzondere omstandigheden aanwezig die aanleiding geven voor een uitzondering op de regel dat de Kansspelautoriteit bij de invordering van de verbeurde dwangsommen in beginsel geen rekening hoeft te houden met de financiële draagkracht van bezwaarmaakster. Bezwaarmaakster heeft niet aannemelijk gemaakt dat haar financiële situatie slecht is, laat staan dat het evident is. Het is niet aannemelijk dat de door haar ingediende financiële stukken volledig en betrouwbaar zijn. De Kansspelautoriteit heeft aan bezwaarmaakster een formulier verstrekt waarop is vermeld welke informatie bezwaarmaakster voor de beoordeling van haar financiële draagkracht moet verstrekken. Bezwaarmaakster heeft echter veel van die informatie niet ingediend. Zij heeft alleen de jaarrekeningen van 2021, 2022 en 2023, alsmede verklaringen van de directeur, financieel directeur en accountant ingediend. De verklaringen van de directeur of financieel directeur waarborgen de betrouwbaarheid en volledigheid van de ingediende gegevens niet. De accountant heeft voor de jaarrekeningen van 2022 en 2023 een verklaring van oordeelsonthouding gegeven, omdat hij de getrouwheid en volledigheid niet kon nagaan. Hij kreeg namelijk niet de daarvoor benodigde toegang tot de bronsystemen van bezwaarmaakster.
162. Wellicht ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat het verwijt van bezwaarmaakster haar niet gemeend voorkomt. Bezwaarmaakster heeft zich vooralsnog niet constructief, noch betalingsbereid getoond. Zij heeft namelijk geen enkel deel van de verschuldigde verbeurde dwangsommen (noch de boete) betaald. Daarnaast lijken haar beweringen over haar 'penibele financiële situatie' niet te goeder trouw. Uit de informatie van bezwaarmaakster blijkt dat zij in 2022 € 6.900.000,- en in 2023 ruim € 15.900.000,- aan dividend heeft uitgekeerd.⁶³ Ook de schatting van het brutospelresultaat door de Kansspelautoriteit wijst erop dat bezwaarmaakster zeer gemakkelijk de dwangsommen kon betalen.⁶⁴ Bezwaarmaakster heeft bij de Kansspelautoriteit uiteindelijk en herhaaldelijk evident onvoldoende en tekortschietende informatie ingediend.⁶⁵ Bezwaarmaakster heeft op

⁶³ Als de jaarrekening van 2023 al volledig en betrouwbaar moet worden geacht, wat volgens de Kansspelautoriteit, gelet op de verklaring van de accountant, niet aannemelijk is.

⁶⁴ Zie 'Verslag van ambtshandeling Gammix', 17 september 2025, te vinden op kansspelautoriteit.nl, onder 'Aanpak misstanden', onder 'Onze Sanctiebesluiten', onder 'Gammix Limited'. Daaruit volgt dat bezwaarmaakster naar schatting alleen al in 2022 ruim € 52.000.000,- brutospelresultaat van spelers vanuit Nederland heeft verdiend en wereldwijd bijna € 1.800.000.000,- brutospelresultaat heeft verdiend.

⁶⁵ Bezwaarmaakster had op 18 april 2023 een verzoek tot uitstel van betaling van de dwangsommen verzocht. Zij verzocht daarna uitstel voor het indienen van de financiële stukken die de Kansspelautoriteit aangaf nodig te hebben. Op 4 juli 2023 weigert bezwaarmaakster enige informatie aan te leveren. Op 15 maart 2024 verzoekt bezwaarmaakster opnieuw uitstel van betaling, dan wel kwijtschelding. Na herhaaldelijk verzochte en toegewezen uitstel voor het



13 november 2024 vrijwillige ontbinding aangekondigd.⁶⁶ Uit haar verklaring van dezelfde datum over haar solvabiliteit volgt dat zij geen rekening houdt met haar schulden aan de Kansspelautoriteit.⁶⁷ De Kansspelautoriteit houdt er rekening mee dat bezwaarmaakster blijft weigeren te betalen en zich probeert te ontbinden zonder haar schulden aan de Kansspelautoriteit af te betalen.

Bezwaarmaakster

163. Bezwaarmaakster heeft tijdens de hoorzitting gesteld dat de Kansspelautoriteit geen enkel bewijs zou hebben geleverd dat daadwerkelijke schade is toegebracht aan de belangen die de Wok beoogt te beschermen. Bezwaarmaakster wordt gestraft, maar ziet zichzelf als een kleine aanbieder zonder ambitie op de Nederlandse markt. Zij vormt geen zware criminaliteit die illegaal miljoenen verdient.

Kansspelautoriteit

164. Het betoog slaagt niet. De Kansspelautoriteit hoeft bewijs van dergelijke, daadwerkelijke schade niet te leveren. Naar verwachting kan vooral bij onlinekansspelen het aantal Nederlandse deelnemers snel groter worden als een aanbieder zijn activiteiten mede op Nederland richt.⁶⁸ Kansspelverslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit zijn belangen die sinds jaar en dag bedreigd worden door illegale kansspelen. Schade aan die belangen moet voorkómen worden, onder andere door illegale onlinekansspelaanbieders zoals bezwaarmaakster van de Nederlandse markt te doen verdwijnen.
165. Overigens is het aannemelijk dat bezwaarmaakster de belangen al heeft geschaad. Het is aannemelijk dat bezwaarmaakster illegaliteit heeft veroorzaakt door onlinekansspelen aan de Nederlandse markt aan te bieden zonder vergunning van de Kansspelautoriteit. Het is ook aannemelijk dat bezwaarmaakster haar onlinekansspelen opzettelijk aanbod. Eventuele inkomsten daaruit zouden daarom uit enig misdrijf afkomstig zijn, wat witwassen mogelijk maakt. Uit een schatting van de Kansspelautoriteit volgt dat bezwaarmaakster met haar onlinekansspelen in 2022 uit Nederland ongeveer € 52.000.000,- heeft verdiend. Op basis van dat gegeven is het ook aannemelijk dat spelers vanuit Nederland zonder geschikte kansspelverslavingspreventie en zonder consumentenbescherming aan de illegale onlinekansspelen hebben deelgenomen. Gelet op dat bezwaarmaakster kennelijk

indienen van financiële stukken, dient bezwaarmaakster evident te weinig en deels evident onvoldoende betrouwbare stukken in.

⁶⁶ Registry of Companies, Malta, kenmerk C68405/46.

⁶⁷ Registry of Companies, Malta, kenmerk C68405/47.

⁶⁸ HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.7.5 (*Ladbrokes*).



geen registratiegegevens controleerde, was haar aanbod ook beschikbaar voor minderjarigen. Omdat zij niet op het Centraal register uitsluiting kansspelen was aangesloten, was haar aanbod ook beschikbaar voor personen met een gokstop.

5.6 Conclusie

166. Gelet op het voorgaande, kan het betoog van bezwaarmaakster niet slagen. De Kansspelautoriteit heeft terecht besloten de dwangsommen in te vorderen. Het is aannemelijk dat bezwaarmaakster op 18 en 25 augustus en 2 november 2022 de Wok heeft overtreden en de dwangsommen zijn verbeurd. Bezwaarmaakster heeft de verbeurde dwangsommen echter niet betaald.

6 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. verklaart het bezwaar ongegrond en handhaaft het invorderingsbesluit van 16 februari 2023;
- b. wijst het verzoek om vergoeding van de kosten af.

's-Gravenhage, 9 december 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen
Voorzitter

Verzonden op: 10 december november 2025

Beroep

Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u beroep indienen. Dat doet u door een gemotiveerd beroepsschrift in te dienen. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de bekendmaking van dit besluit (dat is: de datum van verzending van dit besluit).



U kunt uw beroepschrift sturen naar de sector bestuursrecht van de rechtbank voor uw woonplaats of vestigingsplaats. Voor meer informatie kunt u terecht op de website *rechtspraak.nl*. U klikt bovenin op *Onderwerpen*. Vervolgens klikt u op *Naar de rechter, wat nu*.

U kunt ook digitaal beroep indienen. Op de pagina loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht staat hoe u dat moet doen.

In uw beroepschrift moet altijd staan:

- uw naam en adres;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waar u beroep tegen indient;
- de gronden van uw beroep; en
- uw handtekening.

Als het mogelijk is, moet u ook een kopie van het besluit meesturen.

U kunt ook een beroepschrift zonder gronden indienen. De rechtbank zal u dan een termijn geven om uw gronden in te dienen. Let op: als u dat niet binnen die termijn doet, wordt uw beroep mogelijk niet beoordeeld door de rechter.

U kunt uw beroep ook door iemand anders laten indienen. Als diegene geen advocaat is, moet u bij uw beroepschrift een machtiging voor die persoon meesturen.

Nadat u beroep heeft ingediend, zal de rechtbank u vragen om griffierecht te betalen. Dat moet u betalen voor de beoordeling van uw beroep door de rechter.

Let op: dit besluit werkt ook als u beroep heeft ingesteld. Kunt u het beroep niet afwachten vanwege spoed? Dan kunt u om een voorlopige voorziening vragen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank voor uw woonplaats of vestigingsplaats.