



OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een bestuurlijke boete aan 1X Corp N.V. en Exinvest Limited

Zaak: 12544
Kenmerk: 12924 / 01.046.245

Openbaarmaking onder kenmerk: 12924 / 01.047.552

Besluit

Samenvatting

Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

Via de websites

- a. 1xbet.com;
- b. xbet-1.com;

en tenminste 83 andere gokwebsites zijn in elk geval in de periode 16 februari 2018 tot en met 26 juli 2018 kansspelen online aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan 1X Corp N.V. te Curaçao en Exinvest Limited, te Cyprus. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000,-.



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	4
2 Onderzoek naar websites en betrokkenen	5
2.1 Aanleiding voor het onderzoek	5
2.2 De websites	6
2.2.1 Onderzoek van de website 1xbet.com	6
2.2.2 Onderzoek van de website xbet-1.com	7
2.2.3 Nader onderzoek 1xbet en andere domeinen	9
2.3 Informatieverzoek betaaldienstverlener	10
2.4 De betrokkenen	11
3 Rapport	12
4 Zienswijze	13
4.1 Procedureel	13
4.2 Inhoudelijk	13
5 Feitelijk kader	15
5.1 Onderzoek websites	15
5.2 De aangeboden spellen	15
5.2.1 Meedingen naar prijzen	15
5.2.2 Spelersaccount	15
5.2.3 Storting op spelersaccount 1xbet.com	16
6 Juridische beoordeling	17
6.1 De wettelijke bepalingen	17
6.2 Eerdere rechterlijke uitspraken	17
6.3 Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit	18
6.4 Geen vergunning	20
6.5 Conclusie overtreding	21
7 Overtreders	21
8 Bestuurlijke boete	21
8.1 Algemeen	21



8.2	Verwijtbaarheid	22
8.3	Boetevaststelling	26
9	Besluit	28



1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is een verbod opgenomen op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. Voor kansspelen online wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.¹
3. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen online is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit.² Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.
4. Sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit zijn diverse besluiten m.b.t. kansspelen online op de website van de Kansspelautoriteit bekend gemaakt.
5. Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Dit is (onder meer) het geval als:
 1. de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
 2. de kansspelwebsite in de Nederlandse taal te raadplegen is en/of
 3. er reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

Dit betekent niet dat aanbieders die niet voldoen aan één of meer van deze criteria, vrij spel hebben. Met ingang van 1 juni 2017 treedt de Kansspelautoriteit

¹<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/modernisering-kansspelbeleid>. Zie ook TK, 2009-201, 32 264, nr. 3, pagina 1: Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving te voorkomen. Zie o.a. ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297.

² Hoofdstuk 3, pagina 14, van het jaarverslag 2012, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl>. De aanpak van illegaal aanbod van kansspelen online blijft onverminderd van belang. Zie bijvoorbeeld het Activiteitenplan 2016-2017, pag. 5: *Deze marktsituatie is verstoord door met name het toegenomen illegaal aanbod van online kansspelen*. En pag. 14: *Bij het tegengaan van criminaliteit ligt de focus tot op heden vooral op illegaal aanbod, zoals gokzuilen. Verder neemt de Kansspelautoriteit deel aan het platform matchfixing en houdt de Kansspelautoriteit sinds 1 januari 2016 toezicht op de naleving door Holland Casino van de Wwft*. En: *Stevig en zichtbaar optreden tegen dit verstorend illegaal aanbod (landgebonden of online) is noodzakelijk om het gewenste uitstralingseffect te realiseren*. Het Activiteitenplan is te raadplegen via: <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/activiteitenplannen/>. Eveneens: jaarverslag 2017, pagina 24. Dit jaarverslag is te raadplegen via <https://kansspelautoriteit.nl/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-jaarver/>.



ook handhavend op als aanbieders van kansspelen zich op andere wijze duidelijk op de Nederlandse consument richten. Bijvoorbeeld als aanbieders gebruikmaken van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt.

6. Het prioriteringsbeleid inzake het optreden jegens aanbieders die zich (mede) richten op de Nederlandse markt heeft een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. Meer hierover is opgenomen in paragraaf 6.3 van dit besluit.
7. Het legaal aanbieden van kansspelen online wordt pas mogelijk als de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking zal treden. Het betreffende wetsvoorstel ligt op dit moment voor behandeling in de Eerste Kamer.
8. De reden dat op dit moment geen vergunningen worden verleend voor het aanbieden online is gelegen in het feit dat de Wok op dit moment niet voorziet in een effectief toezichts- en handhavingsinstrumentarium. Dat wordt pas anders als de Wet Koa in werking treedt.³

2 Onderzoek naar websites en betrokkenen

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

9. De Kansspelautoriteit maakt gebruik van software om kansspelwebsites te identificeren die op de Nederlandse markt zijn gericht, bijvoorbeeld omdat zij bereikbaar zijn vanaf een Nederlands IP-adres, gebruik maken van de Nederlandse taal, iDeal aanbieden of de deelname aan de kansspelen vanuit Nederland niet hebben uitgesloten.
10. De website 1xbet.com is geïdentificeerd als zo een website met kansspelaanbod in de Nederlandse taal. Voorts is acht geslagen op de meldingen die over 1xbet.com zijn ontvangen.⁴ Bij de website 1xbet.com zijn de bedrijven 1X Corp N.V. en Exinvest Limited betrokken.
11. Dit was reden om een nader onderzoek in te stellen naar de website 1xbet.com. en de aanbieders ervan.

³ Het wetsvoorstel voorziet onder meer in de toepasselijkheid van de Wvwt (31c), technische eisen (31h), een betrouwbaarheidstoets, inclusief een toets van de *ultimate beneficial owners* (31i), eisen aan deskundigheid (31j), eisen t.a.v. acceptatie van spelers (31k) verplicht optreden van de aanbieder bij onmatige deelname aan kansspelen (31m), internationale samenwerking (34m) en aanvullende toezichtsbevoegdheden zoals de bindende aanwijzing (34n).

⁴ Bijlage 1: Stuk 12544/01.039.111 tot en met 12544/01.039.111/02.



12. In onderdeel 2.2. van dit besluit wordt het onderzoek weergegeven.

2.2 De websites

2.2.1 Onderzoek van de website 1xbet.com

13. Op 16 februari 2018 is de website 1xbet.com onderzocht.⁵ Daarbij is het volgende gebleken:

- a. de website was benaderbaar vanuit Nederland;
- b. na invoeren van www.1xbet.com werd https://nl.1xbet.com weergegeven;⁶
- c. de website was grotendeels gesteld in de Nederlandse taal. De <voorwaarden en bepalingen> waren gesteld in de Engelse taal;
- d. er is een Nederlandse taalknop aanwezig op de homepage;⁷
- e. onder het kopje *registratie* staat Nederland (Holland) als land voorgeselecteerd;⁸
- f. de euro wordt als valuta aangegeven en de betaalmethode iDeal wordt aangeboden in het overzicht met betaalmethoden. Na inloggen wordt iDeal als eerste betaalmethode afgebeeld;⁹
- g. op de website werden onder meer (live) casinospelen zoals live roulette (15), live blackjack (14) en live baccarat (6) aangeboden.¹⁰ Voorts werden aangeboden TV-Games roulette en blackjack en baccarat,(9)¹¹ live slots met jackpot (32)¹², slotmachines (ten minste 160)¹³ en overige spellen zoals krasloten en keno (66);¹⁴
- h. voorts werd aangeboden: bingo, tombala en andere bingospellen;¹⁵
- i. op de pagina <Voorwaarden en bepalingen> is op verschillende plaatsen sprake van random of random number generator;¹⁶
- j. volgens de <Voorwaarden en bepalingen>, onderdeel 2, onder 46 zijn gebruikers uit Nederland niet bevoegd tot registratie op de website. Eveneens wordt vermeld dat de spellen *Universal Monsters en Scarface* slechts in een aantal landen gespeeld worden. Nederland staat daarbij;¹⁷

⁵ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825.

⁶ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/01.

⁷ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/01.

⁸ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/02.

⁹ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/04, 12544/01.023.825/10 en 12544/01.023.825/11.

¹⁰ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/17 en volgende.

¹¹ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/28.

¹² Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/29.

¹³ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/31 en volgende.

¹⁴ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/35 en volgende.

¹⁵ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/41.

¹⁶ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07, bijvoorbeeld onder 30 (backgammon), 9.50 (Rules on sports, World of Tanks), 9.52 (DOTA 2), 9.70 (Hearthstone), 9.86 (League of Legends).

¹⁷ Bijlage 2: Stuk 12544/01.023.825/07a pagina 2/3.



- k. op de homepage werd vermeld: *Elke dag geven onze traders prijzen op meer dan 1000 evenementen, van de meer bekende naar de niche. We nemen weddenschappen op voetbal, ijshockey, biatlon, honkbal, boksen, tafeltennis, snooker, fietsen, waterpolo en een groot aantal t.v. programma's*;¹⁸
 - l. onder <Promoties> wordt aangegeven dat er tijdsgebonden promoties zijn waarbij kans gemaakt kan worden op onder meer auto's, mobiele telefoons en toegangskaartjes voor *The Final Fight* van de *World Boxing Super Series*.¹⁹
 - m. in de algemene voorwaarden staat per spel informatie over de prijzen en premies.²⁰ In de algemene voorwaarden staat bijvoorbeeld hoe de Toto prijzenpot wordt verdeeld over de winnende spelers;²¹
 - n. er werd onder de naam *Lucky Friday* een bonus van *100 EUR* aangeboden van *00:00 TO 23:59* op 16.02.2018;²²
 - o. er worden bonuspunten aangeboden onder meer bij loterijen, de *World Boxing Super Serie*.²³ Waar deze bonuspunten voor gebruikt kunnen worden, wordt onvoldoende toegelicht.
 - p. er wordt een Nederlandstalige uitleg gegeven over hoe website blokkeringen omzeild kunnen worden met de *Toegang 1xbet-app*.²⁴
14. De website *nl.1xbet.com* is in eigendom en beheer bij *Exinvest Limited* en *1X Corp N.V.* *Exinvest Limited* is de *Billing Agent* (factureringsagent) en *1X Corp N.V.* is de vergunninghouder.²⁵ Onderaan de homepage werd vermeld: *Gaming License # 1668/JAZ*.²⁶

2.2.2 Onderzoek van de website *xbet-1.com*

15. Op 24 juli 2018 bleek de website *www.1xbet.com*, anders dan tijdens het onderzoek op 16 februari 2018 en de storting op 3 april 2018, niet meer bereikbaar vanuit Nederland.²⁷ Daarop is een ander domein van *1xbet*, <https://xbet-1.com/nl/>, gekozen voor nader onderzoek. Op 26 juli 2018 is deze website onderzocht.²⁸ Daarbij is het volgende gebleken:
- a. De website was bereikbaar vanuit Nederland;²⁹
 - b. achter de *.com*-extensie stond */nl*;

¹⁸ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/01.

¹⁹ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/54 tot en met 12544/01.023.825/56.

²⁰ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07o tot en met 12544/01.023.825/07t.

²¹ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07p.

²² Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/52.

²³ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/54.

²⁴ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/60.

²⁵ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07a.

²⁶ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/01.

²⁷ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/01.

²⁸ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486.

²⁹ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/02.



- c. de website was grotendeels gesteld in de Nederlandse taal. De <voorwaarden en bepalingen> waren gesteld in de Engelse taal;
- d. rechtsbovenaan de homepage is de Nederlandse vlag zichtbaar. Het dropdown-menu werkt niet, alleen de selectie van Nederland is mogelijk. Onder het kopje *registratie* staat Nederland (Holland) als land (voor)geselecteerd evenals de de valuta *EUR (Euro)*;³⁰
- e. de betaalmethode iDeal wordt aangeboden op de stortingspagina;³¹
- f. volgens de <Voorwaarden en bepalingen>, onderdeel 2, onder 46 zijn gebruikers uit Nederland niet bevoegd tot registratie op de website. Eveneens wordt vermeld dat de spellen *Universal Monsters en Scarface* slechts in een aantal landen gespeeld worden. Nederland staat daarbij;³²
- g. op de homepage werd vermeld: *Elke dag geven onze traders prijzen op meer dan 1000 evenementen, van de meer bekende naar de niche. We nemen weddenschappen op voetbal, ijshockey, biatlon, honkbal, boksen, tafeltennis, snooker, fietsen, waterpolo en een groot aantal t.v. programma's*;³³
- h. op de website werden onder meer (live) casinospelen (onder <Live Casino> worden 32 spellen aangeboden)³⁴, poker³⁵, slotmachines (ruim 1100)³⁶, loterijen (ten minste 35)³⁷, sportweddenschappen³⁸, bingospelen (10)³⁹ en overige spellen (84) zoals bijvoorbeeld kop of munt en Russische Roulette aangeboden⁴⁰;
- i. op de pagina <Voorwaarden en bepalingen> is op verschillende plaatsen sprake van random of random number generator;⁴¹
- j. onderaan de de slot's pagina's worden de winnaars, het bedrag en het bijbehorende spel bekend gemaakt,⁴² bij het spel *Wheel of Fortune* wordt getoond dat er Apple producten zijn gewonnen;⁴³
- k. verspreid over de site worden er verschillende bonussen, jackpots en promoties aangeboden per kansspelsoort. Zoals, een dagelijkse jackpot voor klanten die 1xGames spelen⁴⁴, meerdere *Bonus Games* zoals *1xCHEST* en *1xSAFE* waarmee je een bonus van de dag kunt winnen zijnde bonuspunten of

³⁰ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/02.

³¹ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/08 en 09.

³² Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/05 pagina 2/3 (inclusief de kleinere letters onderaan de pagina).

³³ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/02.

³⁴ Bijlage 14: onder meer stuk 12544/01.037.486/19 (live).

³⁵ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/26-26-c.

³⁶ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/17a-h.

³⁷ Bijlage 14: onder meer stuk 12544/01.037.486/28a-c.

³⁸ Bijlage 14: onder meer stuk 12544/01.037.486/15a-f en 12544/01.037.486/25a.

³⁹ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/24a-e en g.

⁴⁰ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/20.

⁴¹ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/30. Bijvoorbeeld onder 9.50 (World of Tanks), 9.52 (Dota 2), 9.86 en 9.87 (League of Legends), 10 (financial bets), 15.4 (Toto), 30 (backgammon).

⁴² Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/17a-h.

⁴³ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/29 e.

⁴⁴ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/21, 21a, 21b.



- prijzen⁴⁵, het *Wheel of Fortune* waarbij je bonuspunten of de prijs van de maand (Apple macbook pro) kunt winnen⁴⁶ en *1xMEMORY* waarbij je bonuspunten en wekelijks prijzen kunt winnen⁴⁷.
- l. op de site partners1xbet.com wordt geadverteerd dat je geld kunt verdienen met het aanmaken van een affiliate account, waarmee je nieuw klanten naar 1xbet haalt.⁴⁸
 - m. er is geconstateerd dat 1xbet een actieve (Engelstalige) Facebook, Twitter en Instagram pagina heeft.⁴⁹
16. De website xbet-1.com is in eigendom en beheer bij Exinvest Limited en 1X Corp N.V. Exinvest Limited is de *Billing Agent* (factureringsagent) en 1X Corp N.V. is de vergunninghouder.⁵⁰ Onderaan de homepage werd vermeld: Gaming License #1668/JAZ.⁵¹

2.2.3 Nader onderzoek 1xbet en andere domeinen

17. Tijdens onderzoeken op 6 en 9 april 2018 is gebleken dat de website www.1xbet.com meerdere domeinen heeft.⁵² Er is nader onderzoek gedaan naar domeinnamen met de termen "bet" of "xbet". Er zijn 216 domeinen aangetroffen.⁵³ Deze domeinnamen zijn op 23 en 24 mei 2018⁵⁴ en op 26, 27 en 30 juli 2018 onderzocht.⁵⁵
18. Uit het door de toezichthouder opgemaakte overzicht⁵⁶ is het volgende gebleken;
- a. er waren ruim 100 domeinen met een Nederlands IP-adres bereikbaar;
 - b. er waren ten minste 83 gokwebsites die in de Nederlandse taal werden aangeboden, waarbij het mogelijk was om met het bestaande spelersaccount in te loggen én waarbij in de algemene voorwaarden de bedrijven Exinvest Limited en 1X Corp N.V. werden genoemd als eigenaar en beheerder.⁵⁷

⁴⁵ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/29c, 29d.

⁴⁶ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/29e.

⁴⁷ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/29a.

⁴⁸ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/34, 34a.

⁴⁹ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/35-37.

⁵⁰ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/30, onder 2 *General Terms*.

⁵¹ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/02.

⁵² Bijlage 4: stuk 12544/01.029.358 en stuk 12544/01.029.358/05C.

⁵³ Bijlage 10: stuk 12544/01.029.697/AA.

⁵⁴ Bijlage 10: stuk 12544/01.029.697.

⁵⁵ Bijlage 15: stuk 12544/01.037.487.

⁵⁶ Bijlage 15: stuk 12544/01.037.478/AA.

⁵⁷ Zie ook ECLI:NL:OGEAC:2017:180 *In de eerste plaats wijst het Gerecht erop dat het bevel in het vonnis een ruime strekking heeft, in die zin dat het niet alleen gaat om activiteiten via de website 1xbet.com, maar ook om andere websites. Dat is van belang, omdat de door IMG als productie 6 overgelegde printscreens betrekking hebben op de website 1-xbet8.com. Gelet op het doel en de strekking van het in het vonnis opgenomen bevel, moet dit bevel zo worden uitgelegd dat met het begrip "andere websites" wordt bedoeld op websites waarover 1X Corp de controle heeft. Het Gerecht acht voorshands voldoende aannemelijk dat de zojuist genoemde website 1-xbet8.com daartoe behoort. IMG heeft onbetwist gesteld dat deze website*



19. Tevens is uit het onderzoek gebleken dat de lay-out van de homepagina's op een aantal punten vergelijkbaar waren met de hoofdwebsite 1xbet.com. Zoals de knoppen in het keuzemenu bovenaan de website, het kleurgebruik en de afbeeldingen die werden getoond.⁵⁸

2.3 Informatieverzoek betaaldienstverlener

20. Op 3 april 2018 is een storting gedaan op de spelersaccount van de website 1xbet.com. Daarbij is gebleken dat [bedrijf 1] de betaaldienstverlener is.⁵⁹

21. Op 11 april 2018 is bij betaaldienstverlener [bedrijf 1] een informatieverzoek gedaan.⁶⁰ Op 25 april 2018 is de informatie ontvangen.⁶¹ Ontvangen zijn:

- a. een brief van [bedrijf 1], waarbij zij
 - documenten overleggen;
 - vermelden dat de overeenkomsten zijn overgegaan van [bedrijf 2] naar Exinvest Limited;
 - vermelden dat voor zover [bedrijf 1] bekend de heer [persoon 1] de houder/eigenaar van de website www.1xbet.com is.
- b. een serviceovereenkomst met [bedrijf 2], voor www.1xbet.com;
- c. een aanvullende overeenkomst met [bedrijf 2] over de dienst iDeal;
- d. een aanvullende overeenkomst met [bedrijf 2] over de dienst [dienst 1];
- e. e-mail correspondentie over de totstandbrenging van de betaalfunctie op de site van 1xbet.com;
- f. een e-mail van 20 april 2018 ter bevestiging dat de service agreement is overgegaan naar Exinvest Limited en dat de verplichtingen van [bedrijf 5] per 24 april 2018 worden opgeschort.

22. Op 1 mei 2018 is er bij [bedrijf 1] een aanvullende vordering gedaan.⁶² Op 3 mei 2018 is de nadere informatie ontvangen.⁶³ Ontvangen zijn:

- a. een overdrachtsovereenkomst van [bedrijf 2] naar Exinvest Limited (juni 2017);
- b. een certificaat waarin staat dat de heer [persoon 1] directeur is van Exinvest Limited.

dezelfde interface heeft als de website 1xbet.com en dat beide websites opereren onder dezelfde Curaçaose gokvergunning van 1xCorp. Met name vanwege die laatste omstandigheid acht het Gerecht het voorshands aannemelijk dat 1xCorp de controle heeft over de website.

⁵⁸ Bijlage 10: stuk 12544/01.029.697/08, 08a en 08b en 12544/01.029.697/86, 86a en 86b.

⁵⁹ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805.

⁶⁰ Bijlage 5: stuk 12544 / 01.029.376.

⁶¹ Bijlage 7: stuk 12544/01.037.492/01-06.

⁶² Bijlage 8: stuk 12544/01.029.683.

⁶³ Bijlage 9: stuk 12544/01.037.493.



23. Op 30 mei 2018 is er opnieuw een vordering gedaan bij [bedrijf 1].⁶⁴ Hierbij is informatie gevorderd van alle iDeal transacties door Nederlandse onderdanen bij [bedrijf 2]/Exinvest Limited vanaf 1 januari 2017. Op 27 juni 2018 is deze aanvullende informatie ontvangen.⁶⁵
24. Op 6 juli 2018 is er onderzoek gedaan naar de ontvangen gegevens.⁶⁶ Bij dit onderzoek is vastgesteld dat er tussen 1 januari 2017 en 30 mei 2018 door [bedrijf 2]/Exinvest Limited omzet is gegenereerd met iDeal transacties via de gebruikersnaam/account van 1xbet. De ontvangen stortingen lagen tussen de € 1,- en € 5.000,- euro.

2.4 De betrokkenen

25. Zowel in de algemene voorwaarden op de website 1xbet.com als in de algemene voorwaarden op de website xbet-1.com staat dat de website: *is owned and operated by Exinvest Limited (...) as a Billing Agent and 1X Corp N.V. as a license Holder.*⁶⁷
26. In de algemene voorwaarden staat tevens dat 1X Corp N.V. als licentiehouder in bezit is van een Curaçaose licentie met het nummer 1668/JAZ.⁶⁸

Exinvest Limited

27. Op 18 en 20 april 2018 is, bij Creditsafe opgevraagde, informatie ontvangen over de onderneming Exinvest Limited.⁶⁹ Uit deze informatie blijkt dat:
- Exinvest Limited is gevestigd te Cyprus;
 - de heer [persoon 1] directeur en enig aandeelhouder is;
 - [bedrijf 3] de secretaris is;
 - als bedrijfstak is aangegeven *the company owns and operates the website www.1xbet.com as a Billing Agent. 1X Corp N.V. is the License Holder (Curaçao licence No. 1668/JAZ). The bookmaker 1xBet accepts bets on sports and other events worldwide.*⁷⁰

[bedrijf 3]

28. Er is tevens op verzoek informatie van Creditsafe ontvangen over [bedrijf 3]. Uit die informatie blijkt dat:

⁶⁴ Bijlage 11: 12544/01.029.698.

⁶⁵ Bijlage 12: 12544/01.037.494.

⁶⁶ Bijlage 13: 12544/01.029.687.

⁶⁷ Bijlage 2: 12544/01.023.825/07a en 59, bijlage 14 12544/01.037.486/30.

⁶⁸ Bijlage 2: 12544/01.023.825/07a en 59, bijlage 14 12544/01.037.486/30.

⁶⁹ Bijlage 4: 12544/01.029.358/04a en 04d.

⁷⁰ Bijlage 4: 12544/01.029.358/04d.



- a. [bedrijf 3] is gevestigd te Cyprus;
- b. de heer [persoon 2] directeur, enig aandeelhouder en secretaris is van de onderneming.⁷¹

1X Corp N.V.

29. Uit het overzicht van Curaçao e-Gaming is er voor de websites 1xbet.com, 1x-bet.com en 1-x-bet.com een licentie (1668/JAZ) verstrekt aan de onderneming 1X Corp N.V.⁷²
30. Bij de Curaçaoose Kamer van Koophandel is een uittreksel opgevraagd van 1X Corp N.V. Daaruit blijkt dat:
 - a. 1X Corp N.V. is gevestigd op Curaçao;
 - b. als bedrijfsomschrijving aangeeft: *to provide off-shore games of chance and wagering through the internet, including but not limited to games of skill and internet, in compliance with the regulations of Curaçao. This service shall be referred to for all purposes as "Internet Casino/Internet Wagering/ Internet Sportsbook/Internet Lottery" provided it concerns aforementioned services which will – be rendered from an area that has been designed as an E-zone in conformity with the local E-zone law.*
 - c. [bedrijf 4] directeur is.
31. [bedrijf 4] staat bij de Kansspelautoriteit bekend als een bedrijf dat administratieve diensten verleent aan kansspelbedrijven die in Nederland zonder vergunning kansspelen aanbieden. Met behulp van een dienstverlener als [bedrijf 4] worden de daadwerkelijk betrokken personen en bedrijven afgeschermd.

3 Rapport

32. Op 18 september 2018 is een rapport opgemaakt.
33. In het rapport wordt geconstateerd dat de geadresseerden van het rapport in strijd met artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok gelegenheid hebben gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

⁷¹ Bijlage 4: 12544/01.029.358/04e.

⁷² Bijlage 4: 12544/01.029.358/05D.



34. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de volgende geadresseerden van het rapport:
- 1X Corp N.V. te Curaçao; en
 - Exinvest Limited te Cyprus.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

35. Bij brieven van 3 oktober 2018 zijn 1X Corp N.V. en Exinvest Limited (hierna: betrokkenen) uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 2 november 2018 een zienswijze op het rapport te geven.⁷³
36. Voorafgaand aan de hoorzitting is geen schriftelijke zienswijze ontvangen.
37. Ter hoorzitting van 2 november 2018 zijn namens betrokkenen verschenen de heer mr. [advocaat 1] en mevrouw mr. [advocaat 2].

4.2 Inhoudelijk

38. Ter hoorzitting van 2 november 2018 is het volgende aangevoerd:
- dat er, als er al sprake is van een overtreding, er geen sprake is van een overtreding door verschillende aanbieders. Het feitencomplex is gericht op 1X Corp N.V. en gelet daarop kan niet worden gezegd dat Exinvest Limited kansspelen heeft aangeboden op de Nederlandse markt, laat staan in zelfstandigheid;
 - dat betrokkenen menen dat de beweerdelijke overtreding zoals in het rapport omschreven niet de oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete rechtvaardigt;
 - ten onrechte wordt geïmpliceerd dat betrokkenen zich (onder meer) schuldig hebben gemaakt aan oplichting of misleiding en dat er gegronde klachten zouden zijn over betrokkenen. Betrokkenen zijn dan ook ten onrechte geselecteerd voor handhavend optreden;
 - betrokkenen zijn het niet eens met de wijze waarop zij zich hebben moeten uitlaten over het al dan niet openbaar maken van bedrijfsgevoelige gegevens, niet in de laatste plaats vanwege de gegeven reactietermijn. Als er sprake is van post die naar Curaçao wordt gestuurd, is een langere termijn wenselijk;⁷⁴

⁷³ Stuk 12924/01.042.515 en 516.

⁷⁴ Betrokkenen hebben vermoedelijk over het hoofd gezien dat correspondentie ook naar de diverse e-mailadressen van 1xCorp N.V. is gestuurd.



- e. de Kansspelautoriteit heeft geweigerd de bestuurlijke rapportages te overleggen voordat zij heeft besloten of gegevens als vertrouwelijk zouden moeten worden aangemerkt, waardoor betrokkenen zich niet een gedegen beeld konden vormen van de gegevens en de aan hen gerichte verwijten;
 - f. inmiddels beschikken betrokkenen over de bestuurlijke rapportages en is hen gebleken dat niet alle informatie uit het onderzoeksdossier in de rapportage is opgenomen en dat deze dus ook niet openbaar gemaakt zal worden;
 - g. 1X Corp N.V. heeft direct actie ondernomen en zou dat ook hebben gedaan als zij eerder door de Kansspelautoriteit over de beweerdelijke overtredingen was geïnformeerd. Dan was deze procedure onnodig geweest;
 - h. met 1X Corp N.V. heeft geen vooroverleg plaatsgevonden en er is geen waarschuwing gegeven. Dit moet worden meegewogen bij het overwegen van een sanctie;
 - i. 1X Corp N.V. verleent alle medewerking en is bereid verdere verzoeken van de Kansspelautoriteit te overwegen en op te volgen. Daarmee ontvalt het nut en noodzaak tot het opleggen van een last onder dwangsom;
 - j. een sanctie is niet aan de orde omdat het aantal transacties zeer beperkt is geweest;
 - k. een aanbieder heeft ook minder baat bij transacties omdat een transactie niet gelijk staat aan het met spelen gegenereerde brutospelresultaat. Zo er al winsten zijn gegenereerd, dan zijn die uitzonderlijk klein geweest en dus kan er geen sprake zijn geweest van agressieve werving op de Nederlandse markt. De Kansspelautoriteit heeft niet vastgesteld dat er winsten zijn gegenereerd.⁷⁵
39. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) zal op de geëigende plaats in het besluit ingaan op de gegeven zienswijzen.
40. De raad van bestuur zal echter niet ingaan op de uitgebreide zienswijze van betrokkenen op de zgn. vertrouwelijkheidstoets die samenhangt met inzage in stukken door eventuele derde-belanghebbenden in de zin van artikel 7:4 Awb.
41. Anders dan betrokkenen lijken te veronderstellen heeft deze toets niets van doen met het openbaarmaken van het dossier, noch met het vaststellen van een overtreding noch met de voorgenomen openbaarmaking van het besluit op het rapport. De raad van bestuur verwijst naar zowel de correspondentie over de vertrouwelijkheidstoets als naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 5 oktober 2018, SGR 18/5874 en naar de beslissingen van de raad van bestuur op de bezwaarschriften van betrokkenen.

⁷⁵ De pleitnota van gemachtigden is in het dossier gevoegd onder nummer 12924/01.044.772. Het verslag van de hoorzitting is in het dossier gevoegd onder nummer 12924/01.045.182.



42. De raad van bestuur laat dit onderwerp (zienswijze onder d en e) verder rusten, nu het niet relevant is voor het nemen van een besluit op het rapport.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek websites

Bevindingen

43. Samenvattend kan worden gesteld dat kansspelen zijn aangeboden op in elk geval de websites 1xbet.com en xbet-1.com waarbij het account dat op deze websites was aangemaakt ook gebruikt kon worden op 83 andere gokwebsites. Dat er kansspelen werden aangeboden wordt ook niet door betrokkenen betwist.
44. Voor het aanbieden van de kansspelen was geen vergunning verleend door de Kansspelautoriteit.

5.2 De aangeboden spellen

45. De op de websites aangeboden spellen zijn aan te merken als kansspelen: sportwedenschappen, loterijspelen, casinospelen zoals roulette en blackjack, en slotmachines.

5.2.1 Meedingen naar prijzen

46. Met deelname aan de kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies.
47. Onder *<Voorwaarden en bepalingen>* onderdeel 2, onder 9, werd vermeld dat winsten binnen 30 dagen worden uitbetaald aan de speler.⁷⁶
48. Volgens de voorwaarden en bepalingen, onderdeel 23.1, was de maximale prijs die gewonnen kan worden bij het spel Lucky7 € 600.000,-.⁷⁷
49. De Lottery Interjackpot was € 5.000.000,-.⁷⁸ Een lot kostte € 40,-.

5.2.2 Spelersaccount

⁷⁶ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07a.

⁷⁷ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07v.

⁷⁸ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07ad.



50. Om deel te kunnen nemen aan deze kansspelen kon een speler een account aanmaken en geld storten met behulp van iDeal of via een andere betaalmethode.
51. Op 16 februari 2018 is er door een toezichthouder een spelersaccount aangemaakt op de website 1xbet.com.⁷⁹ Op 26 juli 2018 is er door een toezichthouder een account aangemaakt op de website xbet-1.com.⁸⁰ Het account kon gebruikt worden op in elk geval 83 andere gokwebsites die in de Nederlandse taal werden aangeboden én waarbij in de algemene voorwaarden de bedrijven Exinvest Limited en 1X Corp N.V. werden genoemd als eigenaar en beheerder.⁸¹

5.2.3 Storting op spelersaccount 1xbet.com

52. Op 3 april 2018 is er door toezichthouders een storting gedaan op het spelersaccount op de website 1xbet.com.⁸² Daarbij is het volgende gebleken:
- na inloggen is het mogelijk om via de (eigen) spelersaccount geld op de spelersrekening te storten;
 - na inloggen verscheen een overzicht van *betalingssystemen in jouw regio*;⁸³
 - er kon via iDeal een storting worden gedaan van € 1,-;⁸⁴
 - bij de betaalmethode iDeal volgde een dropdownmenu met tien Nederlandse banken waaruit gekozen kon worden;⁸⁵
 - naast het logo van iDeal stond [bedrijf 1] (*Collecting for [bedrijf 1]*);⁸⁶
 - op de website van [bedrijf 1] staat zij een *collecterende payment service provider* zijn;⁸⁷
 - volgens de algemene voorwaarden van [bedrijf 1] zijn zij een bank-onafhankelijke betaaloplossing die banktransacties ondersteunt.⁸⁸
53. Tijdens het onderzoek bleek een welkomstbonus te worden aangeboden bij registratie: *Registreer je en ontvang meteen een welkomstbonus van 100 EUR!*⁸⁹
54. Uit het onderzoek op 26 juli 2018 verscheen na inloggen de betaalmethode iDeal als een van de *recommended methods*.⁹⁰

⁷⁹ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/08.

⁸⁰ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/07 en volgende.

⁸¹ Bijlage 10: 12544/01.029.697/08a: 1x-bet-bk.com/nl/office/account/.

⁸² Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805.

⁸³ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/07.

⁸⁴ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/12 tot en met 12544/01.024.805/14.

⁸⁵ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/09.

⁸⁶ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/10.

⁸⁷ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/15.

⁸⁸ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/18.

⁸⁹ Bijlage 3: stuk 12544/01.024.805/06.

⁹⁰ Bijlage 14: stuk 12544/01.037.486/18.



6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

55. De raad van bestuur is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg (ten tijde van de overtreding) € 830.000,- of – indien dit meer zou zijn – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.⁹¹
56. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is het, behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

6.2 Eerdere rechterlijke uitspraken

57. De rechtbank Den Haag en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben in diverse vergelijkbare zaken betreffende het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning uitspraak gedaan.
58. De rechtbank en de Afdeling hebben zich daarbij onder meer uitgelaten over het prioriteringsbeleid en het boetebeleid van de Kansspelautoriteit. Uit deze uitspraken volgt - onder meer - dat het prioriteringsbeleid niet onredelijk wordt geacht en dat de boetes die tot nu toe aan de hand van het boetebeleid zijn opgelegd niet onevenredig bevonden.
59. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraken:
- ECLI:NL:RBDHA:2016:4235: uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 20 april 2016;
 - SGR 14/7589: uitspraak inzake Imperial E-Club Limited, 10 augustus 2016 (niet gepubliceerd, maar goeddeels gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
 - SGR 16/5013: tweede uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V., 3 februari 2017 (niet gepubliceerd, maar goeddeels gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
 - ECLI:NL:RBDHA:2017:7645: uitspraak Onisac/Mansion, 13 juli 2017;
 - ECLI:NL:RBDHA:2017:7648: uitspraak Go Gaming Limited, 13 juli 2017;

⁹¹ Staatsblad 2015, nummer 420. Met ingang van 1 januari 2018 is het bedrag verhoogd naar € 830.000,-. In dit besluit wordt uitgegaan van € 820.000,- nu het onderzoek is gestart in 2017.



- f. ECLI:NL:RVS:2017:484: hoger beroep inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 22 februari 2017;
- g. ECLI:NL:RVS:2018:155: hoger beroep inzake Imperial E-Club Limited, 17 januari 2018;
- h. SGR 17/7741, uitspraak Trustfulgames.com, 3 augustus 2018 (niet gepubliceerd, maar inhoudelijk gelijk aan de wel gepubliceerde zaken)
- i. ECLI:NL:RVS:2018:3135: hoger beroep inzake Co Gaming, 26 september 2018;
- j. ECLI:NL:RVS:2018:3130: hoger beroep inzake Onisac/Mansion, 26 september 2018.

6.3 Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit

- 60. In paragraaf 6.3. zal de raad van bestuur ingaan op het prioriteringsbeleid en de aanscherping van de handhaving.
- 61. Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving. De raad van bestuur verwijst naar uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018:⁹² *Aangezien het de ksa ontbreekt aan middelen en mankracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden, heeft de ksa het prioriteringsbeleid opgesteld. Daarin staat dat de aanbieders die prominent op de Nederlandse markt zijn gericht in eerste instantie voorwerp zijn van haar handhavingsacties. [...] Evenals de rechtbank heeft overwogen, komt dit beleid de Afdeling niet onredelijk voor, nu in het bijzonder op Nederland gerichte illegale aanbieders veel schade aan Nederlandse consumenten kunnen berokkenen.*
- 62. Voordat de Kansspelautoriteit handhavend optrad, stelde zij de betreffende aanbieder in de gelegenheid om zijn website(s) binnen een bepaalde termijn aan te passen. Aanbieders die tijdig hun website(s) aanpasten aan het prioriteringsbeleid kwamen niet meer als eerste in aanmerking voor handhaving door de Kansspelautoriteit.
- 63. Met ingang van 1 januari 2017 verstuurde de Kansspelautoriteit geen aanschrijvingen meer. De reden daarvoor was dat de Kansspelautoriteit van oordeel is dat inmiddels afdoende bekend was bij de kansspelsector, dat het aanbieden van (online) kansspelen zonder vergunning, illegaal is. Een aanschrijving was daardoor overbodig geworden.⁹³

⁹² ECLI:NL:RVS:2018:155, rechtsoverweging 5.2.

⁹³ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2016/december/wijziging-aanpak/>



64. Anders dan betrokkenen lijken te veronderstellen (zienswijze onder punten g en h) is het conform dit gewijzigde beleid dat zij geen aanschrijving hebben ontvangen. Verder kan de verantwoordelijkheid voor de regelnaleving, anders dan betrokkenen in randnummer 13 en 14 van de zienswijzen lijken te menen,⁹⁴ niet bij de Kansspelautoriteit worden neergelegd. De verantwoordelijkheid om overtreding van de Wok te voorkomen ligt bij betrokkenen en van hen, als professionele marktpartijen, mag dat ook verwacht worden.
65. Met ingang van 1 juni 2017 is de handhaving jegens aanbieders van kansspelen online zonder vergunning aangescherpt.
66. Deze aanscherping is bekend gemaakt op 27 mei 2017 en is per 1 juni 2017 van toepassing. In het betreffende nieuwsbericht wordt de aanscherping als volgt toegelicht:
- Niettemin is er online nog steeds kansspelaanbod dat zich nog specifiek en onmiskenbaar richt op de Nederlandse markt, ook al valt dit aanbod niet (meer) binnen de termen van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit zal ook tegen dit kansspelaanbod optreden, omdat dit eveneens indruist tegen de publieke doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft. Daarom breidt de Kansspelautoriteit haar aanpak vanaf 1 juni dit jaar uit. Ze gaat haar aanpak verder concentreren op kansspelaanbieders die zich (nog) specifiek en onmiskenbaar richten op Nederlandse spelers. Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor de Kansspelautoriteit op meerdere manieren blijken zoals uit:*
- *kansspelaanbod via een website met een .nl-extensie (van aanbod via een .nl website kan ook sprake zijn bij (in)directe doorgeleiding vanaf websites met een .nl extensie);*
 - *kansspelaanbod via een website die, al dan niet na inloggen, (mede) in de Nederlandse taal te raadplegen is;*
 - *illegaal online kansspelaanbod waarvoor reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;*
 - *gebruik van domeinnamen met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen (zoals 'klompenbingo', 'gezelligheidspoker' of 'rood-wit-blauw-casino');*
 - *overige kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland is af te leiden (plaatjes op de website van typisch Nederlandse elementen als klompen of molens, bonussen die aan te merken zijn als typisch Nederlands zoals stroopwafels).*
 - *het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt;*

⁹⁴ Mondelinge zienswijze 2 november 2018, document 12924/01.044.772



- *het ontbreken van (verschillende variaties) van geoblocking.*

Deze lijst met kenmerken is niet limitatief (uitputtend). Ook uit andere kenmerken kan de gerichtheid op de Nederlandse markt blijken.⁹⁵

67. Anders dan betrokkenen betogen (zienswijze onder c) is er geen sprake van dat het onderzoek is ingesteld omdat betrokkenen zich (onder meer) schuldig hebben gemaakt aan oplichting of misleiding en dat er gegronde klachten zouden zijn over betrokkenen. De omstandigheden die betrokkenen noemen zijn enkele van criteria waarmee websites worden geselecteerd voor ander onderzoek, maar in het geval van betrokkenen niet van toepassing. Dat wordt ook niet gesteld. Zoals uit punt 7 van het zgn. selectiedocument blijkt, scoren betrokkenen met name hoog waar het gaat om de gerichtheid op de Nederlandse markt. Dit is een logisch uitvloeisel van onder meer het gebruik van de Nederlandse taal.
68. De raad van bestuur passeert deze zienswijze.

6.4 Geen vergunning

69. Zoals opgemerkt in randnummer 2 wordt voor het aanbieden van kansspelen online geen vergunning verleend. Geen van de betrokken rechtspersonen in deze zaak kon dan ook in het bezit zijn van een vergunning van de Nederlandse Kansspelautoriteit.
70. Volgens de onderzochte websites is 1X Corp N.V. houder van de vergunning met nummer 1668/JAZ, afgegeven door Curaçao e-Gaming.
71. De raad van bestuur merkt op dat niet relevant is of een buitenlandse autoriteit een vergunning heeft verleend. Het gaat in casu om de activiteiten op de Nederlandse markt en daar is alleen de Kansspelautoriteit bevoegd, niet Curaçao e-Gaming of een buitenlandse toezichthouder. Daarbij komt dat op geen enkele wijze is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij de vergunningverlening op Curaçao ook maar enige rol spelen.
72. Ten overvloede: Curaçao e-Gaming is een zgn. master-licentiehoudster. Er zijn vier master-licentiehouders op Curaçao. Dit zijn private ondernemingen, die sublicenties verkopen. De vergunning met nummer 1668/JAZ wordt door tientallen, zo niet honderden websites vermeld. Deze vergunning garandeert op geen enkele wijze enig toezicht op de betreffende website of de aanbieder ervan.

⁹⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>



6.5 Conclusie overtreding

Overtreding van artikel 1, onder a, van de Wok

73. De raad van bestuur stelt vast dat via de websites 1xbet.com en xbet-1.com gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen, zonder dat hiervoor en vergunning was verleend. Hiermee is artikel 1, onder a, van de Wok overtreden. Bovendien kon het tijdens het onderzoek aangemaakte account worden gebruikt op nog eens 83 andere Nederlandstalige gokwebsites in te loggen (zie randnummer 18).

Periode van overtreding

74. Het aanbod was beschikbaar in elk geval in de periode 16 februari 2018 – 26 juli 2018.

7 Overtreders

75. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van kansspelen via in ieder geval de websites 1xbet.com en xbet-1.com toe aan 1X Corp N.V te Curaçao en Exinvest Limited te Cyprus als eigenaren en beheerders van de website en/of een buitenlandse vergunning.
76. Gelet op hetgeen in randnummer 24 naar voren is gebracht kan, anders dan betrokkenen in hun zienswijze stellen⁹⁶, niet gezegd worden dat het feitencomplex enkel is gericht op 1X Corp N.V. en dat Exinvest Limited niet als overtreder kan worden aangemerkt.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Algemeen

77. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2016 € 830.000,-.

⁹⁶ Randnummer 4 en 5 van de zienswijze, documentnummer 12924/01.044.772



78. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).
79. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
80. De raad van bestuur neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Beleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning in acht. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.⁹⁷
81. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

8.2 Verwijtbaarheid

Algemeen

82. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De huidige wet biedt dan ook voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
83. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.⁹⁸

⁹⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.

⁹⁸ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.



84. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁹⁹ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve culturele doelen, van zgn. verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren, en heffingen en belastingen betalen – en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,¹⁰⁰ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
85. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.¹⁰¹ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.¹⁰²
86. In 1999 werd door het Europese Hof van Justitie hierover geoordeeld: *Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien — ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn —, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.*¹⁰³

⁹⁹ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerekend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

¹⁰⁰ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.2, en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297, overweging 6.16.

¹⁰² Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

¹⁰³ C-124/97, overweging 13. Zie ook zaak C-275/92, de zgn. zaak Schindler, waarnaar het Hof in deze uitspraak verwijst, en dan met name overweging 60.



87. De raad van bestuur stelt vast dat via de websites www.1xbet.com en www.xbet-1.com gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen online zonder vergunning en dat deze websites zich – in elk geval mede – richtten op de Nederlandse markt. De raad van bestuur stelt vast dat het aantal in het Nederlands gestelde gokwebsites waarbij 1X Corp N.V. en Exinvest Limited in de algemene voorwaarden genoemd werden nog veel groter was.
88. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig. Dat geldt te meer het aanbieden op een dergelijk grote schaal.
89. Van een bedrijf dat online kansspelen aanbiedt in Nederland mag worden verwacht dat het zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. 1X Corp N.V. en Exinvest Limited hebben dat nagelaten of gemeend dat het hen vrij stond deze wet- en regelgeving terzijde te leggen.
90. De raad van bestuur kan dan ook niet volgen waarom 1X Corp N.V. en Exinvest Limited aanvoeren dat zij zich meewerkend opstellen en dat zij verzoeken van de Kansspelautoriteit willen overwegen en opvolgen.¹⁰⁴ Er is de raad van bestuur evenmin gebleken dat door 1X Corp N.V. direct actie is ondernomen.¹⁰⁵
91. Weliswaar was de website 1xbet.com op 24 juli 2018 niet meer bereikbaar, maar de website xbet-1.com was dat wel en er kon probleemloos een nieuw spelersaccount worden aangemaakt.

Omvang van het aanbod van kansspelen

92. De raad van bestuur stelt vast dat op de website 1xbet.com onder meer sportweddenschappen, slotmachines, casinospelen, live casino, bingo en *games* (o.a. Keno en krasloten) werden aangeboden. In totaal gaat het om circa 1000 aangeboden weddenschappen en tenminste 300 andere spellen.
93. De raad van bestuur stelt vast dat op de website xbet-1.com onder meer sportweddenschappen, slotmachines, (live) casinospelen, bingo, loterijen en *games* (o.a. kop of munt en Russische Roulette) werden aangeboden. In totaal gaat het om circa 1000 aangeboden weddenschappen en tenminste 1200 andere spellen.

¹⁰⁴ Zienswijze, randnummer 14.

¹⁰⁵ Zienswijze, randnummer 12.



Bonussen en promoties

94. De websites boden (potentiële) spelers een bonusprogramma.
95. De bonussen hielden onder meer in:
- kans op auto's, mobiele telefoons en toegangskaartjes voor *The Final Fight* van de *World Boxing Super Series*;
 - een bonus van 100 EUR aangeboden van 00:00 TO 23:59 op 16.02.2018 bij Lucky Friday;
 - bonuspunten bij onder meer loterijen, de World Boxing Super Serie;
 - bonuspunten of de prijs van de maand (Apple macbook pro) bij *Wheel of Fortune*;
 - meerdere Bonus Games zoals *1xCHEST* en *1xSAFE* waarmee je een bonus van de dag kunt winnen zijnde bonuspunten of andere (nog onbekende) prijzen;
 - Bonus Game *1xMEMORY* waarbij je bonuspunten kunt winnen en waarbij de actieve klanten wekelijks kans maken op *waardevolle prijzen*;
 - een dagelijkse jackpot voor klanten die 1xGames spelen;
 - een welkomstbonus van 100 EUR bij registratie.

Inzetten

96. De minimale inzetten zijn opgenomen in de <voorwaarden en bepalingen>. De inzetten bij de live casino spelen variëren van € 1,- tot € 50.000,-¹⁰⁶ en bij de TV Games van € 0,50 tot € 5.000,-.¹⁰⁷
97. Uit de gedane storting via iDeal bleek dat het minimaal te storten bedrag € 1,- is.

Prijzen

98. De aangeboden prijzen waren hoog. Op de website 1xbet.com wordt een jackpot aangeboden van ruim 3,5 miljoen dollar¹⁰⁸ Volgens de <voorwaarden en bepalingen> was de maximale prijs bij het spel Lucky7 € 600.000,-.¹⁰⁹
99. Op de website xbet-1.com werden dagelijkse jackpots genoemd (verdeeld over een aantal winnaars) van rond de € 100.000,-.¹¹⁰

Risico's voor spelers

100. De op de websites aangeboden kansspelen zijn short odd-kansspelen, zoals (live) casinospelen en slotmachines. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-

¹⁰⁶ Bijlage 2: stuk 10782/01.023.825/019.

¹⁰⁷ Bijlage 2: stuk 10782/01.023.825/028.

¹⁰⁸ Bijlage 2: stuk 10782/01.023.825/029.

¹⁰⁹ Bijlage 2: stuk 12544/01.023.825/07v.

¹¹⁰ Bijlage 14: stuk stuk 12544/01.037.486/21.



kansspelen, zoals loterijen.¹¹¹ Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar opgemerkt wordt: *Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*¹¹² Dit onderstreept de ernst van de overtreding.

101. De websites richtten zich (mede) op de Nederlandse markt. Dit bleek uit het gebruik van de Nederlandse taal en het aanbieden van de betaalmethode iDeal.
102. Uit de gegevens van de payment service provider bleek bovendien – hoewel dit niet noodzakelijk is voor het vaststellen van de overtreding - dat ook daadwerkelijk van het aanbod van 1X Corp N.V. en Exinvest Limited gebruik is gemaakt door Nederlandse spelers.

8.3 Boetevaststelling

103. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan 1X Corp N.V. en Exinvest Limited.
104. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal websites (2), het aantal spellen dat werd aangeboden, de hoogte van de te winnen prijzen, maximale inzetten en opnames, en de aangeboden bonussen en promoties, een en ander conform de boetebeleidsregels en zoals hierboven in 8.2. toegelicht.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

¹¹² ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.



105. Voorts heeft de raad van bestuur acht geslagen op het feit dat het account dat is aangemaakt voor de uitgebreid onderzochte websites, ook gebruikt kon worden bij 83 andere gokwebsites. Dit raad van bestuur merkt dit aan als een bijzondere boeteverhogende omstandigheid.
106. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het startbedrag van € 150.000,- in acht. Dit startbedrag wordt conform de boetebeleidsregels verhoogd gelet op het aanbod van spellen, prijzen (jackpots) bonussen en andere omstandigheden zoals omschreven randnummer 91 tot en met 98.
107. Alles afwegende acht de raad van bestuur een boete van € 400.000,- aan 1X Corp N.V.en Exinvest Limited gezamenlijk passend en geboden.
108. De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor verdere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

Aantal transacties van spelers

109. Anders dan betrokkenen betogen is het aantal transacties niet relevant bij het bepalen van de passende sanctie voor de overtreding (zienswijze onder j). De overtreding ziet immers op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning en niet op de vraag of van dat aanbod ook gebruik is gemaakt en zo ja, in welke mate.
110. Evenmin is relevant dat de transacties niet gelijk staat aan het brutospelresultaat of dat de Kansspelautoriteit niet heeft vastgesteld dat er winsten zijn gegenereerd. (zienswijze onder k).
111. De raad van bestuur onderschrijft niet dat 1X Corp N.V. alle medewerking verleent en ziet niet dat er sprake is van bereidheid verdere verzoeken van de Kansspelautoriteit te overwegen en op te volgen. Nadat betrokkenen op de hoogte waren gekomen van het onderzoek van de kansspelautoriteit hebben zij weliswaar de toegang tot de website 1xbet.com geblokkeerd, maar dit geldt niet voor in elk geval de website xbet-1.com.
112. De raad van bestuur passeert deze zienswijzen.



9 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat 1X Corp N.V. te Curaçao en Exinvest Limited te Cyprus artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok hebben overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan 1X Corp N.V. te Curaçao en Exinvest Limited te Cyprus een boete op van € 400.000,- voor de betaling waarvan zij elk hoofdelijk aansprakelijk zijn.

Den Haag, 4 januari 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

R.J.P. Jansen
voorzitter

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.