



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een boete aan Winning Poker Network.

Zaak: 15993

Kenmerk: 15993 / 01.331.730

Openbaarmaking onder kenmerk:

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De Wok bevat een verbod op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning. Het handhaven van dit verbod is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. In dit besluit stelt de Kansspelautoriteit vast dat Winning Poker Network (hierna: WPN) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt haar een boete van € 1.275.000,- opgelegd. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek naar websites en betrokkene

2.1 ACR-website

2.1.1 Gelegenheid tot deelname aan kansspelen

2. De Kansspelautoriteit heeft op 19 en 20 september 2022 de website www.americascardroom.eu (hierna: ACR-website) onderzocht.¹ Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit de website www.winningpokernetwork.com (hierna: WPN-website) op 22 september 2022 onderzocht.² Tijdens dit onderzoek is onder meer het volgende gebleken.

¹ Bijlage 14777/01.274.440/01 tot en met 14777/01.274.440/09.

² Bijlage 14777/01.274.440/15.



3. De ACR-website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouder) mogelijk om op 19 september 2022 met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken³, daarop in te loggen, een storting te doen met een Nederlandse creditcard en deel te nemen aan kansspelen.⁴ Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Bij het inschrijvingsproces en de deelname aan kansspelen werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd.
4. Op de ACR-website werden (in ieder geval) casinospelen aangeboden.⁵ Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.
5. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit de deelname van de toezichthouder aan de kansspelen, de 'Security and Game Integrity Policy' op de ACR-website⁶ en promotionele teksten op de ACR-website waaruit blijkt dat er geldprijzen te winnen zijn.
6. Op de ACR-website werd het logo van WPN getoond. Daarnaast werd op zowel de ACR-website als de WPN-website vermeld dat de ACR-website onderdeel uitmaakt van WPN en dat WPN is gevestigd in Costa Rica.⁷ Verder werd op de WPN-website vermeld dat onder meer de websites www.truepoker.eu (hierna: TP-website), www.blackchippoker.eu (hierna: BCP-website) en www.pokerking.com (hierna: PK-website) onderdeel uitmaken van WPN.⁸

2.1.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

7. Zoals uitgelegd onder randnummer 3 was de ACR-website rechtstreeks bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon er vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

³ Bij de registratie is gebruik gemaakt van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c van de Wok, bijlage 14777/01.285.321.

⁴ Bijlage 14777/01.274.440/01 tot en met 14777/01.274.440/03.

⁵ Bijlage 14777/01.274.440/03.

⁶ Bijlage 14777/01.274.440/07.

⁷ Bijlage 14777/01.274.440/06, bijlage 14777/01.274.440/07 en bijlage 14777/01.274.440/15.

⁸ Bijlage 14777/01.274.440/15.



8. Bij het inschrijvingsproces werd de optie 'Netherlands' aangeboden in het keuzemenu voor het invoeren van adresgegevens bij 'personal information'.⁹
9. Nederland is niet aangemerkt als uitgesloten land in artikel 14 van de 'Terms and Conditions' (hierna: T&C) op de ACR-website.¹⁰
10. Er is met een aan een Nederlandse bankrekening gekoppelde creditcard en bijbehorende Nederlandse (adres)gegevens een storting van \$ 25,00 op de spelersrekening verricht. De instructies over de betaling waren in de Engelse taal.¹¹
11. De ACR-website was internationaal georiënteerd, waaruit medegerichtheid op Nederland bleek. Er was sprake van een internationale topleveldomeinnaam, namelijk een Europese .eu-extensie. In artikel 14 van de T&C werden enkele Europese landen genoemd van waaruit het bezoek aan de ACR-website en deelname aan kansspelen werd verboden; zoals overwogen in randnummer 10 stond Nederland hier niet bij. De ACR-website was beschikbaar in de Engelse taal, de Franse taal, de Italiaanse taal, de Portugese taal, de Spaanse taal en de Russische taal.¹² De klantenservice (livechat) was in ieder geval beschikbaar in de Engelse taal.

2.1.3 Hercontrole

12. Op 14 november 2022 heeft de toezichthouder een hercontrole uitgevoerd op de ACR-website.¹³ De toezichthouder heeft onderzocht of er nog steeds gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
13. Uit het onderzoek is gebleken dat het op 14 november 2022 nog steeds mogelijk was om vanuit Nederland in te loggen met het eerder aangemaakte account en deel te nemen aan kansspelen op de ACR-website. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot kansspelen te beletten.

2.2 TP-website

2.2.1 Gelegenheid tot deelname aan kansspelen

14. Omdat deelname aan kansspelen vanuit Nederland op de ACR-website niet meer mogelijk bleek te zijn, heeft de toezichthouder op 10 en 17 januari 2023 één van

⁹ Bijlage 14777/01.274.440/01.

¹⁰ Bijlage 14777/01.274.440/05.

¹¹ Bijlage 14777/01.274.440/02.

¹² Bijlage 14777/01.274.440/09.

¹³ Bijlage 14777/01.274.440/11.



de overige websites van WPN onderzocht, namelijk de TP-website.¹⁴ Tijdens dit onderzoek is onder meer het volgende gebleken.

15. De TP-website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder op 10 januari 2023 mogelijk om een (nieuw) account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen met de betaalmethode cryptovaluta¹⁵ en deel te nemen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.
16. Op de TP-website werden (in ieder geval) casinospelen aangeboden.¹⁶ Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.
17. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit de deelname van de toezichthouder aan de kansspelen, de pagina 'Cashing out your winnings' op de TP-website¹⁷ en (overige) promotionele teksten op de TP-website waaruit blijkt dat er geldprijzen te winnen zijn.
18. Op de TP-website werd het logo van WPN getoond, alsmede een pagina genaamd 'WPN Manifesto'¹⁸ waar vanuit WPN een aantal standpunten worden genoemd omtrent het vertrouwen van de speler. In de T&C op de TP-website werd vermeld dat de kansspeldeelname wordt beheerst door de wetgeving van Curaçao.¹⁹ Onderaan de homepage van de TP-website werd het logo van Gaming Curaçao vermeld.

2.2.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

19. Zoals benoemd onder randnummer 18 was de TP-website rechtstreeks bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon er vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

¹⁴ Bijlage 14777/01.281.807/02, 14777/01.282.739/01 tot en met 14777/01.282.739/03 en 14777/01.282.739/07 tot en met 14777/01.282.739/09.

¹⁵ De toezichthouder heeft met behulp van de eWallet Exodus applicatie een storting uitgevoerd met crypto (Bitcoin).

¹⁶ Bijlage 14777/01.281.807/02.

¹⁷ Bijlage 14777/01.282.739/09.

¹⁸ Bijlage 14777/01.282.739/08.

¹⁹ Bijlage 14777/01.282.739/03.



20. Nederland is niet aangemerkt als uitgesloten land in artikel 14 van de T&C op de TP-website.²⁰
21. Er is vanuit een Nederlandse bankrekening geld op de eWallet van het cryptoaccount van de Kansspelautoriteit gestort, waarna met dit cryptoaccount een storting van \$ 10,00 op de spelersrekening is verricht. De instructies over de betaling waren in de Engelse taal.²¹
22. De TP-website was internationaal georiënteerd, waaruit medegerichtheid op Nederland bleek. Er was sprake van een internationale topleveldomeinnaam, namelijk een Europese .eu-extensie. In artikel 14 van de T&C werden enkele Europese landen genoemd van waaruit het bezoek aan de TP-website en deelname aan kansspelen werd verboden; zoals overwogen in randnummer 20 stond Nederland hier niet bij. De TP-website was beschikbaar in de Engelse taal, de Franse taal, de Italiaanse taal, de Portugese taal, de Spaanse taal en de Russische taal.²² De klantenservice (livechat) was in ieder geval beschikbaar in de Engelse en Spaanse taal.

2.3 Overige websites

23. Op 21 en 23 februari 2023 heeft de toezichthouder twee andere websites van WPN onderzocht, namelijk de BCP-website²³ respectievelijk de PK-website.²⁴ Tijdens dit onderzoek is onder meer het volgende gebleken.
24. Beide websites waren bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en het was voor de toezichthouder op beide websites mogelijk om een (nieuw) account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen met de betaalmethode cryptovaluta²⁵ en deel te nemen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.
25. Op zowel de BCP-website als de PK-website werden (in ieder geval) casinospelen aangeboden. Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen. Met deelname aan de

²⁰ Bijlage 14777/01.282.739/03.

²¹ Bijlage 14777/01.274.440/02.

²² Bijlage 14777/01.282.739/08.

²³ Bijlage 14777/01.281.807/03.

²⁴ Bijlage 14777/01.281.807/04.

²⁵ De toezichthouder heeft met behulp van de eWallet Exodus applicatie een storting uitgevoerd met crypto (Bitcoin).



kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit de deelname van de toezichthouder aan de kansspelen en promotionele teksten op de websites waaruit blijkt dat er geldprijzen te winnen zijn.

2.4 Last onder dwangsom

2.4.1 Voornemen last onder dwangsom

26. Op 28 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan WPN verstuurd.²⁶ Daarin is overwogen dat WPN wordt opgedragen om het aanbieden van kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te staken en gestaakt te houden. Hierbij is vermeld dat dit omvat het aanbieden van kansspelen via de door de Kansspelautoriteit onderzochte website én alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij WPN.
27. Naar aanleiding van dit voornemen heeft de toezichthouder de ACR-website op 10 januari 2023 nogmaals onderzocht. Daaruit bleek dat het nog steeds mogelijk was om vanuit Nederland in te loggen met het eerder aangemaakte account, maar dat het niet meer mogelijk was om met dit account deel te nemen aan kansspelen op de ACR-website.²⁷

2.4.2 Last onder dwangsom

28. Naar aanleiding van het onderzoek naar de TP-website heeft de Kansspelautoriteit op 28 februari 2023 een last onder dwangsom aan WPN verstuurd.²⁸ Daarin is WPN opgedragen om het aanbieden van kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te staken en gestaakt te houden. Daarbij is overwogen dat dit omvat het aanbieden van kansspelen via de door de Kansspelautoriteit onderzochte website én alle andere websites die in eigendom/beheer zijn bij WPN.
29. Op 14 en 31 maart 2023 heeft de toezichthouder de TP-website nader onderzocht.²⁹ Onder meer is onderzoek gedaan naar de beschikbare betaalmethodes, het aanbod van sportweddenschappen ('Sportsbook'), de 'autoplay-functie', de mobiele applicatie en de op de TP-website vermelde sublicentie die zou zijn verleend.

²⁶ Bijlage 14777/01.274.440.

²⁷ Bijlage 14777/01.281.807/01.

²⁸ Bijlage 14777/01.282.739.

²⁹ Bijlage 14777/01.287.454/03 tot en met 14777/01.287.454/10.



30. De begunstigingstermijn van de last onder dwangsom liep op 21 maart 2023 af. Op 7 april 2023, 25 april 2023 en 5 juni 2023 heeft de toezichthouder een hercontrole uitgevoerd. Tijdens deze hercontroles is gebleken dat de overtreding niet is beëindigd. WPN heeft in totaal € 75.000,- aan dwangsommen verbeurd (3x € 25.000,-)

2.5 Betrokkene

31. Naast de websites is ook de betrokkene onderzocht. Blijkens het onderzoek biedt WPN gelegenheid tot deelname aan de kansspelen op de websites. Dat blijkt onder meer uit het volgende.
32. Op zowel de ACR-website als de TP-website wordt het logo van WPN getoond op de homepage.³⁰ Uit de "about us" sectie van de ACR-website volgt dat WPN de eigenaar en beheerder van de ACR-website is.³¹ De TP-website bevat een pagina genaamd 'WPN Manifesto', waar vanuit het bedrijf WPN een aantal standpunten worden genoemd omtrent het vertrouwen van de speler. Uit artikel 1.1 van de 'Security and Game Integrity Policy' op de ACR-website³² volgt dat WPN de aanbieder is van de kansspelen. Ten slotte worden op de WPN-website de ACR-website en de TP-website benoemd als merk/partner van WPN.³³

3 Rapport

33. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 5 juni 2023 een rapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat WPN door middel van de website gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Dat is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

³⁰ Bijlage 14777/01.274.440/04 en 14777/01.282.739/02.

³¹ Bijlage 14777/01.274.440/06.

³² Bijlage 14777/01.274.440/07.

³³ Bijlage 14777/01.274.440/15.



4 Zienswijze

4.1 Procedureel

34. Hoewel daartoe uitgenodigd bij brief van 28 november 2022 heeft WPN geen mondelinge of schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

35. 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.
36. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a.
37. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
38. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 1.030.000,- is.
39. In de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, versie oktober 2021 (hierna: de Boetebeleidsregels), is bepaald dat de basisboete € 600.000,- is bij een omzet van minder dan € 15 miljoen.

5.2 Aanleiding voor het bestuurlijk rapport

40. Volgens vaste jurisprudentie kunnen een toezichthoudend bestuursorgaan en de bij haar werkzame toezichthouders om adequaat toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van de bij en krachtens de wet gestelde regels, beschikken over



verschillende bevoegdheden die zij steeds en spontaan kunnen uitoefenen.³⁴ Het aanbieden van online kansspelen die zijn gericht op de Nederlandse markt zonder de daarvoor benodigde vergunning was zonder uitzondering verboden en tegen illegale aanbieders kan, ook spontaan, door de Kansspelautoriteit handhavend worden opgetreden.³⁵

41. Op basis van haar prioriteringsbeleid³⁶ heeft de Kansspelautoriteit websites aangetroffen die in aanmerking komen voor een onderzoek wegens mogelijke overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Eén van die websites was www.americascardroom.eu.

5.3 Overtreding

42. Volgens vaste jurisprudentie moet het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verboden "gelegenheid geven" ruim worden uitgelegd bij de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen in Nederland daaronder valt. Het doel en de strekking van die bepaling nopen daartoe.³⁷ Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden indien het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel.³⁸ Het gaat erom of aanbieders van kansspelen via internet door de inrichting van hun website de mogelijkheid bieden dat Nederlandse ingezetenen via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen kunnen deelnemen. Volgens vaste jurisprudentie is het daarbij niet relevant of kansspelaanbod primair op Nederland is gericht: "Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland."³⁹
43. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat WPN haar websites zo had ingericht dat toegang tot kansspelen werd geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dat potentiële deelnemers in Nederland via hun computer rechtstreeks aan het spel konden deelnemen. Potentiële deelnemers konden storten via een creditcard die was gekoppeld aan een Nederlandse bankrekening en vervolgens deelnemen aan de aangeboden kansspelen. Ook was het mogelijk om vanuit een Nederlandse bankrekening geld op de eWallet van een cryptoaccount te storten en vervolgens deel te nemen aan de aangeboden kansspelen. De websites alsook de

³⁴ College van Beroep voor het bedrijfsleven 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496, r.o. 4.5.

³⁵ Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (Corona Limited), r.o. 10.2.).

³⁶ Handhavingsbeleid, Prioritering van handhavingsonderzoeken, Stcrt. 2021, 44765.

³⁷ HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.3.2 (Ladbrokes).

³⁸ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.

³⁹ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.



klantenservice waren beschikbaar in de Engelse taal. Verder stond Nederland niet benoemd als uitgesloten land in artikel 14 van de T&C.

44. Verder wijst de Kansspelautoriteit op het volgende. Daadwerkelijk websitebezoek door spelers is geen bestanddeel van de verbodsbepaling. Volgens vaste jurisprudentie is niet vereist dat de website en de kansspelen in kwestie daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn bezocht dan wel gespeeld.⁴⁰ Dat neemt niet weg dat ook dit kenmerken zijn van medegerichtheid op Nederland.
45. Het gebruik van de Engelse taal bij de inrichting van een website en de klantenservice vormt ook een kenmerk van medegerichtheid op Nederland.⁴¹ Het maakt het voor veel Nederlandse ingezetenen tenslotte mogelijk om via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen deel te nemen. Immers, Engels is niet alleen een internationale taal, maar het is een feit van algemene bekendheid dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven.⁴² Een dergelijke internationale oriëntatie door WPN van haar commerciële activiteiten is mede gericht op Nederland.

5.4 Conclusie overtreding

46. De Kansspelautoriteit stelt vast dat WPN door middel van de ACR-website en TP-website gelegenheid heeft gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen. Dit aanbod was in ieder geval beschikbaar op 19, 20 en 22 september 2022, op 14 november 2022 en 10 januari 2023.
47. Tevens stelt de Kansspelautoriteit vast dat zij hiervoor geen vergunning heeft verleend. Bovendien stelt de Kansspelautoriteit vast dat de website mede gericht is op Nederland.

⁴⁰ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5. Zie ook: Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:963 (Huizenloterij Winterswijk), r.o. 7; Rb. 'sGravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (SMS-huizenloterij), r.o. 4.6.

⁴¹ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 5.

⁴² Zie ook: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (Imperial E-Club Ltd.), r.o. 5.2.



6 Boete

6.1 Algemeen

48. De Kansspelautoriteit neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Boetebeleidsregels in acht.⁴³
49. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

6.2 Ernst en verwijtbaarheid

50. Bij de beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding door WPN acht de Kansspelautoriteit met name de volgende omstandigheden van belang.

6.2.1 De gevolgen van onvergund aanbieden van online kansspelen

51. 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.⁴⁴
52. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Het kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen, zoals agressie, relatieproblemen, gezinsproblemen, arbeidsproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.⁴⁵
53. Daar komt bij dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's met zich mee brengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. In het bijzonder voor minderjarigen, personen met een bijzondere goklust, of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen. Dat komt onder andere door het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en de aanbieder, een zeer makkelijke en permanente toegang tot het kansspel, het isolement van de deelnemer, en het ontbreken van sociale controle.⁴⁶

⁴³ *Stcrt*, 2021, 41413.

⁴⁴ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

⁴⁶ Vgl. Afdeling 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1. en HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.



54. De aangeboden kansspelen zijn tevens short odd-kansspelen, zoals casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis.
55. Gelet op deze risico's op het gebied van onder andere eerlijk spel, verslaving, en diverse vormen van criminaliteit zijn legale kansspelen streng gereguleerd. Door het ontbreken van een Nederlandse vergunning voor kansspelen op afstand en de mogelijkheid van toezicht daarop, kan geen enkele garantie worden geboden voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Dat WPN zich daaraan onttrekt is zeer ernstig.
56. 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. WPN had, als exploitant van de website, redelijkerwijs op de hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online kansspelen en van de handhaving door de Kansspelautoriteit.

6.2.2 Het ondermijnen van de kanalisatie naar legale aanbieders

57. Vanaf 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden. Een vergunde aanbieder van online kansspelen heeft kosten die illegale aanbieders van online kansspelen niet hoeven te maken. Daarnaast betalen illegale aanbieders geen belasting in Nederland en worden bij de uitoefening van hun bedrijf niet beperkt door de strenge regels van de Wok en de daarmee samenhangende vergunningsvoorschriften. Hiermee kunnen illegale aanbieders een ander aanbod bieden, onder andere door kansspelen aan te bieden die verboden zijn voor vergunninghouders en door hogere prijzen en bonussen aan te bieden. Deze aanbieders kunnen hiermee een aantrekkende werking hebben op spelers en brengen de kanalisatie naar het legale aanbod in gevaar. De Kansspelautoriteit vindt dit ernstig en uitermate onwenselijk.

6.2.3 Boeteverhogende omstandigheden

58. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Die omstandigheden worden benoemd in de Boetebeleidsregels. Het betreft veelal omstandigheden waaraan vergunninghouders eveneens dienen te voldoen. De Kansspelautoriteit verwijst hiervoor naar paragraaf 5 en de toelichting van de



Boetebeleidsregels. Bij WPN zijn de volgende boeteverhogende omstandigheden aangetroffen:

- a. Aanbod verboden spellen/weddenschappen, zie randnummer 20 onder A(i) van het rapport en paragraaf 5 onder B van de Boetebeleidsregels.
- b. Inactiviteitskosten, zie randnummer 20 onder B van het rapport en paragraaf 5 onder C van de Boetebeleidsregels.
- c. Onjuiste of irrelevante mededelingen over vergunningen, zie randnummer 20 onder C van het rapport en paragraaf 5 onder D van de Boetebeleidsregels.
- d. De voorwaarden van de prijzen, zie randnummer 20 onder D van het rapport en paragraaf 5 onder E van de Boetebeleidsregels.
- e. Autoplay, zie randnummer 20 onder G van het rapport en paragraaf 5 onder G van de Boetebeleidsregels.
- f. Ontbreken informatie verslavingspreventie, zie randnummer 20 onder H van het rapport en paragraaf 5 onder I van de Boetebeleidsregels.
- g. Ontbreken leeftijdsverificatie, zie randnummer 20 onder I van het rapport en paragraaf 5 onder J van de Boetebeleidsregels.

6.2.4 Ongeoorloofde betaalmethode

59. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat gebruik kon worden gemaakt van de cryptocurrency "Bitcoin", zie randnummer 20 onder F. van het rapport. Dit betreft een anonieme betaalmethode en ongeoorloofde betaalmethode. Daarmee kan bijvoorbeeld belasting worden ontdoken of witwassen worden gefaciliteerd. De Kansspelautoriteit merkt het gebruik van dergelijke betaalmethodes in paragraaf 5 onder F van de Boetebeleidsregels aan als een boeteverhogende omstandigheid.

6.3 Boetevaststelling

60. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de Kansspelautoriteit het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online door WPN als zeer ernstig en verwijtbaar.
61. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan WPN.
62. De Kansspelautoriteit heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding en heeft hierbij, met in achtneming



van de Boetebeleidsregels, de omstandigheden betrokken zoals die hiervoor zijn benoemd en toegelicht.

6.3.1 Boetebedrag

63. Uit het onderzoek naar de hoogte van de omzet is niet gebleken dat deze hoger is dan € 15 miljoen. Conform artikel 4.1 van de Boetebeleidsregels is de hoogte van de basisboete in dat geval € 600.000,-. De basisboete wordt conform de Boetebeleidsregels verhoogd in verband met de boeteverhogende omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummer 58. Voor een overzicht van de verhoging per boeteverhogende omstandigheid die de Kansspelautoriteit van toepassing acht verwijst zij naar onderstaande tabel. Hierin wordt vermeld welke concrete omstandigheden, in welke mate, en in relatie tot welk onderdeel van de Boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

Paragraaf 5 Boetebeleidsregels	Omschrijving	Verhoging basisbedrag
B	Aanbod verboden spellen	€ 150.000,-
C	Inactiviteitskosten	€ 75.000,-
D	Onjuiste mededeling over vergunning	€ 75.000,-
E	Voorwaarde van prijzen	€ 75.000,-
G	Autoplay	€ 75.000,-
H	Ontbreken informatie verslavingspreventie	€ 75.000,-
J	Ontbreken van leeftijdsverificatie	€ 75.000,-
F	Ongeoorloofde betaalmethode	€ 75.000,-
Totale verhoging		€ 675.000,-

64. De Kansspelautoriteit is niet gebleken van andere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.
65. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 1.275.000,-.⁴⁷ Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.
66. Nu de boete hoger is dan het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, geldt op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok, het wettelijk maximum van 10% van de totale omzet die

⁴⁷ Dit bedrag is naar beneden afgerond tot een veelvoud van € 1000,-, conform de Boetebeleidsregels.



WPN wereldwijd heeft behaald met alle door haar geëxploiteerde websites.⁴⁸ Zolang de boete die de Kansspelautoriteit oplegt aan WPN onder dat maximum blijft, is voldaan aan artikel 35a, tweede lid, van de Wok. Dit artikel bepaalt immers op welke wijze het boetemaximum moet worden vastgesteld.⁴⁹

67. De Kansspelautoriteit heeft geen financiële gegevens van WPN kunnen achterhalen. Echter, in het geval van WPN bedraagt de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van de jaaromzet.
68. Uit het rapport blijkt namelijk dat WPN vier websites exploiteert: de ACR-website, TP-website, BCP-website en PK-website. Ook blijkt uit artikel 14 van de T&Cs van WPN dat WPN beoogt internationaal actief te zijn.⁵⁰
69. Uit het voorgaande volgt ook dat als WPN zou stellen dat de boete meer bedraagt dan tien procent van de jaaromzet van WPN, de bewijslast bij WPN ligt.
70. Nu WPN niet heeft gesteld dat de boete meer bedraagt dan tien procent van de jaaromzet, daartoe niets heeft aangetoond en ook geen inzicht heeft gegeven in haar bedrijfsstructuur, is de boete volgens de Kansspelautoriteit in lijn met het bepaalde in artikel 35a, tweede lid, van de Wok.

7 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Winning Poker Network artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft 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 niet de vereiste vergunning is verleend;
- b. legt aan Winning Poker Network een boete op van €1.275.000,-.

's-Gravenhage, 17 december 2024,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

⁴⁸ Zie de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 5.1.

⁴⁹ Zie de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 6.

⁵⁰ Bijlage: 14777/01.274.440/05.



w.g.

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

Bezwaar

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 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.

Verzoek om voorlopige voorziening

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.

Betaling boete

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.