



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Kenmerk: 01.290.894

Openbaar onder kenmerk: 01.291.288

# Besluit

---

## Samenvatting

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) heeft vastgesteld dat de Nationale Postcode Loterij N.V. (hierna: NPL) met de Spellen Loterij, waarvan de (online) spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* onderdeel zijn, een online kansspel aanbiedt, zonder daartoe over de vereiste vergunning te beschikken. Hiermee handelt NPL in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). De Kansspelautoriteit NPL legt een last onder dwangsom op om het onvergunde online kansspel te staken en gestaakt te houden.
2. In aanvulling hierop valt, ongeacht of het door NPL aangeboden kansspel een loterij is, het aangeboden kansspel niet onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok. Deze uitzondering heeft betrekking op het online mogen aanbieden van deelnamebewijzen, zonder daartoe beschikking te hebben over een vergunning voor kansspelen op afstand. NPL biedt met de Spellen Loterij op afstand online meer aan dan enkel deelnamebewijzen.

## Betrokken partij

3. Dit besluit betreft het handelen van Nationale Postcode Loterij N.V., gevestigd aan de Beethovenstraat 200, 1077 JZ te Amsterdam.

4. NPL is houder van een vergunning voor het organiseren van niet-incidentele loterijen, verstrekt op basis van artikel 3 van de Wok. Onder deze vergunning mogen loterijen georganiseerd worden ten behoeve van het algemeen belang. De vergunning van NPL, geldig van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026, is op 21 oktober 2021 verleend door de raad van bestuur, onder kenmerk 300027/14481.<sup>1</sup> NPL is onderdeel van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.

## Juridisch kader

### Bevoegdheid Kansspelautoriteit

5. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.
6. Artikel 35 van de Wok bepaalt 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 van de Wok.
7. Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

### Kansspelen

8. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
9. Artikel 3, eerste lid, van de Wok bepaalt, voor zover hier relevant, dat tenzij deze wet anders bepaalt, voor een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, onder a,

---

<sup>1</sup> Aan NPL is op 23 december 2016 een vergunning verleend onder kenmerk 10233 door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit en gold van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021.

een vergunning kan worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. De vergunning wordt verleend door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, bedoeld in artikel 33a van de Wok.

### **Kansspelen op afstand**

10. Artikel 31, eerste lid, van de Wok bepaalt dat onder een kansspel op afstand wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a van de wet, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.
11. Artikel 31a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een vergunning kan verlenen tot het organiseren van kansspelen op afstand.

### **Onderscheid loterijen en kansspelen op afstand**

12. Artikel 31, tweede lid, van de Wok bepaalt dat, met uitzondering van het aanbieden van deelnamebewijzen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen waarvoor op grond van een andere dan titel Vb vergunning is verleend, uitsluitend een vergunning wordt verleend voor het organiseren van kansspelen op afstand overeenkomstig de bepalingen van titel Vb. De in de algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen zijn genoemd in artikel 1.2 van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Besluit KOA). Hieronder vallen onder andere de kansspelen die krachtens een vergunning op grond van artikel 3 van de Wok worden georganiseerd.
13. In de toelichting bij artikel 1.2 van het Besluit KOA heeft de wetgever vermeld dat voor de verkoop van deelnamebewijzen via het internet geen vergunning voor kansspelen op afstand is vereist, omdat dit onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok valt. De wetgever vervolgt dat hiermee de voorheen gangbare praktijk wordt bestendigd waarbij de speler thuis vanachter zijn computer via het internet een lot kan kopen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Toelichting op het besluit Kansspelen op afstand (Stb-2021, 37), p. 87 en 88

14. Artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit KOA bepaalt dat geen vergunning verleend kan worden voor het op afstand organiseren van loterijen.
15. In de toelichting bij artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit KOA heeft de wetgever benadrukt dat "hiermee een onderscheid is aangebracht tussen loterij-producten en andere kansspelen als sportwedenschappen, wedenschappen op de uitslagen van paardenrennen en harddraverijen, en casinospelen."<sup>3</sup>

### Vergunning

16. In de vergunning is opgenomen dat deze is verstrekt aan NPL voor het organiseren van niet-incidentele loterijen als bedoeld in artikel 3 van de Wok. NPL beschikt niet over een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de Wok.

## Procedure

### Aanleiding

17. Het is in Nederland verboden kansspelen aan te bieden zonder daartoe over de vereiste vergunning te beschikken. Van illegaal aanbod is ook sprake wanneer een partij een kansspel aanbiedt dat niet onder de aan haar verstrekte vergunning georganiseerd mag worden.
18. In de Wok heeft de wetgever voorzieningen getroffen om specifieke vormen van kansspelen te reguleren. Naast de in de Wok bij naam genoemde kansspelen – de Staatsloterij, de Lotto, de Instantloterij, de landgebonden sportwedenschappen en de Totalisator – kan de Kansspelautoriteit op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wok, vergunningen verstrekken voor een gelegenheid waarbij de opbrengst ten goede komt aan het algemeen belang. In de praktijk verstrekt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wok enkel de zogeheten 'incidentele artikel 3 loterijvergunningen' en 'niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen'. In aanvulling op bovenstaande voorzieningen kan de Kansspelautoriteit sinds 1 april 2021, met de invoering van de Wet Kansspelen op afstand, vergunningen verstrekken voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Uit de gemaakte indeling van kansspelen in de Wok blijkt duidelijk dat er geen vermenging van kansspelen plaats moet vinden. Dat voor de onderscheiden categorieën kansspelen verschillende beschermingsregimes voor consumenten gelden onderstreept die opvatting.

---

<sup>3</sup> Toelichting op het Besluit Kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 87

19. Op 28 februari 2022 heeft NPL de Kansspelautoriteit geïnformeerd over een uitbreiding van haar spelaanbod. NPL is dit verplicht op basis van voorschrift 24, aanhef en onder a uit haar vergunning. De Kansspelautoriteit toetst de aanpassing of uitbreiding van het aanbod aan hetgeen is toegestaan onder de verleende artikel 3 vergunning. Dit heeft geleid tot een onderzoek naar de spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht* en *Een tegen 50*.

### Proces

20. Op 23 juli 2021 heeft NPL de Kansspelautoriteit geïnformeerd over uitbreiding van haar spelaanbod met het spel *Deal or no Deal*. Hierbij is het deelnemersreglement verstrekt.<sup>4</sup>

21. Begin oktober 2021 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouders) kennis genomen van het spel *Deal or no Deal*. Dit spel *Deal or no Deal* kan op de website<sup>5</sup> van NPL gespeeld worden en betreft een online boxenspel, vergelijkbaar met het gelijknamige televisieprogramma *Deal or no Deal*. Op de website is te lezen dat consumenten bij het spelen van het boxenspel 'fictieve bedragen' kunnen winnen, maar bij de daaraan gekoppelde loterij automatisch meedingen naar 'echte' prijzen.

22. Op 28 oktober 2021 vroeg de Kansspelautoriteit per brief informatie op bij NPL.<sup>6</sup> Hierbij is NPL verzocht nadere informatie te verstrekken ten aanzien van het spelconcept *Deal or no Deal*. Op 9 november 2021 reageerde NPL op dit verzoek met een brief waarin zij deze gevraagde informatie gaf.<sup>7</sup>

23. Naar aanleiding van de reactie van NPL van 16 december 2021 heeft de Kansspelautoriteit aan NPL laten weten op dat moment geen aanleiding te zien om het onderzoek voort te zetten.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> 01.248.077 E-mail d.d. 23 juli 2021

<sup>5</sup> <https://spellen.postcodeloterij.nl/>

<sup>6</sup> 01.249.954 Brief d.d. 28 oktober 2021

<sup>7</sup> 01.251.490 Brief d.d. 9 november 2021

<sup>8</sup> 01.254.388 E-mail d.d. 16 december 2021

24. Op 28 februari 2022 heeft NPL de Kansspelautoriteit per mail geïnformeerd over het verder uitbreiden van haar spelaanbod.<sup>9</sup> Het gaat om de volgende spellen die in 2022 georganiseerd zullen worden onder de volgende vergunningen:

Miljoenenjacht (vergunning NPL)

EEN tegen 50 (vergunning NPL)

In de mail werd door NPL erop gewezen dat spelconcepten van bovenstaande spellen vergelijkbaar zijn met die van het spel *Deal or no Deal*.

25. Als reactie op de e-mail van 28 februari 2022 heeft de Kansspelautoriteit op 21 maart 2022 NPL per e-mail geïnformeerd dat zij de desbetreffende mail en de inhoud daarvan gaat bekijken.<sup>10</sup> De Kansspelautoriteit heeft aangegeven NPL zo spoedig mogelijk te laten weten of zij nadere vragen heeft ten aanzien van de inhoud van de mail.

26. Halverwege maart 2022 hebben toezichthouders geconstateerd dat NPL het aanbod aan spellen heeft vergroot. Naast het spel *Deal or no Deal* werd ook het spel *Kofferjacht* aangeboden door NPL. Het online kofferspel bij *Kofferjacht* is vergelijkbaar met het online boxenspel bij *Deal or no Deal*. Ook aan dit spel is een loterij gekoppeld.

27. Op 10 januari 2023 hebben toezichthouders geconstateerd dat NPL het spel *Move That Truck* online heeft gebracht. NPL heeft de Kansspelautoriteit hier niet over geïnformeerd.

### Onderzoek

28. Toezichthouders startten op 16 mei 2022 een onderzoek naar de door NPL aangeboden spellen *Deal or no Deal* en *Kofferjacht*.<sup>11</sup> Ten tijde van het starten van het onderzoek waren de andere per e-mail aangekondigde spellen, zoals *EEN tegen 50*, nog niet online.

29. Op 23 mei 2022 heeft NPL gereageerd op de e-mail van de Kansspelautoriteit van 16 mei 2022 betreffende de aankondiging van het onderzoek.<sup>12</sup> NPL heeft middels deze mail gevraagd waar het onderzoek van de Kansspelautoriteit zich specifiek op richt. NPL stelde hierbij dat zij altijd transparant is geweest over hoe

---

<sup>9</sup> 01.259.420 E-mail d.d. 28 februari 2022z

<sup>10</sup> 01.261.200 E-mail d.d. 21 maart 2022

<sup>11</sup> 01.265.788 E-mail d.d. 16 mei 2022

<sup>12</sup> 01.266.394 E-mail d.d. 23 mei 2022

de spellen eruit zouden komen te zien. In de slotalinea van de mail kondigde NPL aan ondertussen door te blijven gaan met de ontwikkeling van de spellen.

30. De Kansspelautoriteit heeft op 7 juni 2022 gereageerd op de e-mail van NPL van 23 mei 2022.<sup>13</sup> De Kansspelautoriteit heeft hierbij een reactie gegeven dat het onderzoek zich richt op specifieke kansspelelementen in enkele spellen van NPL en dat het verder ontwikkelen van de spellen een eigen keuze is van NPL.
31. Op 27 juli 2022 heeft de Kansspelautoriteit een brief gestuurd aan NPL met daarin het verzoek om vóór 1 oktober 2022 het aanbieden van de spellen, en alle toekomstig geplande spellen, te staken en gestaakt te houden.<sup>14</sup> In het kort komt het erop neer dat de Kansspelautoriteit vindt dat NPL een online kansspel aanbiedt, waarvoor ze geen vergunning heeft. Met het online aanbieden van de loterij, waaraan spellen en/of spelelementen zijn toegevoegd, wordt online meer aangeboden dan enkel deelnamebewijzen, waardoor deze loterij niet kan worden aangeboden op grond van de vergunning waarover NPL wel beschikt. De Kansspelautoriteit heeft in deze brief aangegeven dat het van groot belang is, en zo heeft de wetgever het ook bedoeld, juist met de regulering van de kansspelen op afstand, dat het aanbieden van kansspelen op afstand en het loterij-aanbod strikt gescheiden blijven en dat er geen vermenging plaatsvindt tussen deze vormen van kansspelen. Voor kansspelen op afstand, die geen loterijen mogen betreffen, gelden namelijk specifieke voorschriften vanwege het risicovolle karakter ervan. Het is niet de bedoeling dat aan loterijen (risicovollere) spelelementen worden toegevoegd of in de loterijen worden verwerkt, al helemaal niet als het gaat om online spelvormen.
32. Op 15 augustus 2022 heeft NPL een mail gestuurd aan de Kansspelautoriteit met daarin een verzoek om in een overleg een toelichting te ontvangen op de brief van de Kansspelautoriteit van 27 juli 2022.<sup>15</sup>
33. Op 22 augustus 2022 heeft de Kansspelautoriteit aan NPL via mail laten weten dat de Kansspelautoriteit graag eerst hoort waarover precies onduidelijkheid bestaat, gezien de uitgebreide toelichting in de brief van 27 juli 2022.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> 01.267.310 E-mail d.d. 7 juni 2022

<sup>14</sup> 01.270.693 Brief d.d. 27 juli 2022

<sup>15</sup> 01.272.403 E-mail d.d. 15 augustus 2022

<sup>16</sup> 01.272.673 E-mail d.d. 22 augustus 2022

34. NPL heeft op deze mail gereageerd op 24 augustus 2022 en heeft vragen gesteld aan de Kansspelautoriteit.<sup>17</sup> Deze vragen hadden betrekking op:
- de criteria die de Kansspelautoriteit hanteert om te beoordelen of de spellen kansspelen zijn;
  - het spelelement dat maakt dat de genoemde spellen meer zijn dan enkel het verstrekken van deelnamebewijzen;
  - of de spellen in de huidige vorm nooit legaal kunnen worden aangeboden.
35. Op 8 september 2022 heeft NPL een herinnering gestuurd aan de Kansspelautoriteit over de door haar gestelde vragen.<sup>18</sup>
36. Op 9 september 2022 heeft de Kansspelautoriteit de vragen van NPL per mail beantwoord.<sup>19</sup> De Kansspelautoriteit heeft bij de beantwoording van de vragen met name verwezen naar de inhoud van de brief van 27 juli 2022 en heeft hier de criteria ter beoordeling van een kansspel, aan toegevoegd.
37. Op 30 september 2022 heeft NPL inhoudelijk gereageerd op de brief van de Kansspelautoriteit van 27 juli 2022.<sup>20</sup> NPL heeft aangegeven dat ze de spellen heeft aangepast, maar het aanbod van de spellen niet staakt. De aanpassing ziet op het element waarmee spelers bij het halen van het vooraf vastgestelde resultaat kans maken op extra prijzen. Dit element is komen te vervallen.
38. Op 6 oktober 2022 heeft NPL de aangepaste deelnemersreglementen voor de spellen aan de Kansspelautoriteit gestuurd.<sup>21</sup>
39. Naar aanleiding van bovenstaande aanpassingen hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit op 24 oktober en 15 november 2022 onderzoek gedaan naar het spelconcept van de Spellen Loterij en de online spellen, *Deal or no Deal*, *Kofferjacht* en *EEN tegen 50*, gespeeld. Zie voor feiten en bevindingen van het

---

<sup>17</sup> 01.272.753 E-mail d.d. 24 augustus 2022

<sup>18</sup> 01.273.961 E-mail d.d. 8 september 2022

<sup>19</sup> 01.273.962 E-mail d.d. 9 september 2022

<sup>20</sup> 01.275.612 E-mail d.d. 30 september 2022

<sup>21</sup> 01.276.011 E-mail d.d. 6 oktober 2022



onderzoek de verslagen van ambtshandelingen van 2 november en 15 november 2022.<sup>22</sup>

40. Op 10 januari 2023 hebben toezichthouders geconstateerd dat NPL nog een spel online heeft gebracht genaamd *Move That Truck*. Dit spel is vanaf deze datum onderdeel van het onderzoek.

41. Ook naar dit extra toegevoegd spel *Move That Truck* heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 30 januari en 6 februari 2023 onderzoek gedaan. Zie voor feiten en bevindingen van het onderzoek het verslag van ambtshandelingen van 6 februari 2023.<sup>23</sup>

42. Per brief van 20 februari 2023<sup>24</sup> maakte de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar aan NPL. Met deze brief is aan NPL de mogelijkheid geboden om een zienswijze, mondeling en/of schriftelijk, te geven op het voorgenomen besluit.

43. NPL heeft per e-mail van 6 maart 2023<sup>25</sup> te kennen gegeven een mondelinge zienswijze te willen geven en heeft uitstel gevraagd.

44. Op 13 maart 2023<sup>26</sup> diende NPL een schriftelijke zienswijze in.

45. Op 6 april 2023 heeft NPL mondeling haar zienswijze naar voren gebracht ten kantore van Kansspelautoriteit. Deze mondelinge zienswijze diende als aanvulling op de reeds ingediende schriftelijke zienswijze. Een afschrift van de door NPL op opgestelde spreeknotities zijn tijdens de hoorzitting gedeeld met de Kansspelautoriteit.<sup>27</sup>

46. Op 7 april 2023<sup>28</sup> heeft de Kansspelautoriteit een aangepast deelnemersreglement van de Spellen Loterij ontvangen.

---

<sup>22</sup> Verslag met betrekking tot de spellen van Postcode Loterij N.V., met kenmerk 01.277.644 en Verslag met betrekking tot extra onderzoek naar de spellen van Postcode Loterij N.V., met kenmerk 01.278.580

<sup>23</sup> Verslag met betrekking tot de spellen van Postcode Loterij N.V., met kenmerk 01.284.321

<sup>24</sup> Met kenmerk 01.285.631

<sup>25</sup> Met kenmerk 01.285.929

<sup>26</sup> Met kenmerk 01.287.522

<sup>27</sup> Met kenmerk 01.289.240

<sup>28</sup> Met kenmerk 01.285.929

47. De Kansspelautoriteit heeft verslag gemaakt van de hoorzitting van 6 april 2023. Dit verslag is op 19 april 2023 aan NPL toegestuurd. NPL had tot 26 april 2023 om op het verslag te reageren.<sup>29</sup> NPL heeft laten weten geen aanvullingen of ander commentaar te hebben op het verslag.<sup>30</sup>

## Bevindingen

### Aanpassingen spellen

48. NPL heeft naar aanleiding van de brief van de Kansspelautoriteit van 27 juli 2022 haar spellenaanbod aangepast. Het element dat deelnemers aan de spellen door het halen van een vooraf vastgesteld resultaat kans maken op extra prijzen is komen te vervallen. Daarnaast is aangepast dat iedere deelnemer die zich aanmeldt voor de spellen en daarvoor een account aanmaakt, enkel en alleen door het starten van een van de spellen deelneemt aan de trekking van die betreffende week. Dit was voor de aanpassingen na het uitspelen van het spel. Spelers ontvangen, na het starten van het spel, automatisch een lotnummer en komen op trekking ongeacht de uitslag van het spel. Het is daarbij evenmin nodig dat ze het spel uitspelen.
49. Tijdens de hoorzitting van 6 april 2023 heeft NPL aan de Kansspelautoriteit gemeld dat zij recent wederom aanpassingen heeft verricht aan het deelnemersreglement. Deze aanpassingen zien er onder andere op dat alléén deelnemers van de Postcode Loterij kunnen deelnemen aan de Spellen Loterij. Niet-deelnemers aan de Postcode Loterij kunnen niet meer meedoen met de Spellen Loterij en kunnen de (online) spellen ook niet meer spelen. Dit komt doordat de optie tot credits kopen is komen te vervallen, alsook de wallet. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat NPL in het gewijzigde deelnemersreglement aangeeft dat het vrij is om acties, dan wel campagnes te organiseren waarbij deelnemers op andere wijze credits kunnen verkrijgen. Onvoldoende duidelijk is of dit er niet toe kan leiden dat deelnemers, ondanks de wijziging, (toch) credits kunnen verwerven.
50. In dit besluit zijn deze aanpassingen in het deelnemersreglement, voor zover die tot nieuwe inzichten met betrekking tot de onderzoeksresultaten hebben geleid,

---

<sup>29</sup> 01.289.240 E-mail d.d. 19 april 2023

<sup>30</sup> 01.289.240 E-mail d.d. 28 april 2023

meegenomen. Voornoemde aanpassingen zagen niet op inhoud van de (online) spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht* en *EEN tegen 50*, alsmede *Move That Truck*, waardoor de onderzoeksverslagen van november 2022 en januari 2023, voor zover deze betrekking hebben op de inhoud van de spellen, actueel zijn. Allereerst worden overkoepelende spelconcepten besproken. Hierna volgt een bespreking van de spellen, per spel.

### **Spelconcepten**

51. Op de website van NPL is een specifieke pagina<sup>31</sup> ingericht waar de spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* aangeboden worden. Op de pagina worden de spellen aangeduid als '*Postcode Loterij Spellen*' (hierna: *Spellen Loterij*). Hierbij wordt vermeld dat deelnemers van de Postcode Loterij per deelnemend lot (aan de Postcode Loterij) dagelijks een gratis credit krijgen om op deze pagina de spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* te spelen en daarmee kans te maken op geldprijzen.
52. Het spelconcept van de Spellen Loterij is onderverdeeld in een eerste deel, een online spel (*Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck*), en een tweede deel waarbij sprake is van een loterij. De online spellen bestaan uit een boxenspel bij *Deal or no Deal*, een kofferspel bij *Kofferjacht*, een quiz bij *EEN tegen 50* en een puzzelspel bij *Move That Truck*. Alle spelers van de online spellen nemen automatisch deel aan de daaraan gekoppelde loterij. Spelers van alle vier de spellen nemen uiteindelijk deel aan dezelfde loterijtrekking.
53. Na de meest recente wijziging van het deelnemersreglement kunnen alléén deelnemers van de Postcode Loterij deelnemen aan de Spellen Loterij. Niet-deelnemers aan de Postcode Loterij kunnen geen account aanmaken op de website van de Spellen Loterij, waardoor zij niet kunnen deelnemen aan de Spellen Loterij, noch de spellen kunnen spelen. Dit komt ook doordat de optie tot credits kopen is komen te vervallen, alsook de wallet. Deelnemers van de Postcode Loterij die het daarvoor noodzakelijke account aanmaken op de website van de Spellen Loterij, en enkel en alleen een spel starten, doen mee met de trekking van die desbetreffende week. Spelers ontvangen, na het starten van het spel, automatisch een lotnummer en komen op de trekking ongeacht de uitslag van het spel.

---

<sup>31</sup> <https://spellen.postcodeloterij.nl/>

### *Deal or no Deal*

54. Het spel *Deal or no Deal* is een spel met boxen (afbeelding 1). De eerste stap in het spel is het kiezen van een eigen box. Daarna moeten per ronde boxen geopend worden, waardoor de bedragen in de gekozen boxen tevoorschijn komen. De bedragen uit de geopende boxen worden weggestreept van alle corresponderende bedragen in de linker en rechter zijlijn in beeld. Na elke ronde, krijgt de speler een bod van een geldbedrag van de bank. Afhankelijk van de hoogte van de bedragen die nog in de zijlijn overblijven, verschilt het bod van de bank. Blijven er hogere bedragen in de zijlijn staan, dan is het bod van de bank hoger dan ten opzichte van de situatie dat er nog lagere bedragen in de zijlijn staan. De speler kan telkens kiezen om het bod van de bank te accepteren of niet te accepteren en door te blijven spelen. De speler kan door blijven spelen totdat alleen de eigen box overblijft. Het bedrag in de eigen box is dan de uitslag van het spel. Had de speler eerder een bod van de bank geaccepteerd dan is dat bod de uitslag van het spel.



55.

Afbeelding 1: Deal or no Deal

56. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 15 november 2022 blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan het spel. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat de speler de eerste box heeft gekozen en het spel daadwerkelijk aan het spelen is.

### **Kofferjacht**

57. Het spel *Kofferjacht* is een spel met koffers (afbeelding 2). De eerste stap in het spel is een eigen koffer. Daarna moeten per ronde koffers geopend worden, waardoor de bedragen in de gekozen koffers tevoorschijn komen. De bedragen uit de geopende koffers worden weggestreept van alle corresponderende bedragen in de linker en rechter zijlijn in beeld. Na elke ronde, krijgt de speler een bod van een geldbedrag van de bank. Afhankelijk van de hoogte van de bedragen die nog in de zijlijn overblijven, verschilt het bod van de bank. Blijven er hogere bedragen in de zijlijn staan, dan is het bod van de bank hoger dan ten opzichte van de situatie dat er nog lagere bedragen in de zijlijn staan. De speler kan telkens kiezen om het bod van de bank te accepteren of niet te accepteren en door te blijven spelen. De speler kan door blijven spelen totdat alleen de eigen koffer overblijft. Het bedrag in de eigen koffer is dan de uitslag van het spel. Had de speler eerder een bod van de bank geaccepteerd dan is dat bod de uitslag van het spel.



58.

Afbeelding 2: Kofferjacht

59. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 15 november 2022 blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan het spel. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat de speler de eerste koffer heeft gekozen en het spel daadwerkelijk aan het spelen is.

### **EEN tegen 50**

60. Het spel *EEN tegen 50* is een quiz (afbeelding 3). De eerste stap in het spel is het kiezen tussen twee categorieën. Na het kiezen van een categorie moet de

speler een vraag beantwoorden. Als de vraag goed is beantwoord gaat de speler door naar de volgende ronde en moet de speler weer kiezen tussen twee categorieën en vervolgens weer een vraag beantwoorden. Als de speler een vraag goed heeft beantwoord worden de tegenspelers die de vraag fout hebben beantwoord weggespeeld. Het doel van het spel is om alle vijftig tegenspelers weg te spelen. Elk weggespeelde tegenspeler levert een geldbedrag op. De speler kan tijdens het spelen van het spel escapes kopen.

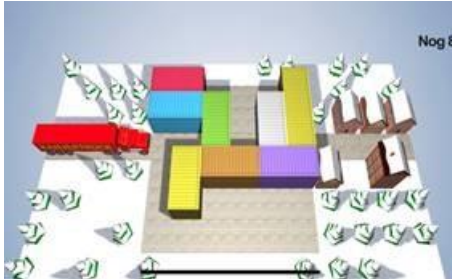


Afbeelding 3: EEN tegen 50

61. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 15 november 2022 blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan het spel. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat de speler het spel heeft gestart, maar nog voordat de speler de eerste categorie gekozen heeft.

### ***Move That Truck***

62. Het spel *Move That Truck* is een puzzelspel (afbeelding 4). De speler moet containers aan de kant schuiven zodat Gaston met zijn Kanjertruck de prijzen in de straat kan bezorgen. Er zijn verschillende levels die door een speler gespeeld kunnen worden. De Kanjertruck moet binnen een aantal zetten naar de winnende wijk zijn verschoven.



Afbeelding 4: Move That Truck

63. Uit het aanvullend onderzoek uitgevoerd door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 1 februari 2023 blijkt op welk moment de speler een ticket ontvangt voor de loterij gekoppeld aan het spel. De ingezette credit wordt omgezet in een lotnummer nadat de speler het spel heeft gestart, en de Kanjertruck in beeld staat.

### Loterij

64. De Spellen Loterij omvat zowel de (online) spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* als een trekking. De Spellen Loterij bestaat uit een wekelijkse trekking. Op de website van NPL staat vermeld dat de loterij één prijzenpakket betreft, ongeacht welk spel de speler speelt of de uitkomst van het spel.<sup>32</sup>
65. In het deelnemersreglement behorende bij de spellen aangeboden door NPL, te raadplegen op de website van de Spellen Loterij, staat in artikel 3 dat deelnemers die een spel starten automatisch een lotnummer ontvangen bestaande uit een combinatie van 2 cijfers, gevolgd door 8 cijfers, gevolgd door 2 letters, bijvoorbeeld 91-12345678-AA. Met het lotnummer speelt de deelnemer automatisch mee in de weektrekking van de Spellen Loterij.<sup>33</sup>
66. De Spellen Loterij bestaat volgens artikel 3, vierde lid, van het deelnemersreglement uit het volgende element: de persoon die een spel start, doet met zijn lotnummer(s) automatisch mee in de eerstkomende trekking van de Spellen Loterij waarvoor dit mogelijk is. Het al dan niet uitspelen van het spel

<sup>32</sup> <https://spellen.postcodeloterij.nl/prijzen>

<sup>33</sup> 01.276.011 E-mail d.d. 6 oktober 2022

is daarbij niet relevant. De uitslag van het spel heeft geen invloed op de uitkomst van de trekking.<sup>34</sup>

67. In artikel 5, vierde lid, van het deelnemersreglement staat vermeld dat de speler bij deelname aan een spel per keer dat hij of zij het spel speelt, een uniek lotnummer ontvangt waarmee hij of zij automatisch meedoet in de eerstvolgende weektrekking van de Spellen Loterij waarvoor dit mogelijk is.

### Website

68. De spellen worden op de website van NPL aangeboden onder de kop 'spellen'.<sup>35</sup>

69. Als men via de kop 'spellen' klikt op 'Deal or no Deal' wordt men naar de webpagina van het spel *Deal or no Deal* geleid. Op deze pagina is de tekst '*Speel Deal Or No Deal en maak wekelijks kans op geldprijzen tot wel €10.000,-!*' te lezen. Ook staat er de tekst '*Ga de strijd aan met de bank en maak in de wekelijkse trekking kans op prijzen tot wel € 10.000,-!*' Ook staat op de webpagina de tekst: '*De bedragen in alle Postcode Loterij Spellen zijn fictief, maarr ... de bedragen die je kunt winnen in de wekelijkse trekking niet! Door het spel te starten maak je automatisch kans op mooie geldprijzen tot wel € 10.000,-! Ongeacht de uitkomst van je spel.*' Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst 'speel deal or no deal'.

70. Als men via de kop 'spellen' klikt op 'Kofferjacht' wordt men naar de webpagina van het spel *Kofferjacht* geleid. Op deze pagina is de tekst '*Speel Kofferjacht en maak wekelijks kans op geldprijzen tot wel €10.000,-!*' te lezen. Ook staat er de tekst '*Ga de strijd aan met de bank en maak in de wekelijkse trekking kans op prijzen tot wel € 10.000,-!*' Ook staat op de webpagina de tekst: '*De bedragen in alle Postcode Loterij Spellen zijn fictief, maarr ... de bedragen die je kunt winnen in de wekelijkse trekking niet! Door het spel te starten maak je automatisch kans op mooie geldprijzen tot wel € 10.000,-! Ongeacht de uitkomst van je spel.*' Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst 'speel kofferjacht'.

71. Als men via de kop 'spellen' klikt op 'EEN tegen 50' wordt men naar de webpagina van het spel *EEN tegen 50* geleid. Op deze pagina is de tekst '*Speel EEN tegen 50 en maak wekelijks kans op geldprijzen tot wel €10.000,-!*' te

---

<sup>34</sup> 01.276.011 E-mail d.d. 6 oktober 2022

<sup>35</sup> <https://spellen.postcodeloterij.nl/>



lezen. Ook staat er de tekst *'Speel genoeg tegenkandidaten weg en maak in de wekelijkse trekking kans op prijzen tot wel € 10.000,-!'* Ook staat op de webpagina de tekst: *'De bedragen in alle Postcode Loterij Spellen zijn fictief, maarr ... de bedragen die je kunt winnen in de wekelijkse trekking niet! Door het spel te starten maak je automatisch kans op mooie geldprijzen tot wel € 10.000,-! Ongeacht de uitkomst van je spel.'* Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst 'speel een tegen 50'.

72. Als men via de kop 'spellen' klikt op 'Move That Truck' wordt men naar de webpagina van het spel *Move That Truck* geleid. Op deze pagina is de tekst *'Speel Move That Truck en maak wekelijks kans op geldprijzen tot wel €10.000,!'* te lezen. Ook staat er de tekst: *'Speel Move That Truck en maak wekelijks kans op geldprijzen tot wel €10.000,-!'* Ook staat op de webpagina de tekst: *'De bedragen in alle Postcode Loterij Spellen zijn fictief, maarr ... de bedragen die je kunt winnen in de wekelijkse trekking niet! Door het spel te starten maak je automatisch kans op mooie geldprijzen tot wel € 10.000,-! Ongeacht de uitkomst van je spel.'* Bovenaan de webpagina staat een groene button met de tekst 'speel Move That Truck'.

### Beoordeling kansspel

73. De website van de Spellen Loterij is zo ingericht dat de consument wordt geleid naar het spelen van de spellen. Op de website staan groene buttons met de teksten *'naar de spellen of naar [naam specifiek spel]'*. De consument wordt uitgenodigd de spellen te spelen. Op de website is bijvoorbeeld de volgende tekst opgenomen: *'Als deelnemer van de Postcode Loterij krijgt u per lot elke dag een GRATIS credit om hier bij Postcode Loterij Spellen een spelletje te spelen. Hiermee maak je kans op mooie geldprijzen uit de wekelijkse trekking. Door een spel te spelen maakt u automatisch kans op geldprijzen tot wel € 10.000,-!'* Tijdens het spelen van de spellen is er geen mogelijkheid opgenomen in beeld om het spelen van het spel te stoppen. Enkel door op de 'terugknop' van de webbrowser zelf te klikken kan het spel gestopt worden.
74. Het deelnemersreglement voor de Spellen Loterij ziet op de voorwaarden en het concept van zowel de (online) spellen als de daaraan gekoppelde trekking. Verder is op de webpagina's met het aanbod van de spellen geen mogelijkheid opgenomen om direct loten voor de Spellen Loterij te kopen. De online spellen maken hiermee integraal onderdeel uit van de Spellen Loterij, evenals de daaraan gekoppelde trekking.

75. Uit het deelnemersreglement, noch uit de teksten op de website, kan worden afgeleid dat de (online) spellen en de trekking als afzonderlijke spellen moeten worden gezien. In tegendeel. Zoals uit hetgeen hiervoor is weergegeven blijkt duidelijk dat de spelelementen tezamen met de loterij-elementen van de Spellen Loterij één integraal geheel vormen en als een geheel beoordeeld moeten worden om vast te stellen of de gelegenheid een kansspel is in de zin van de Wok.
76. Met de Spellen Loterij kunnen deelnemers van de Postcode Loterij dagelijks, door een (online) spel te starten, meedingen met prijzen en premies. De aanwijzing van de winnaar geschiedt door enige kansbepaling, namelijk de wekelijkse trekking, waarbij de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. De gelegenheid als de Spellen Loterij voldoet daarmee aan de definitie van een kansspel zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
77. Het door NPL aangeboden kansspel met daarbij de spelvarianten wordt, via de website van NPL, op afstand aangeboden. Het spelen van de spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* van begin tot eind van de spellen, het bekijken van de uitslag van de spellen en de loterij speelt zich volledig online af, waarbij geen fysiek contact tot stand komt of mogelijk is tussen speler en aanbieder.
78. Hiermee voldoet het kansspel de Spellen Loterij aan de definitie van kansspelen op afstand, zoals opgenomen in artikel 31, eerste lid, van de Wok.
79. In aanvulling op bovenstaande stelt de Kansspelautoriteit vast dat, ongeacht of het door NPL aangeboden kansspel een loterij is, het aangeboden kansspel niet onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok valt. Deze uitzondering heeft betrekking op het online aanbieden van deelnamebewijzen, zonder daartoe te beschikken over een vergunning voor kansspelen op afstand. NPL biedt met het kansspel op afstand online meer aan dan enkel deelnamebewijzen.

### Overtreding

80. Op grond van voorgaande bevindingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat NPL met de Spellen Loterij een kansspel op afstand aanbiedt, terwijl zij niet over de daarvoor vereiste vergunning beschikt. NPL overtreedt hiermee artikel 1, aanhef

en onder a, van de Wok. NPL heeft geen vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand zoals bedoeld in artikel 31a van de Wok.

## Zienswijze NPL

81. Samenvattend heeft NPL als zienswijze naar voren gebracht dat haar (online) spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* geen kansspelen zijn zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok, zodat voor het aanbieden ervan geen vergunning vereist is. Ook is het NPL onduidelijk welke specifieke elementen in de opzetten van deze spellen strijdig zouden zijn met toepasselijke wet- en regelgeving. NPL stelt dat het voorgenomen besluit ongegrond is en verzoekt de Ksa haar standpunt ter zake te heroverwegen. Hieronder wordt nader ingegaan op de onderdelen van de zienswijze.

### Innovatie

82. Allereerste benadrukt NPL dat zij een maatschappelijke organisatie is. Met de opbrengsten van haar loterijen worden tal van maatschappelijke doelen in binnen- en buitenland gesteund. Om dit te realiseren is innovatie nodig. Een spelletjesplatform wordt gezien als een manier om de deelnemers iets extra's te bieden ('fun') en zo betrokken te behouden bij de loterijen en de goede doelen, aldus NPL. NPL stelt dat zij met onderhavige spellen in feite niets nieuws doet, omdat NPL al ruime tijd online spellen aanbiedt (zie overzicht afbeeldingen spellen bij verslag van de hoorzitting).

### Aanpassingen

83. Verder stelt NPL dat zij te allen tijde transparant heeft willen handelen. NPL heeft de opzet van haar spellen voorgelegd aan de Kansspelautoriteit [zie randnummer 20 en 24]. Ook verwijst NPL naar de aanpassingen die zij in een eerder stadium heeft verricht naar aanleiding van een brief van de Kansspelautoriteit [zie randnummers 31 en 37].

84. NPL merkt op dat zij door het uitblijven van een reactie op bovenstaande aanpassingen een bevestiging zag dat zij juist had gehandeld. Desalniettemin ontving zij op 20 februari 2023 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom, waaruit bleek dat Kansspelautoriteit van oordeel was dat ook

deze aangepaste spellen niet georganiseerd mogen worden onder een loterijvergunning.

85. In aanvulling op bovenstaande voert NPL aan dat zij ook recent aanpassingen heeft doorgevoerd ten aanzien van de spelconcepten. Zoals tijdens de hoorzitting toegelicht, zien deze aanpassingen er op dat voor niet-deelnemers van NPL de spellen niet beschikbaar zijn om te spelen. De optie om credits (bij) te kopen bestaat niet meer. NPL voegt hier aan toe dat zij afscheid heeft genomen van de wallet (zogenaamde online portemonnee). Daarbij licht NPL toe dat voor het in aanmerking komen voor de trekking van de Spellen Loterij deelnemers een separaat account dienen aan te maken op de website van de Spellen Loterij en zij enkel een (online) spel hoeven te starten. NPL benadrukt dat het spel niet uitgespeeld hoeft te worden en de uitslag van het spel niet relevant is voor de trekking.

### Aanbod

86. Naast de reguliere Postcode Loterij trekkingen organiseert NPL de in onderhavig besluit ter discussie staande Spellen Loterij. Hierbij meldt NPL dat naar haar oordeel zowel de Postcode Loterij (reguliere trekkingen) als de Spellen loterij onder de reikwijdte van haar loterijvergunning vallen en daarmee niet in strijd zijn met de Wok. Mocht dit naar oordeel van de Kansspelautoriteit niet zo zijn, dan verzoekt NPL de Kansspelautoriteit dit te verduidelijken.

87. NPL vervolgt dat in het kader van de Spellen Loterij alleen deelnemers van de Postcode Loterij (reguliere trekking) gratis kunnen deelnemen en hiertoe een of twee credits verkrijgen. Niet-deelnemers aan de Postcode Loterij kunnen dus niet meer meedoen aan de Spellen Loterij.

88. Hierbij merkt NPL op dat in de praktijk de meeste deelnamebewijzen voor de Postcode Loterij online worden verkocht en dat dit past binnen het wettelijke kader. Hierbij wijst NPL op artikel 31, tweede lid, van de Wok, waaruit volgt dat voor (online) verkopen van deelnamebewijzen voor een loterij geen vergunning voor kansspelen op afstand vereist is.

89. NPL stelt vervolgens dat met het inzetten van online credits – waarmee deelnemers kunnen deelnemen aan de Spellen Loterij - geen inbreuk volgt op enige bepaling van de Wok.
90. Ten aanzien van de (online) spellen merkt NPL op dat deze alle kenmerken hebben van een behendigheidsspel, in de zin dat voor succesvol spelen een zekere mate van behendigheid geboden is, bijvoorbeeld in de vorm van algemene kennis en/of ruimtelijk inzicht. Verder staat vast, aldus NPL, dat met de (online) spellen geen prijzen of premies te winnen zijn. Bovendien kunnen deelnemers geen overwegende invloed uitoefenen op het spelresultaat. NPL geeft aan *"de spelletjes waar we het over hebben, zijn spelletjes, niet meer dan dat. De Spellen zijn geen online kansspelen, zodat van vermenging tussen het loterijaanbod en online kansspelen geen sprake kan zijn."*
91. Op basis van bovenstaande stelt NPL dat de spellen – *Deal or no Deal, Kofferjacht, EEN tegen 50 en Move That Truck*, geen kansspelen zijn zoals bedoeld in artikel 1, onder sub a, van de Wok en betwist de stelling van de Kansspelautoriteit dat zij onvergunde kansspelen aanbiedt.

### **Onvoldoende gemotiveerd**

92. Verder stelt NPL dat het voorgenomen besluit onvoldoende is gemotiveerd. Hierbij verwijst NPL naar het bericht van de Kansspelautoriteit van 28 juli 2022 op haar website [zie hiervoor randnummer 112]. De Kansspelautoriteit is volgens NPL blijkbaar van mening dat de NPL geen enkel spelletje mag aanbieden, ongeacht of dat spelletje een kansspel is of niet. Hierbij merkt NPL op dat enige onderbouwing die de Kansspelautoriteit hiervoor geeft is dat het 'simpelweg' niet is toegestaan. Verdere onderbouwing of juridische basis ontbreekt, naar oordeel van NPL kan dit tot willekeur leiden.

### **Reactie op zienswijze**

93. De Kansspelautoriteit ziet in de door NPL aangevoerde punten geen aanleiding om anders te concluderen dan dat zij in haar voorgenomen besluit heeft gedaan. De geboden gelegenheid moet in zijn geheel – integraal - beoordeeld worden en voldoet aan de definitie van een kansspel zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Meer specifiek voldoet het aan de definitie van

een kansspel op afstand, zoals bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de Wok. NPL beschikt niet over de vereiste vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. Hieronder wordt door de Kansspelautoriteit per onderdeel ingegaan op de zienswijze van NPL. Voor zover niet apart op de door NPL aangevoerde punten in wordt gegaan, wordt verwezen naar de bovenstaande motivering in dit besluit.

### **Innovatie loterijen**

94. De Kansspelautoriteit merkt allereerst op dat het voor rekening en risico van NPL is om innovaties door te voeren. NPL is hierbij te allen tijde gebonden aan toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede aan de voorschriften uit haar vergunning. Het is de wetgever die met de introductie van de Wet kansspelen op afstand een duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen loterij-producten en overige kansspelen die op afstand gespeeld worden. In het kader daarvan is het van belang dat in de markt geen vermenging ontstaat tussen de verschillende soorten kansspelen [zie randnummer 18].
95. Dat NPL, naar eigen zeggen, met onderhavige spellen in feite niets nieuws aanbiedt, is niet nader onderbouwd. Het is de Kansspelautoriteit onbekend dat NPL in het verleden dergelijke vergelijkbare kansspelen heeft aangeboden gekoppeld aan een loterij of dat de Kansspelautoriteit hiervoor goedkeuring heeft verleend.

### **Aanpassingen**

96. Verder stelt NPL dat zij haar aanbod heeft aangepast naar aanleiding van de brief van 27 juli 2022 van de Kansspelautoriteit. NPL geeft aan dat zij, door het uitblijven van een reactie van de Kansspelautoriteit op de aanpassingen, met deze aanpassingen juist had gehandeld. De Kansspelautoriteit merkt hierbij op dat zij in de brief van 27 juli 2022 uitvoerig haar standpunt ten aanzien van het betreffende kansspel heeft uiteengezet. De aanpassingen die NPL vervolgens heeft verricht ten aanzien van dat spel hebben niet tot een beëindiging van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok geleid. Dit laatste heeft tot het voornemen tot het opleggen van een dwangsom geleid, die NPL op 14 februari 2023 heeft ontvangen. In dit voornemen is wederom uitvoerig uiteengezet waarom het kansspel nog steeds in strijd is met toepasselijke wet- en regelgeving.

97. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit zijn de recent doorgevoerde aanpassingen, onder andere toegelicht op de hoorzitting, niet relevant voor de beoordeling of de gelegenheid een kansspel is en welk type kansspel dit betreft. Dat NPL de Spellen Loterij enkel beschikbaar stelt aan deelnemers van de Postcode Loterij beperkt enkel het bereik van het kansspel. Daarbij dient vermeld te worden dat NPL ruim 3 miljoen<sup>36</sup> deelnemers kent, wat een aanzienlijk groep consumenten is die blootgesteld wordt aan een illegaal kansspel. Verder is het eveneens niet relevant dat het kansspel gratis gespeeld wordt, aangezien een betaling of andere vorm van een vergoeding geen voorwaarde is voor een kansspel. Terzijde wordt daarbij nog opgemerkt dat NPL het verwerven van extra credits met de wijziging van het deelnemersreglement niet heeft uitgesloten.

### Aanbod

98. Uit hetgeen tijdens de zienswijze naar voren is gekomen, begrijpt de Kansspelautoriteit dat NPL de (online) spellen en de daaraan gekoppelde loterijtrekking als twee losstaande elementen beschouwd, die eveneens apart van elkaar beoordeeld zouden moeten worden. De Kansspelautoriteit deelt dit standpunt niet.

99. Bij de beoordeling of een gelegenheid voldoet aan de definitie van een kansspel zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder sub a, van de Wok dient het spel in zijn geheel beoordeeld te worden.<sup>37</sup> In casu betreft dit de Spellen Loterij, vanaf het moment van het starten van het spel, door middel van het klikken op de startbutton, tot aan de trekking.

100. Daaraan voegt de Kansspelautoriteit toe dat bij deze beoordeling geen onderdelen geïsoleerd mogen worden om vast te stellen dat er sprake is van apart of afzonderlijk spel.<sup>38</sup> De spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck* betreffen dus niet afzonderlijke spellen, die los van de trekking beoordeeld moeten worden. Hierbij is eveneens relevant dat NPL niet of onvoldoende heeft gemotiveerd en onderbouwd dat die (online) spellen als een op zichzelf staand spel gezien moeten worden. Integendeel. NPL heeft tijdens de

---

<sup>36</sup> <https://publicaties.postcodeloterij.nl/jaarverslag-2021-postcode-loterij-en-vriendenloterij/page/12-13>

<sup>37</sup> ECLI:NL:GHSGR:2011:BU3534 r.o. 14.

<sup>38</sup> ECLI:NL:RVS:2022:690, r.o. 8.5.

zienswijze naar voren gebracht dat deelnemers een spel moeten starten willen zij meedingen naar prijzen of premies.<sup>39</sup>

101. Het geheel bezien, en zoals ook is uiteengezet bij de randnummers 73 tot en met 76, moet geconcludeerd worden dat onderhavige gelegenheid, de Spellen Loterij, voldoet aan de definitie van een kansspel, zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
102. Voor het mogen aanbieden van een kansspel is een vergunning vereist. Kijkend naar welke vergunning in onderhavige geval vereist is komt de Kansspelautoriteit tot de conclusie dat het door NPL aangeboden geheel van de Spellen Loterij, waaronder de spellen en de wekelijkse trekking, voldoet aan de definitie van een kansspel op afstand zoals bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de Wok (zie randnummers 77 en 78). Het is een gelegenheid die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.
103. Verder wijst de Kansspelautoriteit er op dat onderhavig kansspel, in tegenstelling tot wat NPL stelt, niet onder de uitzondering van artikel 31, tweede lid, van de Wok valt. Er wordt met de Spellen Loterij meer online aangeboden dan enkel deelnamebewijzen (zie randnummer 79). Hierbij wijst de Kansspelautoriteit NPL er op dat het kansspel de Spellen Loterij niet onder de reikwijdte van haar loterijvergunning valt.

#### **Onvoldoende gemotiveerd**

104. Daar waar NPL zich op het standpunt heeft gesteld dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd, verwijst de Kansspelautoriteit voor nadere motivering naar bovenstaande, in het bijzonder naar de randnummers 73 tot en met 79. Hierbij heeft de Kansspelautoriteit ten aanzien van de beoordeling of onderhavige gelegenheid een kansspel is, en zo ja, welk kansspel, extra toelichting opgenomen.

---

<sup>39</sup> Zie ook deelnemersreglement.



## Overwegingen tot oplegging last

105. Met betrekking tot het opleggen van een last onder dwangsom, overweegt de Kansspelautoriteit het volgende.
106. De Kansspelautoriteit heeft als doelstellingen: consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van illegaliteit en criminaliteit. De kanspelsector is geen gewone economische sector, maar is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Kansspelen kunnen een negatief effect hebben op de samenleving. Juist daarom is het belangrijk dat voor het organiseren van kansspelen regels gelden en dat een vergunninghouder zich aan de regels houdt.
107. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningvoorschriften en handhaaft ten aanzien waarvan zij bevoegd is.
108. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Van het uitgangspunt dat bij overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden, kan slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Hiervan is in dit geval niet gebleken.
109. Het opleggen van een last onder dwangsom door de Kansspelautoriteit ten aanzien van de door NPL aangeboden spellen is gericht op het (doen) staken van de overtreding, het voorkomen van verdere overtreding en voorkomen van een herhaling van de overtreding.
110. De Kansspelautoriteit heeft NPL in haar brief van 27 juli 2022 gewaarschuwd dat ze na 1 oktober 2022 handhavend zal optreden mochten er spellen aangetroffen worden waarbij meer wordt aangeboden dan enkel het verstrekken van deelnamebewijzen. De Kansspelautoriteit heeft daarbij gezegd dat daar in ieder geval sprake van is wanneer aan of in de loterij (online) spelelementen toegevoegd of verwerkt zijn. NPL heeft er voor gekozen het spelaanbod niet te staken, maar enkel aan te passen. Na de wijzigingen die zijn doorgevoerd door NPL aan de spellen hoeft een

consument het spel niet uit te spelen om een lotnummer te ontvangen. De consument moet wel het spel starten om een lot voor de loterijtrekking te ontvangen. Dit betekent dat de speler een actieve handeling moet verrichten om de (aangekochte) credits om te zetten in een deelnamebewijs. Deze actieve handeling betreft het spelen, of in ieder geval het starten, van een spel. De spellen zijn hiermee een toegevoegd spelelement aan de loterij. De wijzigingen die NPL heeft doorgevoerd nemen niet weg dat NPL nog steeds online spelelementen toevoegt aan een loterij en daarmee met het aanbod van de spellen meer aanbiedt dan enkel deelnamebewijzen.

111. In de toelichting op artikel 31, tweede lid, van de Wok staat dat de definitie van 'kansspelen op afstand' met zich meebrengt dat voor het online aanbieden van deelnamebewijzen van fysieke kansspelen, een vergunning voor kansspelen op afstand vereist is. Deze kansspelen mogen in de fysieke wereld al krachtens een vergunning worden georganiseerd en telecommunicatiemiddelen mogen daarbij in het algemeen worden gebruikt als verkoopkanaal voor deelnamebewijzen. De wetgever vervolgt dat loterijproducten kansspelen zijn met een betrekkelijk laag speltempo. Met het maken van een uitzondering in artikel 31, tweede lid, van de Wok voor het online uitgeven van deelnamebewijzen voor loterijen, wordt de bestaande praktijk bestendigd waarin de speler een lot kan kopen via het internet vanachter zijn computer thuis of via de terminal in een tabakswinkel of een kiosk.<sup>40</sup>
112. De Kansspelautoriteit heeft op 28 juli 2022 op haar website een nieuwsbericht<sup>41</sup> gepubliceerd waarin staat dat de Kansspelautoriteit ziet dat aanbieders van loterijen in toenemende mate ook online spelelementen toevoegen aan hun aanbod, terwijl loterijen niet online mogen worden aangeboden en dat het voor loterijen alleen is toegestaan deelnamebewijzen ('loten') via internet te verkopen. Daarnaast staat vermeld dat het online aanbieden van een spel dat gekoppeld is aan een loterij, is verboden, omdat een loterijvergunning dit simpelweg niet toestaat. In het nieuwsbericht is tevens vermeld dat de Kansspelautoriteit handhavend zal optreden als de wet of vergunningsvoorwaarden worden overtreden. Daarnaast heeft de

---

<sup>40</sup> Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 996, nr. 3.

<sup>41</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/juli/ksa-steds-vaker-vermenging-loterij/>

Kansspelautoriteit op haar website<sup>42</sup> vermeld staan dat loterijen niet online mogen worden aangeboden en dat het alleen is toegestaan deelnamebewijzen ('loten') via internet te verkopen. Hierbij is vermeld dat het online aanbieden van een spel dat gekoppeld is aan een loterij, verboden is.

113. NPL is meermaals gewezen op het feit dat het niet is toegestaan om online meer aan te bieden dan deelnamebewijzen, en het niet is toegestaan spelelementen toe te voegen aan een loterij, zowel schriftelijk per brief en e-mail als via de website van de Kansspelautoriteit.
114. Het aanbieden van loterijen en van kansspelen op afstand moet daarnaast strikt gescheiden blijven, er mag geen vermenging plaatsvinden tussen deze vormen van kansspelen. Immers, voor kansspelen op afstand heeft de wetgever een andere voorziening geregeld in de wet, waarbij meer en strengere voorwaarden gelden om dit te mogen aanbieden. Doordat NPL aan haar loterij online spelelementen toevoegt ontstaat er vermenging tussen het loterijaanbod en online kansspelen.
115. De Kansspelautoriteit acht het opleggen van een last onder dwangsom in dit concrete geval een noodzakelijke, passende en evenredige maatregel om de overtreding daadwerkelijk te beëindigen. Er is sprake van een kansspel dat niet aangeboden mag worden op grond van de verleende artikel 3-vergunning.
116. Ondanks het verzoek van de Kansspelautoriteit en waarschuwingen dat de Kansspelautoriteit over zal gaan tot handhaving heeft NPL haar aanbod van de spellen, waarmee zij meer aanbiedt dan enkel het verstrekken van deelnamebewijzen, niet gestaakt. Daarbij moet bijzonder belang worden toegekend aan het feit dat voor online spellen een andere voorziening is getroffen in de Wok om te mogen aanbieden.
117. De last onder dwangsom heeft voldoende (financiële) prikkel om de overtreding te doen beëindigen. NPL heeft gedurende de begunstigingstermijn de gelegenheid de overtreding te beëindigen voordat dwangsommen worden verbeurd.

---

<sup>42</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/meerjarige-loterij/>

118. In het licht van de genoemde feiten en omstandigheden is er geen sprake van omstandigheden die nopen tot het afzien van het opleggen van de last onder dwangsom.

## Begunstigingstermijn en hoogte van de dwangsom

119. De raad van bestuur houdt bij de vaststelling van de begunstigingstermijn rekening met het feit dat:
- NPL op de hoogte is dat onder een loterijvergunning op grond van artikel 3 Wok alleen het online aanbieden van deelnamebewijzen is toegestaan, alsmede van het standpunt daaromtrent van de Kansspelautoriteit;
  - gezien het wettelijk regime vermenging van verschillende kansspelen voorkomen moet worden;
  - NPL expliciet op de hoogte is gebracht van de overtreding op 27 juli 2022;
  - de overtreding binnen de gestelde begunstigingstermijn kan worden beëindigd.
120. Gelet op artikel 5:32a, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht dient de Kansspelautoriteit een redelijke termijn te stellen om de last te kunnen uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Deze termijn dient echter zo kort mogelijk te zijn, maar wel lang genoeg om aan de last te kunnen voldoen. De Kansspelautoriteit acht een begunstigingstermijn van 28 dagen na dagtekening van dit besluit, te weten op 13 juni 2023, 12:00 uur, redelijk.
121. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.
122. Handhaving van de regels in de kansspelsector is noodzakelijk, gelet op de bescherming van consumenten, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Daarbij kent de Kansspelautoriteit gewicht toe aan het specifieke karakter van normen die er op zijn gericht consumenten te beschermen. Het zijn deze te beschermen – en in beginsel geschonden – belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de

vaststelling van de hoogte van de dwangsom.

123. De Kansspelautoriteit houdt bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom rekening met de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Op grond daarvan bepaalt de Kansspelautoriteit de dwangsom op € 250.000 voor iedere week of deel daarvan dat NPL de overtreding in stand houdt na afloop van de begunstigingstermijn, tot een maximum van € 1.000.000.
124. Ten aanzien van de nauwkeurigheid van de te omschrijven maatregelen merkt de Kansspelautoriteit op dat de norm van artikel 5:24, eerste lid, van de Awb, er niet toe strekt tot in detail voor te schrijven welke maatregelen precies dienen te worden genomen. Het is aan de overtreder een keuze te maken welke maatregelen getroffen dienen te worden om de overtreding te beëindigen.<sup>43</sup>

## Besluit

125. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit legt Nationale Postcode Loterij N.V. de volgende last onder dwangsom op:

- NPL moet uiterlijk 13 juni 2023, 12:00 uur, de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok – bestaande uit het aanbieden van een kansspel op afstand, de Spellen Loterij, zonder over de daarvoor vereiste vergunning te beschikken - staken en gestaakt houden. Dit betekent onder andere dat NPL geen (online) spellen of spelelementen mag verbinden aan het aanbieden van een loterij, zoals het geval is bij de Spellen Loterij met de online spellen *Deal or no Deal*, *Kofferjacht*, *EEN tegen 50* en *Move That Truck*. NPL biedt met de Spellen Loterij online meer aan dan enkel deelnamebewijzen en dat is niet toegestaan onder een loterijvergunning;
- Voor iedere week of deel daarvan na het verstrijken van de hiervoor genoemde begunstigingstermijn waarop NPL de overtreding van het bepaalde in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok niet heeft

---

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1247.

OPENBAAR

**Kansspelautoriteit**

15 mei 2023

01.291.288

gestaakt, verbeurt NPL een dwangsom van € 250.000, tot een maximum van € 1.000.000.

Den Haag, 15 mei 2023

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,  
namens deze,

w.g.

mr. Renske E. Heijungs  
*Hoofd afdeling Toezicht*

**Bezwaar maken**

*U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:*

*Kansspelautoriteit  
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling  
Postbus 298  
2501 CG Den Haag*

*U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar [griffie@kansspelautoriteit.nl](mailto:griffie@kansspelautoriteit.nl).*

*U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.*

*Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:*

- uw naam en adres;*
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;*
- een kopie van de beslissing;*
- de gronden van uw bezwaar;*
- uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.*

*Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.*