



OPENBAAR

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

Kenmerk besluit: 15573/01.287.208

Openbaarmaking onder kenmerk: 15573/01.291.425

Besluit

Samenvatting

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat GoldWin LTD door middel van de website westcasino.com 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 GoldWin LTD 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 GoldWin LTD 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 kansspelsector 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

7. Op 22 en 29 december 2022 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) de website westcasino.com (hierna: de website) onderzocht. De toezichthouder heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
8. 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

9. Op 22 december 2022 heeft een toezichthouder zich vanuit Nederland (met een Nederlands IP-adres³) geregistreerd als nieuwe speler op de website. Om het registratieproces op de website te doorlopen zijn er een aantal gegevens ingevuld. Allereerst werden er een voor- en achternaam, geboortedatum, e-mailadres, gebruikersnaam en een wachtwoord ingevuld. Hierna kwam een tweede scherm en zijn aanvullend nog land van herkomst, valutavorkeur (euro), adresgegevens, telefoonnummer, geslacht en titel ingevuld.⁴
10. Bij de registratie is gebruik gemaakt van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c van de Wok.⁵

Storting

11. Op 22 december 2022 heeft een toezichthouder een storting verricht op de website. De toezichthouder heeft de betaalmethode Mastercard als (betaal)optie geselecteerd. Na het selecteren van de betaalmethode werd de toezichthouder doorgeleid naar een omgeving waar, met een creditcard gekoppeld aan een Nederlandse bank, betaald kon worden.⁶

³ Bijlage 15573/01.281.308/01

⁴ Bijlage 15573/01.281.308/02

⁵ Bijlage 15573/01.287.533

⁶ Bijlage 15573/01.281.308/03



12. Er is vanuit de Nederlandse Mastercard een minimale storting van €20,00 op de spelersrekening verricht. Na de storting heeft de toezichthouder geconstateerd dat het saldo van het spelersaccount was opgehoogd met het stortingsbedrag.⁷

Deelname aan kansspelen

13. Op 22 december 2022 heeft een toezichthouder onderzocht of er vanuit Nederland kan worden deelgenomen aan kansspelen op de website.

14. De toezichthouder heeft een spel nader onderzocht, te weten 'The Dog House' (hierna: het spel). Hieruit bleek dat het spel de weergave had van een virtuele versie van een slotmachine.

15. De toezichthouder constateerde dat het bedrag bij "BET" ingevuld stond op €2,00 en heeft deze verlaagd naar €0,20; de laagst mogelijke inzet. Naast de "BET" was ook het saldo "CREDIT" in het scherm te zien, dit bedrag was €20,00. Onder de startknop was daarnaast een AUTOPLAY knop zichtbaar in het scherm. De toezichthouder heeft vervolgens op de startknop gedrukt, waarna er één spin werd uitgevoerd.⁸

16. Nadat de spin was uitgevoerd, was het saldo (CREDIT) onderaan de pagina veranderd in €19,80. De toezichthouder constateerde dat de uitkomst van het spel niet door de speler te beïnvloeden was.⁹

17. De toezichthouder constateerde vervolgens dat het bedrag op de spelersrekening was gewijzigd van €20,00 naar €19,80.

18. Naast deelname aan een kansspel bleek het gelegenheid geven tot het mededingen naar prijzen of premies uit artikel 9.3 van de Terms and Conditions (hierna: T&C) van de website. Dit artikel zegt: "You are responsible for reporting your winnings and losses to your local tax or other authorities."¹⁰

3.2 Hercontrole

19. Op 2 maart 2023 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) een hercontrole uitgevoerd op de website westcasino.com. De

⁷ Bijlage 15573/01.281.308/03

⁸ Bijlage 15573/01.281.308/04

⁹ Bijlage 15573/01.281.308/04

¹⁰ Bijlage 15573/01.281.308/06



toezichthouder heeft onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.

20. 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

21. Op 2 maart 2023 heeft een toezichthouder vanuit Nederland (met een Nederlands IP-adres¹¹) geprobeerd in te loggen op de website met een bestaand account. Er verscheen een melding in beeld dat het account geblokkeerd was. Hierna heeft de toezichthouder zich succesvol geregistreerd als nieuwe speler op de website. Om het registratieproces op de website te doorlopen zijn er een aantal gegevens ingevuld. Allereerst werden er een voor- en achternaam, geboortedatum, e-mailadres, gebruikersnaam en een wachtwoord ingevuld. Hieruit bleek dat alle namen of e-mailadressen waar het woord "medewerker" in voorkwam een foutmelding gaf. Met een naam of e-mailadres waar dit woord niet in voorkwam, kon het registratieproces voortgezet worden. Hierna verscheen een tweede scherm en zijn aanvullend nog land van herkomst, valutavorkeur (euro), adresgegevens, telefoonnummer, geslacht en titel ingevuld.¹²
22. Bij de registratie is gebruik gemaakt van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 34c van de Wok.¹³

Storting

23. Op 2 maart 2023 heeft een toezichthouder een storting verricht op de website. De toezichthouder heeft de betaalmethode Mastercard als (betaal)optie geselecteerd. Na het selecteren van de betaalmethode kreeg de toezichthouder de mogelijkheid om de creditcardgegevens in te vullen. Hierna kon er, met een creditcard gekoppeld aan een Nederlandse bank, betaald worden.¹⁴

¹¹ Bijlage 15573/01.286.573/01

¹² Bijlage 15573/01.286.573/04

¹³ Bijlage 15573/01.287.207

¹⁴ Bijlage 15573/01.286.573/05



24. Er is vanuit een Nederlandse Mastercard een minimale storting van €20,00 op de spelersrekening verricht. Na de storting heeft de toezichthouder geconstateerd dat het saldo van het spelersaccount was opgehoogd met het stortingsbedrag.¹⁵

Deelname aan kansspelen

25. Op 2 maart 2023 heeft een toezichthouder onderzocht of er vanuit Nederland kan worden deelgenomen aan kansspelen op de website.

26. De toezichthouder heeft een spel nader onderzocht, te weten 'The Dog House' (hierna: het spel). Hieruit bleek dat het spel de weergave had van een virtuele versie van een slotmachine.

27. De toezichthouder constateerde dat het bedrag bij "BET" ingevuld stond op €2,00 en heeft deze verlaagd naar €0,20; de laagst mogelijke inzet. Naast de "BET" was ook het saldo "CREDIT" in het scherm te zien, dit bedrag was €20,00. Onder de startknop was daarnaast een AUTOPLAY knop zichtbaar in het scherm. Vervolgens heeft de toezichthouder op de "AUTOPLAY" knop gedrukt, hier kon het aantal spins ingesteld worden. Het aantal spins stond ingesteld op 100, de toezichthouder heeft dit verlaagd naar 10 spins, het minimumaantal. Na het klikken op 'START AUTOPLAY' werden er automatisch tien spins achter elkaar werden uitgevoerd.¹⁶

28. Nadat de tien spins waren uitgevoerd, was het saldo (CREDIT) onderaan de pagina veranderd in €18,02. De toezichthouder constateerde dat de uitkomst van het spel niet door de speler te beïnvloeden was.¹⁷

29. De toezichthouder constateerde vervolgens dat het bedrag op de spelersrekening was gewijzigd van €20,00 naar €18,02.¹⁸

30. 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.

¹⁵ Bijlage 15573/01.286.573/05

¹⁶ Bijlage 15573/01.286.573/06

¹⁷ Bijlage 15573/01.286.573/06

¹⁸ Bijlage 15573/01.286.573/06



3.3 Overzicht onderzoek overtreding

31. 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	01.286.573/01 t/m 06	
B. Aanmaken account, storten en deelnemen aan een kansspel	01.286.573/04 01.286.573/05 01.286.573/06	(01.286.573/04) Aanmaken account; (01.286.573/05) Storten; (01.286.573/06) Deelnemen aan een kansspel.
C. Informatie over prijzen/winsten	01.281.308/06	Art 9.3 van T&C. Art 15.3 van T&C.
D. Website bevat Nederlandse of de Engelse taal	01.281.308/07	De website is in de Engelse taal.
E. Valuta euro als betaalmiddel en/of uitkering prijzen	01.286.573/05 01.281.308/06	(01.286.573/05) De storting werd in de valuta euro uitgevoerd. (01.281.308/06) De bedragen in de T&C zijn o.a. in euro.
F. Betaalmethode iDEAL of andere betaalmethode die doorgeleid naar Nederlandse bank	01.286.573/05	Mastercard gekoppeld aan een Nederlandse bankrekening.
G. Nederlandstalige of Engelstalige klantenservice	01.281.308/12	De live chat met de Customer Support werd gestart in het Engels, maar daarna automatisch vertaald naar de Nederlandse taal.
H. Verwijzing naar Nederlandse verslavingszorginstantie	01.281.308/13	Geen verwijzingen naar Nederlandse instanties. Wel een verwijzing naar Gordon Moody (www.gamblingtherapy.org). Dit is een hulp-website van een charity gevestigd in Engeland en Wales, die onder andere in de Nederlandse taal beschikbaar is.
I. Nederland is niet benoemd als uitgesloten land in de T&C	01.281.308/06	Er staat in de T&C geen lijst met uitgesloten landen.



32. Ook heeft de toezichthouder onderzoek gedaan naar het aantal bezoeken van de website vanuit Nederland. In de periode 1 maart 2022 – 1 februari 2023 telde de website 907.246 bezoeken vanuit Nederland.¹⁹

3.4 Overtreder

33. Voor het hiervoor beschreven kansspelaanbod wordt GoldWin LTD (hierna: overtreder) verantwoordelijk gehouden. In de *footer* van de homepage van de website wordt overtreder als eigenaar en vergunninghouder van de website genoemd, evenals in art. 2.1 van de *T&C*.²⁰
34. Overtreder is volgens het handelsregister van Malta gevestigd te 527, ST.Paul's Street, ST.Paul's Bay, Malta.²¹
35. Overtreder is niet in het bezit van een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen in Nederland.²²
36. Op grond hiervan wordt deze onderneming als overtreder aangemerkt.

4 Overtreding van de Wet op de kansspelen

37. 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.
38. Op grond van het voorgaande stelt de Kansspelautoriteit vast dat overtreder artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden.

¹⁹ Bijlage 15573/01.287.208/01 - De Kansspelautoriteit gebruikt gegevens van Similarweb om het aantal bezoeken op een bepaalde website in een bepaalde periode vast te stellen. Similarweb is een bedrijf dat onafhankelijk van de Kansspelautoriteit, gegevens verwerkt en verstrekt over dataverkeer op internet. Deze gegevens worden verwerkt, bijvoorbeeld door ze, waar nodig op te schonen en met elkaar te vergelijken. De statistieken die Similarweb voor een bepaalde website weergeeft, kunnen dus de daadwerkelijke statistieken zijn, maar kunnen ook een weergave zijn van een beredeneerde inschatting. Zie voor meer informatie hierover: <https://support.similarweb.com/hc/en-us/articles/360001631538-Similarweb-Data-Methodology>.

²⁰ Bijlage 15573/01.281.308/06

²¹ Bijlage 15573/01.281.308/11

²² Een overzicht van alle vergunninghouders is te vinden op <https://kansspelautoriteit.nl>.



5 Zienswijze

39. In de brief van 23 januari 2023 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.
40. Van deze gelegenheid is geen gebruik gemaakt.

6 Overwegingen tot oplegging last

41. 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.
42. 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

43. 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

44. 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.

45. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom heeft de Kansspelautoriteit acht geslagen op het feit dat de opbrengst van het aanbieden van kansspelen online per dag hoog kunnen zijn. Er is hierbij rekening gehouden met de hoeveelheid Nederlandse consumenten die gebruik maken van de website van overtreder.
46. 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

47. 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.
48. 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.
49. 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.

8 Besluit

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

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

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



- 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 randnummer a genoemde begunstigingstermijn verbeurt overtreder een dwangsom van € 239.000,- per week of gedeelte van de week tot een maximum van € 717.000,-.

's-Gravenhage, 20 april 2023

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

mr. Ella J. Seijsener
Afdelingshoofd 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.