

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

Kenmerk besluit: 17806/01.322.543

Besluit

Samenvatting

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat [overtreder] door middel van de websites [webadressen] gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel, terwijl voor dat laatstgenoemde aanbod geen vergunning is afgegeven op grond van de Wet op de kansspelen. Daarmee handelt [overtreder] in strijd met de artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit draagt [overtreder] op het aanbieden van kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wet op de kansspelen is verleend, te staken en gestaakt te houden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: 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 onder andere bepaald dat het in Nederland verboden is gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend (artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a Wok). Daarnaast is het ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok eveneens verboden de deelneming aan een kansspel, waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.

2. Sinds 1 april 2021 is het mogelijk om bij de Kansspelautoriteit een vergunning aan te vragen voor het aanbieden van kansspelen op afstand.¹ Met het verlenen van vergunningen voor kansspelen op afstand is toezicht op een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod mogelijk. De Kansspelautoriteit acht het aanbieden van kansspelen op afstand zonder daartoe strekkende vergunning zeer ernstig.² De doelstellingen van het kansspelbeleid, wetende het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit, worden door het zonder vergunning aanbieden van kansspelen op afstand omzeild. De kanspelsector is immers geen gewone economische sector maar extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Deelnemers aan dergelijke kansspelen lopen daarbij risico's omdat er geen garantie is dat het spel betrouwbaar is, het betalingsverkeer veilig verloopt en gewonnen prijzen daadwerkelijk worden uitgekeerd.
3. Handhaving door de Kansspelautoriteit jegens illegale aanbieders van kansspelen op afstand is herhaaldelijk rechterlijk getoetst en door meerdere rechters en in verschillende instanties rechtmatig bevonden.

2 Juridisch kader

4. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het verboden om gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend.
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. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35 van de Wok bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de voorschriften van de Wok. Artikel 5:32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een

¹ Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt.

² Alle sanctiebesluiten zijn te vinden op <http://www.kansspelautoriteit.nl>.

last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

3 Bevindingen onderzoek

3.1 Aanbod van kansspelen zonder vergunning

1. Op 28 mei 2024 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) de website [webadres] (hierna: de website) onderzocht. De toezichthouder heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
2. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om vanuit Nederland een spelersaccount aan te maken, een storting te verrichten en deel te nemen aan kansspelen. Er zijn geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

Registratie

3. Op 28 mei 2024 heeft een toezichthouder zich vanuit Nederland (met een Nederlands IP-adres) geregistreerd als nieuwe speler op de website. Om het registratieproces op de website te doorlopen zijn er een aantal gegevens ingevuld. Na het invullen van een gebruikersnaam, e-mailadres en een wachtwoord is er een verificatiemail verstuurd. Nadat deze was bevestigd was de registratie voltooid.³
4. Bij de registratie is gebruik gemaakt van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c van de Wok.⁴

Storting

5. Op 28 mei 2024 heeft een toezichthouder een storting verricht op de website. De toezichthouder heeft de betaalmethode crypto als (betaal)optie geselecteerd voor de website en een storting verricht in de valuta bitcoin (BTC) vanuit de e-wallet Exodus.
6. Er is vanuit de e-wallet een storting van BTC 0.00007313 (\$5,00) verricht op de spelersrekening van het account op de website. Op de website werd het saldo weergegeven in "Gems", waar een bedrag van 7.31 "Gems" is bijgeschreven. Na

³ Bijlage 17806/01.317.127/03 - opname van registratie.

⁴ Bijlage 17806/01.319.467 verslag gebruik gegevens.

de storting heeft de toezichthouder geconstateerd dat het saldo van het spelersaccount was opgehoogd met het stortingsbedrag.⁵

Deelname aan kansspelen

7. Op 29 mei 2024 heeft een toezichthouder onderzocht of er vanuit Nederland kan worden deelgenomen aan kansspelen op de website.
8. De toezichthouder heeft een spel nader onderzocht, te weten "Roulette" (hierna: het spel). Hieruit bleek dat het spel de weergave had van een virtuele versie van het casinospel roulette als genoemd in artikel 4, eerste lid, in de Beschikking Casinospelen 1996.⁶
9. De toezichthouder heeft een waarde 0.01 "Gems" inzet ingesteld. Naast de inzet was ook het saldo "Gems" in het scherm te zien, dit bedrag was 7.31. De toezichthouder heeft vervolgens op de blauwe knop "Place Bet, Win 2x" geklikt. Na het klikken op "Place Bet, Win 2x" ging het spel automatisch lopen. Nadat het spel was geëindigd, was het aantal "Gems" veranderd in 7.30. De toezichthouder constateerde dat de uitkomst van het spel niet door de speler te beïnvloeden was. De toezichthouder constateerde vervolgens dat het bedrag op de spelersrekening was gewijzigd van 7.31 "Gems" naar 7.30 "Gems".⁷
10. Naast deelname aan een kansspel bleek het gelegenheid geven tot het mededingen naar prijzen of premies uit de homepage. Hier is een knop voor uitbetaling.⁸
11. Na het klikken hierop is een uitbetaling tot bitcoin mogelijk en staat de winst in bitcoin aangegeven.⁹

3.2 Hercontrole

12. Op 1 augustus 2024 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) een hercontrole uitgevoerd op de website [webadres]. De toezichthouder heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.

⁵ Bijlage 17806/01.317.127/04 – opname van de storting.

⁶ *Stcrnt*, 1996, 92.

⁷ Bijlage 17806/01.317.127/08 – opname van de deelname.

⁸ Bijlage 17806/01.317.127/02 – opname van de homepage.

⁹ Bijlage 17806/01.317.127/09 – opname van mogelijkheid uitbetaling.

13. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om vanuit Nederland in te loggen met een bestaand account en deel te nemen aan kansspelen. Er zijn geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

Inloggen

14. Op 1 augustus 2024 heeft een toezichthouder vanuit Nederland (met een Nederlands IP-adres¹⁰) met het bestaande account ingelogd op de website.¹¹

Deelname aan kansspelen

15. Op 1 augustus 2024 heeft een toezichthouder onderzocht of er vanuit Nederland kan worden deelgenomen aan kansspelen op de website.
16. De toezichthouder heeft een spel nader onderzocht, te weten "Roulette" (hierna: het spel). Hieruit bleek dat het spel de weergave had van een virtuele versie van het casinospel roulette als genoemd in artikel 4, eerste lid, in de Beschikking Casinospelen 1996.¹²
17. De toezichthouder heeft een waarde van 0.01 "Gems" inzet ingesteld. Naast de inzet was ook het saldo "Gems" in het scherm te zien, dit bedrag was 0.28. De toezichthouder heeft vervolgens op de rode knop "Place Bet, Win 2x" geklikt. Na het klikken op "Place Bet, Win 2x" ging het spel automatisch lopen. Nadat het spel was geëindigd, was het aantal "Gems" veranderd in 0.27. De toezichthouder constateerde dat de uitkomst van het spel niet door de speler te beïnvloeden was. De toezichthouder constateerde vervolgens dat het bedrag op de spelersrekening was gewijzigd van 0.28 "Gems" naar 0.27 "Gems".¹³
18. Op 1 augustus 2024 heeft een toezichthouder op de website [webadres] (een andere website van de aanbieder) onderzocht of er vanuit Nederland kan worden deelgenomen aan kansspelen. Er is succesvol een registratie uitgevoerd¹⁴ ¹⁵ en een storting van \$4,00.¹⁶ Op de website is deelgenomen aan het spel "Roulette"

¹⁰ Bijlage 17806/01.322.529/01 – opname van het IP-adres.

¹¹ Bijlage 17806/01.322.529/02 – opname van het inloggen.

¹² *Stcrnt*, 1996, 92.

¹³ Bijlage 17806/01.322.529/03 – opname van het spelen.

¹⁴ Bijlage 17806/01.323.258 – verslag gebruik gegevens.

¹⁵ Bijlage 17806/01.322.529/04 – opname van het registreren.

¹⁶ Bijlage 17806/01.322.529/05 – opname van het storten.

met een inleg van 0.01 "Gems". Er is geconstateerd dat het bedrag op de spelersrekening is gewijzigd van 6.60 "Gems" naar 6.59 "Gems".¹⁷

19. Naast het feit dat er geen technische maatregelen zijn genomen om deelname vanuit Nederland aan de kansspelen te beletten heeft de toezichthouder andere kenmerken aangetroffen waaruit (in onderlinge samenhang gezien) blijkt dat de website (mede) gericht is op de Nederlandse markt. Deze kenmerken zijn, naast de overige bevindingen van het onderzoek, verwerkt in onderstaand overzicht.

3.3 Overzicht onderzoek overtreding

20. Hieronder volgt een schematisch overzicht van de bevindingen van het onderzoek van de toezichthouder naar het vanuit Nederland deelnemen aan kansspelen op de website.

Onderzoek		Bijlage	Opmerkingen
A.	Website vanuit Nederland te benaderen	01.317.127/02 01.322.529/02	(01.317.127/02) Homepage van de website (01.322.529/02) Homepage van de website
B.	Inloggen bestaand account, aanmaken account, storten en deelnemen aan een kansspel	01.317.127/03 01.317.127/04 01.317.127/08 01.322.529/02 01.322.529/03 01.322.529/04 01.322.529/05 01.322.529/06	(01.317.127/03) Aanmaken account (01.317.127/04) Storten (01.317.127/08) Deelnemen aan kansspel (01.322.529/02) Inloggen account (01.322.529/03) Deelnemen aan kansspel (01.322.529/04) Aanmaken account (01.322.529/05) Storten (01.322.529/06) Deelnemen aan kansspel
C.	Informatie over prijzen/winsten	01.317.127/05 01.322.529/07	(01.317.127/05) In hoofdstuk 31 van de Terms of Service is vermeld dat er geldprijzen in crypto te winnen zijn. (17806/01.322.529/07) In hoofdstuk 31 van de Terms of Service is vermeld dat er geldprijzen in crypto te winnen zijn.
D.	Website bevat de Engelse taal	01.317.127/02 01.322.529/02	(01.317.127/02) Website bevat de Engelse taal. (01.322.529/02) Website bevat de Engelse taal.
E.	Engelstalige klantenservice	01.317.127/06 01.322.529/08	(01.317.127/06) De contactpagina is in de Engelse taal. Er is geen live chat aanwezig. Er kan per mail contact met het bedrijf worden gelegd.

¹⁷ Bijlage 17806/01.322.529/06 – opname van het spelen.

			(01.322.529/08) De contactpagina is in de Engelse taal. Er is geen live chat aanwezig. Er kan per mail contact met het bedrijf worden gelegd.
F.	Nederland is niet benoemd als uitgesloten land in de T&S	01.317.127/05 01.322.529/07	(01.317.127/05) In de Terms of Service staat geen lijst van uitgesloten landen. (01.322.529/07) In de Terms of Service staat geen lijst van uitgesloten landen.

3.4 Overtreder

21. Voor het hiervoor beschreven kansspel aanbod wordt [overtreder] (hierna: overtreder) verantwoordelijk gehouden. In de *footer* van de homepage van de website wordt overtreder als eigenaar van de website genoemd, evenals in de Terms of Service. Op grond hiervan wordt deze onderneming als overtreder aangemerkt.¹⁸
22. Overtreder is volgens het handelsregister van [land] gevestigd te [adres].¹⁹
23. Overtreder is niet in het bezit van een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen in Nederland.²⁰

4 Overtreding van de Wet op de kansspelen

24. Op grond van het voorgaande staat naar het oordeel van de Kansspelautoriteit vast dat overtreder gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend.
25. Op grond van het voorgaande stelt de Kansspelautoriteit vast dat overtreder artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden.

5 Zienswijze

26. In de brief van 2 juli 2024²¹ heeft de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar gemaakt aan overtreder. Hiermee is de gelegenheid geboden om binnen twee weken na dagtekening van de brief een zienswijze, mondeling of schriftelijk, te geven op het voornemen.

¹⁸ Bijlage 17806/01.317.127/05 – opname van de Terms of Service

¹⁹ Bijlage 17806/01.317.127/07 – opname van het handelsregister van [land].

²⁰ Een overzicht van alle vergunninghouders is te vinden op <https://kansspelautoriteit.nl>.

²¹ Bijlage 17806/01.318.901 – begeleidende brief voornemen last onder dwangsom.

27. Van deze gelegenheid is geen gebruik gemaakt.

6 Overwegingen tot oplegging last

28. Handhavend optreden tegen aanbieders van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend is noodzakelijk om de overtreding te doen beëindigen, en beëindigd te houden, en de zwaarwegende belangen van de Wok zoals hierboven vermeld, te beschermen. Naast het opleggen van boetes, kan de Kansspelautoriteit ook handhaven door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.

29. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit van oordeel dat de belangen van overtreder derhalve niet onevenredig worden geschaad door dit besluit en het daarmee gediende belang. Zij verwijst daarvoor naar de overwegingen in paragrafen 5 en 6.

7 Hoogte dwangsom en begunstigingstermijn

30. Zoals in dit besluit toegelicht is handhaving van de regels in de kansspelsector en voorkomen van illegaal kansspelaanbod noodzakelijk. De kansspelsector is extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de consument de dupe kan worden. Het zijn deze te beschermen – en in beginsel geschonden – belangen die de Kansspelautoriteit heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn.

7.1 Hoogte dwangsom

31. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te 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.

32. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom heeft de Kansspelautoriteit acht geslagen op het feit dat uit de praktijk blijkt dat van een last van deze omvang een zodanige prikkel uitgaat dat de last zal worden nagekomen. Daar

komt bij dat een vergunde aanbieder van online kansspelen zeer hoge kosten maakt. Niet alleen voor het vergund toetreden tot de Nederlandse speelmarkt, maar ook voor het blijvend voldoen aan de voorwaarden waarvoor de vergunning is afgegeven gedurende de vergunningsperiode. De initiële lasten per vergunninghouder zijn berekend op circa € 800.000,- en de structurele jaarlijkse lasten bedragen eveneens circa € 800.000,-²². Daarbij merkt de Kansspelautoriteit op dat het haar ambtshalve bekend is dat met het aanbieden van kansspelen op afstand een aanzienlijk financieel gewin kan worden behaald. Hiermee staat de maximale dwangsom in verhouding tot het minimale financiële voordeel dat een overtreder kan behalen bij het niet naleven van de regels en derhalve zou ook hiervan een zodanige prikkel moeten uitgaan dat de overtreding wordt beëindigd.

33. De Kansspelautoriteit weegt de belangen van verslavingspreventie, kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, een betrouwbaar spelaanbod, veilig betalingsverkeer en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit, mee bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.

7.2 Begunstigingstermijn

34. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²³ geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen.
35. De Kansspelautoriteit houdt bij de vaststelling van de begunstigingstermijn rekening met het feit dat de gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand zeer snel kan worden beëindigd.
36. Dit is onder andere gebleken uit het feit dat diverse illegale aanbieders eind september 2021 naar aanleiding van het nieuwe handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit²⁴ binnen enkele dagen het aanbod aan Nederlandse consumenten hebben gestaakt.

²² Nota van Toelichting op het besluit op de Kansspelen op afstand, Staatsblad 2021/37, paragraaf 3.

²³ ECLI:NL:RVS:2018:2196 en ECLI:NL:RVS:2015:3891.

²⁴ Handhavingsbeleid, Prioritering van handhavingsonderzoeken, *Stcrnt*. 2021/44765.

8 Besluit

37. De Kansspelautoriteit legt aan overtreder de volgende last onder dwangsom op:

- a. Overtreder wordt op straffe van verbeurte van een dwangsom gelast uiterlijk binnen twee weken na dagtekening van dit besluit de overtreding(en) van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok te staken en gestaakt te houden.
- b. Overtreder kan dit doen door alle gelegenheid om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand, waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. Dit omvat het aanbieden van kansspelen via de door de Kansspelautoriteit onderzochte website en alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij overtreder. Tevens omvat dit ook iedere andere activiteit (waaronder, maar niet uitsluitend, het aanbieden van kansspelapps) als gevolg waarvan het mogelijk is vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op afstand en waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden.
- c. Na het verstrijken van de onder a genoemde begunstigingstermijn verbeurt overtreder een dwangsom van € 280.000,- per week of gedeelte van de week of constatering van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok tot een maximum van € 840.000,-.

's-Gravenhage, 3 september 2024

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. P.J.H. Benner
Hoofd afdeling Handhaving

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 Vergunningen
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.

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.