

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 Starscream Limited.

Zaak: 21987

Kenmerk: 21987 / 01.365.735

Openbaarmaking onder kenmerk: 21987 / 01.370.661

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 Starscream Limited (hierna: Starscream) dit verbod heeft overtreden. Daarom wordt aan Starscream een boete van € 4.228.000,- opgelegd. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek naar websites en betrokkene

2.1 De websites

2. De Kansspelautoriteit heeft op 3 juni 2024 de website www.sugarcasino.com (hierna: website I) onderzocht en op 4 juni 2024 de website www.rantcasino.com (hierna: website II). Op 18 september 2024 heeft de Kansspelautoriteit website I en II nogmaals onderzocht.¹ Hierbij is onder meer het volgende gebleken.

2.1.1 Gelegenheid tot deelneming aan kansspelen

3. Website I en II waren bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres² en het was voor de toezichthouder van de Kansspelautoriteit (hierna: toezichthouder) mogelijk om met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken, daarop in te

¹ Rapport 17807/01.334.896, 30 oktober 2025.

² Bijlagen 17807/01.318.949/1a/1b.



loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.³ Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.

4. Op website I en II werden virtuele versies van slotmachines aangeboden.⁴ 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 paragraaf 4 van de Terms & Conditions (hierna: de T&C) van website I en II.
6. In artikel 4.10 van de T&C van website I staat: "If you wish to withdraw a part of the winnings which is amounted to 50,000 EUR (or the equivalent in any other currency) or more, we have the right to divide the pay-out into instalments until the full amount is paid out."⁵
7. In artikel 4.10 van de T&C van website II staat: "If you wish to withdraw a part of the winnings which is amounted to 20,000 EUR (or the equivalent in any other currency) or more, we have the right to divide the pay-out into instalments until the full amount is paid out."⁶
8. Op website I en II zelf en in de artikelen 1.6 en 1.7 van de T&C van website I en II staat vermeld dat Starscream is gevestigd op Saint Lucia en dat Starscream een vergunning heeft van de Kahnawake Gaming Commission.⁷
9. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.⁸

2.1.2 Gerichtheid op de Nederlandse markt

10. Zoals benoemd onder randnummer 3 waren website I en II bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon er vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen.⁹

³ Bijlagen 17807/01.318.949/3/3b/4a/4b/5a/5b/8a/8b.

⁴ Bijlagen 17807/01.318.949/5a/5b/8a/8b.

⁵ Bijlage 17807/01.318.949/6a.

⁶ Bijlage 17807/01.318.949/6b.

⁷ Bijlagen 17807/01.318.949/2a/2b/6a/6b.

⁸ Bijlagen 17807/01.318.949/3/3b.

⁹ Bijlagen 17807/01.318.949/5a/5b/8a/8b.



11. Bij het inschrijvingsproces werd de optie 'Netherlands' aangeboden in een aantal keuzemenu's.¹⁰
12. Bij het inschrijvingsproces werd bij het telefoonnummer de landcode van Nederland (+31) automatisch ingevuld.¹¹
13. Nederland was niet aangemerkt als uitgesloten land in artikel 2.8 van de T&C van website I en II.¹²
14. Er is vanuit de Nederlandse bank en betaalrekening een storting van € 10,- op de spelersrekeningen verricht.¹³ Daarbij was het mogelijk om de betaalmethode iDeal te selecteren.¹⁴ Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is het bieden van de mogelijkheid om te betalen met de betaalmethode iDeal een objectieve aanwijzing voor gerichtheid op Nederland.¹⁵
15. Op de website www.superbigwin.nu stond een uitgebreide review in de Nederlandse taal van website II, met meerdere links naar website II.¹⁶ In deze review stond onder andere vermeld dat het mogelijk was om geld te storten met iDeal. Dergelijke online reviews zijn een aanwijzing voor gerichtheid op Nederland.
16. Website I en II waren internationaal georiënteerd, waaruit gerichtheid op Nederland bleek. Zowel de websites als de klantenservice waren beschikbaar in de Engelse taal.¹⁷ Website II had zelfs een live-chatfunctie in de Nederlandse taal.¹⁸ Volgens de T&C van website I en II konden spelers geld storten in diverse munteenheden, waaronder de euro.¹⁹ Ook was er sprake van internationale topleveldomeinnamen, namelijk een .com-extensie.²⁰

¹⁰ Bijlagen 17807/01.318.949/3/3b.

¹¹ Bijlagen 17807/01.318.949/3/3b.

¹² Bijlagen 17807/01.318.949/6a/6b; ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728, r.o. 3.5.

¹³ Bijlagen 17807/01.318.949/4a/4b.

¹⁴ Bijlagen 17807/01.318.949/4a/4b.

¹⁵ ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 7.2.

¹⁶ Bijlage 17807/01.334.896/01.

¹⁷ Bijlagen 17807/01.318.949/2a/2b/7a/7b.

¹⁸ Bijlagen 17807/01.318.949/7b.

¹⁹ Bijlagen 17807/01.318.949/6a/6b.

²⁰ Rechtbank Den Haag, 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 4.1; Rechtbank Den Haag, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5.



2.1.3 Hercontrole

17. Op 12 december 2024 heeft een toezichthouder een hercontrole uitgevoerd op website I en II. Daarbij heeft de toezichthouder onderzocht of er gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.
18. Uit het onderzoek van 12 december 2024 is gebleken dat het niet meer mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op website I en II.²¹

2.1.4 De website

19. De Kansspelautoriteit heeft op 12 december 2024 de website www.allstarzcasino.com (hierna: website III) onderzocht.²² Hierbij is onder meer het volgende gebleken.

2.1.5 Gelegenheid tot deelneming aan kansspelen

20. Website III was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres²³ en het was voor de toezichthouder mogelijk om met Nederlandse (adres)gegevens een account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen.²⁴ Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten.
21. Op website III werden virtuele versies van slotmachines aangeboden.²⁵ Deze spellen zijn aan te merken als kansspelen.
22. Met deelname aan de kansspelen kan worden meegedongen naar prijzen of premies. Dat is onder andere gebleken uit paragraaf 4 van de T&C van website III.
23. In artikel 4.10 van de T&C van website III staat: "If you wish to withdraw a part of the winnings which is amounted to 10,000 EUR (or the equivalent in any other currency) or more, we have the right to divide the pay-out into instalments until the full amount is paid out."²⁶
24. Op website III zelf en in artikelen 1.6 en 1.7 van de T&C van website III staat vermeld dat Starscream is gevestigd op Saint Lucia en dat Starscream een

²¹ Bijlagen 17807/01.331.715/01/02.

²² Rapport 17807/01.334.896, 30 oktober 2025.

²³ Bijlage 17807/01.331.457/01.

²⁴ Bijlagen 17807/01.331.457/02/03/04.

²⁵ Bijlage 17807/01.331.457/04.

²⁶ Bijlage 17807/01.331.457/05.



vergunning heeft van de Kahnawake Gaming Commission.²⁷

25. Bij het inschrijvingsproces werd de leeftijd niet zichtbaar geverifieerd voordat het inschrijvingsproces was voltooid.²⁸

2.1.6 Gerichtheid op de Nederlandse markt

26. Zoals benoemd onder randnummer 20 was website III bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres en kon er vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen.²⁹
27. Bij het inschrijvingsproces werd de optie 'Netherlands' aangeboden in een aantal keuzemenu's.³⁰
28. Bij het inschrijvingsproces werd bij het telefoonnummer de landcode van Nederland (+31) automatisch ingevuld.³¹
29. Nederland was niet aangemerkt als uitgesloten land in artikel 2.8 van de T&C van website III.³²
30. Er is vanuit een Nederlandse bank en betaalrekening een storting van € 10,- op de spelersrekening verricht.³³
31. Website III was internationaal georiënteerd, waaruit de gerichtheid op Nederland bleek. Zowel website III als de klantenservice waren beschikbaar in de Engelse taal.³⁴ Volgens de T&C van website III konden spelers geld storten in diverse munteenheden, waaronder de euro.³⁵ Ook was er sprake van een internationale topleveldomeinnaam, namelijk een .com-extensie.³⁶

2.1.7 Last onder dwangsom

32. Op 21 januari 2025 heeft de Kansspelautoriteit een last onder dwangsom aan Starscream verstuurd.³⁷ Daarin is Starscream opgedragen om het aanbieden van

²⁷ Bijlagen 17807/01.318.457/04/05.

²⁸ Bijlagen 17807/01.331.457/02/03.

²⁹ Bijlage 17807/01.331.457/01.

³⁰ Bijlage 17807/01.331.457/02.

³¹ Bijlage 17807/01.331.457/02.

³² Bijlage 17807/01.331.457/05, ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728, r.o. 3.5.

³³ Bijlage 17807/01.331.457/03.

³⁴ Bijlage 17807/01.331.457/02.

³⁵ Bijlage 17807/01.331.457/05.

³⁶ Rechtbank Den Haag, 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 4.1; Rechtbank Den Haag, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 5.

³⁷ Te raadplegen op: <https://kansspelautoriteit.nl>, onder kenmerk 17807/01.339.976.



kansspelen waarvoor geen vergunning op grond van de Wet op de kansspelen is verleend, te staken en gestaakt te houden.

33. Naar aanleiding hiervan is website III op 6 mei 2025 en op 20 mei 2025 nogmaals onderzocht. De Kansspelautoriteit heeft onderzocht of gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen. Daaruit bleek dat het nog steeds mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen en dat daarmee van rechtswege dwangsommen zijn verbeurd. De Kansspelautoriteit heeft bij besluit van 4 september 2025 verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 840.000,- ingevorderd.³⁸

2.2 De betrokkene

34. Naast website I, II en III is ook de betrokkene onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat Starscream gelegenheid biedt tot deelname aan de kansspelen op website I, II en III. Dat blijkt onder meer uit het volgende.
35. Onderaan de homepage van website I, II en III wordt Starscream genoemd als vergunninghouder.³⁹ Op de pagina www.starscreamcasinos.com staat dat Starscream de eigenaar is van website I, II en III.⁴⁰ Daarnaast wordt Starscream genoemd als contractpartij in paragraaf 1 van de T&C van website I, II en III.⁴¹

3 Rapport

36. De Kansspelautoriteit heeft op grond van de hierboven genoemde onderzoeken op 30 oktober 2025 een rapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Starscream door middel van website I, II en III 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.

³⁸ Kenmerk: 17807/01.350.415.

³⁹ Bijlage 17807/01.318.949/2a/2b en 17807/01.331.457/02.

⁴⁰ Bijlagen 17807/01.353.484 en 17807/01.353.484/01.

⁴¹ Bijlagen 17807/01.318.949/6a/6b en 17807/01.331.457/05.



4 Zienswijze

4.1 Procedureel

37. Bij brief van 6 november 2025, die zowel per post als per e-mails aan Starscream is verstuurd, heeft de Kansspelautoriteit Starscream in de gelegenheid gesteld om mondeling of schriftelijk een zienswijze op het rapport en de voorgenomen boete naar voren te brengen. Starscream heeft niet gereageerd op de brief en heeft geen mondelinge of schriftelijke zienswijze ingediend.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

38. 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.
39. 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.
40. 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.
41. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 1.030.000,- is.

5.2 Aanleiding voor het bestuurlijk rapport

42. 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.⁴² Het

⁴² College van Beroep voor het bedrijfsleven 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496, r.o. 4.5.



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.⁴³

43. Op basis van haar prioriteringsbeleid⁴⁴ 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. Twee van die websites waren website I en II.

5.3 Overtreding

44. 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.⁴⁵ 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 online kansspel.⁴⁶ 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 voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden namelijk niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.⁴⁷
45. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat Starscream website I, II en III 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 geld storten via iDeal of via een creditcard die was gekoppeld aan een Nederlandse bankrekening en vervolgens deelnemen aan de aangeboden kansspelen. Ook was bij de registratie het land "Netherlands" reeds ingevuld, alsmede het netnummer "+31".

⁴³ Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (Corona Limited), r.o. 10.2.).

⁴⁴ Handhavingsbeleid, Prioritering van handhavingsonderzoeken, *Stcrt.* 2021, 44765.

⁴⁵ HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, r.o. 3.3.2 (Ladbrokes).

⁴⁶ Rb. 's-Gravenhage 1 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18400 (*Korenbloem*), r.o. 6.4.4; ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5, 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 4.

⁴⁷ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.



46. Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat daadwerkelijke deelname door spelers geen bestanddeel is van de verbodsbepaling. Volgens vaste jurisprudentie is dan ook niet vereist dat de kansspelen in kwestie daadwerkelijk (vanuit Nederland) zijn gespeeld.⁴⁸ Net als daadwerkelijke deelname, is daadwerkelijk websitebezoek geen bestanddeel van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Voor de overtreding daarvan is niet vereist dat een website daadwerkelijk (vanuit Nederland) is bezocht. Dat neemt niet weg dat rechtstreekse toegang vanuit Nederland, daadwerkelijke websitebezoeken vanuit Nederland, de mogelijkheid tot registratie van spelers vanuit Nederland en de mogelijkheid tot deelname vanuit Nederland, kenmerken zijn van gerichtheid op Nederland.⁴⁹
47. Het gebruik van de Engelse taal bij de inrichting van een website vormt ook een kenmerk van gerichtheid op Nederland.⁵⁰ 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.⁵¹ Een dergelijke internationale oriëntatie door Starscream van haar commerciële activiteiten is (mede) gericht op Nederland. Daar komt nog eens bij dat de klantenservice van website II in de Nederlandse taal reageerde op een vraag van de toezichthouder.

5.4 Conclusie overtreding

48. De Kansspelautoriteit stelt vast dat Starscream door middel van website I, II en III 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 3 juni 2024 op website I, op 4 juni 2024 op website II, op 18 september 2024 op website I en II en op 12 december 2024 op website III.
49. Tevens stelt de Kansspelautoriteit vast dat zij hiervoor geen vergunning heeft verleend. Bovendien stelt de Kansspelautoriteit vast dat website I, II en III mede gericht waren op Nederland.

⁴⁸ ABRvS 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. 's-Gravenhage 15 oktober 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG4448 (*SMS-huizenloterij*), r.o. 4.6.

⁴⁹ ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728, r.o. 3.3.

⁵⁰ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 5.

⁵¹ Zie ook: ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Ltd.*), r.o. 5.2.



6 Boete

6.1 Algemeen

50. De Kansspelautoriteit neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Boetebeleidsregels in acht.⁵²
51. 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

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

6.2.1 De gevolgen van onvergund aanbieden van online kansspelen

53. 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.⁵³
54. 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.⁵⁴
55. 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.⁵⁵

⁵² *Stcrt*, 2021, 41413.

⁵³ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, p. 6.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

⁵⁵ Vgl. ABRvS 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.



56. De aangeboden kansspelen zijn tevens short odd-kansspelen, zoals virtuele versies van slotmachines. 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.
57. 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 Starscream zich daaraan onttrekt is zeer ernstig.
58. 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. Starscream had, als eigenaar van de drie websites, 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

59. 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 aantrekkelijke 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

60. 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 Starscream zijn de volgende boeteverhogende omstandigheden aangetroffen:



- a. Inactiviteitskosten, zie randnummer 28 onder A van het rapport en paragraaf 5 onder C van de Boetebeleidsregels.⁵⁶
 - b. Autoplay, zie randnummer 28 onder E van het rapport en paragraaf 5 onder G van de Boetebeleidsregels.
 - c. Ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie, zie paragraaf 5 onder J van de Boetebeleidsregels.⁵⁷
 - d. Bijzondere omstandigheden, zie randnummer 28 onder C van het rapport en paragraaf 5 onder M van de Boetebeleidsregels.
61. In aanvulling op de toelichting bij de Boetebeleidsregels met betrekking tot de hierboven genoemde boeteverhogende omstandigheden wijst de Kansspelautoriteit nog op het volgende.

6.2.4 Ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie

62. De Kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat er geen leeftijdsverificatie is bij het aanmaken van een account, het storten en het deelnemen aan een kansspel. Gedurende het gehele proces was er geen sprake van verificatie van de leeftijd. Er is ook niet gecontroleerd of de verstrekte gegevens juist zijn.
63. Aanbieders van online kansspelen dienen de leeftijd van deelnemers zichtbaar te verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid. Zoals reeds is opgemerkt in randnummers 9 en 25, heeft Starscream geen zichtbare maatregelen genomen om te voorkomen dat minderjarigen aan haar kansspelaanbod deelnemen.
64. Wanneer leeftijdsverificatie niet zichtbaar is, wordt die verificatie aan het toezicht van de Kansspelautoriteit onttrokken en kan zij niet vaststellen of minderjarigen uitgesloten worden van de aangeboden kansspelen. Dit belemmert de Kansspelautoriteit bij het nastreven van haar doelstellingen, te weten verslavingspreventie en bescherming van consumenten, waaronder en met name de meest kwetsbare consumenten zoals minderjarigen.
65. Voorts wijst de Kansspelautoriteit in verband met het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie op het volgende. Het voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen, is een belangrijke prioriteit van de Kansspelautoriteit bij de aanpak van online kansspelen. Dit is uitgebreid in het nieuws geweest en de

⁵⁶ Zie ook: ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728, r.o 4.3.

⁵⁷ Bijlagen 17807/01.318.949/3/3b.



Kansspelautoriteit heeft haar beleid ook naar buiten toe uitgedragen.⁵⁸ De Kansspelautoriteit acht het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie dan ook bijzonder kwalijk en zeer ernstig.⁵⁹

66. Door de handelswijze van Starscream konden minderjarigen immers worden blootgesteld aan de, juist voor deze extra kwetsbare doelgroep, onaanvaardbare risico's van de aangeboden kansspelen. Minderjarigen zijn kwetsbaar en extra vatbaar voor kansspelverslaving. Deelnemers die op minderjarige leeftijd gokken, lopen als zij volwassen zijn een groter risico om verslaafd te raken. Daar komt nog eens bij dat het gaat om kansspelen op afstand met alle bijbehorende risico's voor minderjarigen.⁶⁰
67. Gelet op het bovenstaande heeft Starscream een bijzondere verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kwetsbare groepen zoals minderjarigen in aanraking komen met kansspelen. Nu Starscream heeft nagelaten om de leeftijd van haar spelers zichtbaar en adequaat te verifiëren heeft zij deze verantwoordelijkheid naast zich neergelegd.
68. De Kansspelautoriteit merkt het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie aan als een boeteverhogende omstandigheid, in de zin van paragraaf 5 onder J van de Boetebeleidsregels. Op grond daarvan verhoogt zij het percentage van de basisboete met 0,5 %-punt.

6.2.5 Bijzondere omstandigheid

69. De Kansspelautoriteit heeft in de T&C van website I, II en III diverse onredelijke voorwaarden aangetroffen. Uit artikel 4.3 van de T&C van website II en III blijkt dat Starscream zich het recht voorbehoudt om opname te weigeren totdat een speler al het geld op zijn account minstens één keer heeft ingezet.⁶¹ Consumenten konden aldus niet vrijelijk over hun saldo beschikken. Zij werden gedwongen om eerst aan kansspelen van Starscream deel te nemen, met alle bij illegale kansspelen behorende risico's van dien. Uit artikel 4.10 van de T&C van website I, II en III blijkt dat er een maximale opname per dag, week of maand mogelijk is. De bedragen die maximaal per tijdseenheid opgenomen kunnen worden, verschillen per website.⁶² Daarnaast blijkt uit artikel 4.14 van de T&C van website

⁵⁸ Bijlage 1 bij dit besluit en tevens te raadplegen op:

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/december/leeftijdsverificatie/>.

⁵⁹ ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728, r.o. 4.8.

⁶⁰ Vgl. ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1 en HvJ 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.

⁶¹ Bijlagen 17807/01.318.949/6b en 17807/01.331.457/05.

⁶² Bijlagen 17807/01.318.949/6a/6b en 17807/01.331.457/05.



I, II en III dat Starscream zich het recht voorbehoudt om kosten te rekenen voor een uitbetaling. Het is niet duidelijk hoe hoog deze kosten zijn en of deze kosten een consument kunnen belemmeren om vrij over het saldo te beschikken.

70. De Kansspelautoriteit acht de hierboven genoemde voorwaarden in de T&C van de drie websites van Starscream een ontoelaatbare benadeling voor de consument. Zij merkt dat daarom aan als een boeteverhogende bijzondere omstandigheid, in de zin van paragraaf 5 onder M van de Boetebeleidsregels. Op grond daarvan verhoogt zij het percentage van de basisboete met 0,5 %-punt.

6.3 Boetevaststelling

71. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de Kansspelautoriteit het onvergund en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online door Starscream als zeer ernstig en verwijtbaar.
72. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Starscream.
73. 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 Omzet vanuit Nederland

74. De hoogte van de boete wordt berekend op grond van de in Nederland behaalde omzet van Starscream in 2024. Bij de berekening van de boete wordt onder 'omzet' verstaan de som van alle inzetten of inleggen.⁶³
75. De Kansspelautoriteit heeft in openbare bronnen onderzoek gedaan naar de omzet van Starscream in Nederland, maar geen relevante gegevens aangetroffen. Daarom heeft de Kansspelautoriteit op 16 oktober 2025 gegevens gevorderd bij Starscream op grond van artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht. Aan deze vordering heeft Starscream geen gehoor gegeven. Daarom gaat de Kansspelautoriteit over tot een schatting van de in Nederland behaalde omzet van Starscream.⁶⁴

⁶³ Artikel 4 van de Boetebeleidsregels.

⁶⁴ Dit volgt uit de Boetebeleidsregels.



76. Gebleken is dat Starscream online kansspelen heeft aangeboden via website I, II en III. Bovendien is gebleken dat Starscream ten minste 20 andere websites exploiteert.
77. Om een schatting te kunnen maken van de in Nederland behaalde omzet van Starscream in 2024, heeft de Kansspelautoriteit gebruik gemaakt van de zogenaamde zoekvolumemethode, die op 14 februari 2025 op de website van de Kansspelautoriteit is gepubliceerd.⁶⁵ Op grond van deze methode is eerst bepaald wat de relevante zoektermen zijn om de websites van Starscream te vinden. Aan de hand daarvan is bepaald wat het zoekvolume is van die websites. Op grond van de in de zoekvolumemethode gehanteerde formule is vervolgens het brutospelresultaat (hierna: BSR) geschat dat Starscream in 2024 heeft behaald, zowel in Nederland als wereldwijd. Op grond daarvan wordt vervolgens de in Nederland behaalde omzet van Starscream geschat.⁶⁶ Voor een nadere toelichting verwijst de Kansspelautoriteit naar het VVA Starscream.⁶⁷
78. Op basis van de in de zoekvolumemethode gehanteerde formule wordt het BSR dat Starscream met de drie onderzochte websites in 2024 in Nederland heeft behaald, geschat op € 3.524.000,-. Dit is als volgt berekend: € 1.428.000,- BSR van website I + € 2.072.000,- BSR van website II + € 24.000,- BSR van website III = een BSR van in totaal € 3.524.000,-. Dit totaalbedrag wordt vervolgens vermenigvuldigd met 20.⁶⁸ Dat levert een omzet op van € 70.480.000,- over het jaar 2024.

6.3.2 Boetebedrag

79. De hoogte van de basisboete bij een (geschatte) omzet gelijk aan of hoger dan € 15 miljoen bedraagt 4% van de in Nederland behaalde omzet.⁶⁹ Het percentage van de basisboete wordt verhoogd in verband met de boeteverhogende omstandigheden zoals die aan de orde zijn gekomen onder randnummers 60 t/m 70.⁷⁰ Voor een overzicht van de verhoging per boeteverhogende omstandigheid die de Kansspelautoriteit van toepassing acht, verwijst zij naar onderstaande tabel.

⁶⁵ Bijlage 2 bij dit besluit en tevens te raadplegen op <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2025/februari/positief-effect-nieuwe-regels/>.

⁶⁶ De omzet als bedoeld in de Boetebeleidsregels.

⁶⁷ Voor een nadere toelichting op de zoekvolumemethode verwijst de Kansspelautoriteit naar de Toelichting omzetschatting op grond van de zoekvolumemethode. Bijlage 3 bij dit besluit.

⁶⁸ De omzet wordt geschat als twintig maal het BSR, uitgaande van een uitkeringspercentage van 95%.

⁶⁹ Artikel 4.2 van de Boetebeleidsregels.

⁷⁰ Artikel 5 van de Boetebeleidsregels.



Paragraaf 5 Boetebeleidsregels	Omschrijving	Verhoging in %-punt
C	Inactiviteitskosten	0,5
G	Autoplay	0,5
J	Ontbreken van leeftijdsverificatie	0,5
M	Bijzondere omstandigheden	0,5
Totale verhoging		2%-punt

80. De Kansspelautoriteit is niet gebleken van andere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.
81. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op 6% van de geschatte omzet vanuit Nederland (€ 70.480.000,-). Dit komt uit op een totaalbedrag van € 4.228.000,-.⁷¹
82. Op grond van artikel 35a, tweede en derde lid, van de Wok mag de aan Starscream opgelegde boete niet hoger zijn dan 10% van de netto-omzet van Starscream in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking. In het kader van online kansspelen wordt met netto-omzet het BSR bedoeld, onder aftrek van kortingen en dergelijke, en van over de omzet geheven belastingen.⁷²
83. Het wereldwijde BSR van Starscream, in het boekjaar voorafgaand aan het tijdstip van het sanctiebesluit, is bepalend voor het vaststellen van het wettelijk boetemaximum. Zolang de boete die wordt opgelegd aan Starscream onder dat maximum blijft, is voldaan aan artikel 35a, tweede lid, van de Wok.⁷³
84. Op basis van de in de zoekvolumemethode gehanteerde formule wordt het wereldwijde BSR dat Starscream met alle door geëxploiteerde websites heeft behaald in 2024, geschat op € 1.846.542.000,-. Voor een nadere toelichting verwijst de Kansspelautoriteit naar het VVA Starscream.⁷⁴
85. Gelet op de hierboven genoemde schatting van het wereldwijde BSR van Starscream, constateert de Kansspelautoriteit dat de boete niet hoger is dan 10% van de geschatte wereldwijde netto-omzet van Starscream in 2024. Op grond daarvan ziet de Kansspelautoriteit geen aanleiding om de hoogte van de boete te

⁷¹ Dit bedrag is naar beneden afgerond tot een veelvoud van € 1000,-, conform de Boetebeleidsregels.

⁷² Deze invulling van het begrip 'omzet' verschilt van die in de Boetebeleidsregels.

⁷³ Rechtbank Den Haag, 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 5.1; rechtbank Den Haag, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646, r.o. 6.1.

⁷⁴ Bijlage 17807/01.356.516.



matigen. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

7 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Starscream 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 Starscream een boete op van € 4.228.000,-.

's-Gravenhage, 16 december 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen

Voorzitter

VERZONDEN OP: 17 december 2025

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.

Bezwaar

Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u bezwaar maken. Dat doet u door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de bekendmaking van deze beslissing (dat is: de datum van verzending van dit besluit).

U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

Kansspelautoriteit

Afdeling Juridische Zaken & Vergunningen

Postbus 298

2501 CG Den Haag



U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal sturen. Dit kunt u doen door uw bezwaarschrift in PDF-formaat te mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Een bezwaarschrift kan ook door een gemachtigde worden ingediend. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet bij het bezwaarschrift een machtiging worden bijgevoegd.

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

- Naam en adres van de bezwaarmaker;
- De datum van het bezwaarschrift;
- Een kopie van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt;
- De gronden van het bezwaar; en
- Ondertekening door de bezwaarmaker of de gemachtigde.

Als een of meerdere onderdelen in uw bezwaarschrift, zoals bijvoorbeeld de gronden van het bezwaar, ontbreken, zullen wij u de kans geven om dit te herstellen. Mocht u dat niet of niet op tijd doen, kan uw bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard.

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

Voor meer informatie kunt u op www.rijksoverheid.nl de brochure 'Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid' downloaden.