

**Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaar van Goldwin Limited tegen het besluit van 10 oktober 2023, kenmerk 16442/01.299.858, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van €6.794.000,- en inzake het bezwaar tegen het besluit van 10 oktober 2023, kenmerk 16442/01.299.882, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

1. Procedureverloop

2. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
3. De Kansspelautoriteit heeft op 22 december 2022 en 2 maart 2023 de website www.westcasino.com (hierna: de website) onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport en het sanctiebesluit.
4. Aanbieder van de website is Goldwin Limited (hierna: Goldwin). Dat blijkt uit informatie op de website en uit de algemene voorwaarden die op de website te vinden zijn.
5. Op 10 juli 2023 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat Goldwin artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan Goldwin.
6. Per brief van 13 juli 2023 is Goldwin in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke of mondelinge zienswijze te geven op het rapport. Goldwin heeft geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid. Daarom is van het horen van Goldwin afgezien.
7. In het sanctiebesluit van 10 oktober 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan Goldwin een bestuurlijke boete opgelegd van €6.794.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wok (hierna: het sanctiebesluit).
8. In het openbaarmakingsbesluit van 10 oktober 2023 heeft de Kansspelautoriteit besloten om het sanctiebesluit (hierna ook tezamen: de bestreden besluiten) openbaar te maken.
9. Per brief van 20 november 2023 heeft Goldwin bezwaar gemaakt tegen de bestreden besluiten.
10. Per brief van 2 februari 2024 heeft Goldwin de gronden van bezwaar aangevuld.
11. Goldwin is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 12 maart 2024 haar bezwaarschriften mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt. Tijdens deze hoorzitting is ook besproken dat Goldwin nadere informatie kan aanleveren ter verdere onderbouwing van haar stelling dat de omzetschatting van de Kansspelautoriteit over 2022 niet juist is.
12. Op 27 maart 2024 is het verslag van de hoorzitting toegezonden aan Goldwin. Op 10 april 2024 heeft Goldwin daarop gereageerd.

13. Per brief van 31 mei 2024 heeft de Kansspelautoriteit Goldwin een protocol¹ gestuurd, aan de hand waarvan Goldwin de mogelijkheid is geboden om haar stelling te onderbouwen dat de omzetschatting van de Kansspelautoriteit over 2022 niet juist is. Goldwin is verzocht om de in het protocol genoemde gegevens uiterlijk 12 juli 2024 bij de Kansspelautoriteit aan te leveren.
14. Per e-mail van 4 juli 2024 heeft Goldwin verzocht de termijn voor het aanleveren van de in het protocol genoemde gegevens te verlengen tot en met 12 september 2024.
15. Per brief van 10 juli 2024 heeft de Kansspelautoriteit ingestemd met het verzoek om de termijn te verlengen tot en met 12 september 2024.
16. Per e-mail van 12 september 2024 heeft Goldwin wederom verzocht de termijn voor het aanleveren van de in het protocol genoemde gegevens te verlengen, ditmaal tot 12 oktober 2024. Per brief van dezelfde dag heeft de Kansspelautoriteit ingestemd met dit verzoek.
17. Per e-mail van 9 oktober 2024 heeft Goldwin nogmaals verzocht de termijn voor het aanleveren van de in het protocol genoemde gegevens te verlengen.
18. Per brief van 11 oktober 2024 heeft de Kansspelautoriteit kenbaar gemaakt geen nader uitstel te verlenen voor het aanleveren van de informatie.
19. Per brief van 11 oktober 2024 heeft Goldwin een reactie op het protocol gestuurd.

2. Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit

20. In bezwaar heeft Goldwin samengevat de volgende gronden aangevoerd:
 - a. Volgens Goldwin kan de bestuurlijke rapportage niet aan het boetebesluit ten grondslag worden gelegd en is niet aangetoond dat zij gelegenheid heeft gegeven tot deelneming aan kansspelen in Nederland.
 - b. Volgens Goldwin heeft zij de Wok niet overtreden, aangezien zij zich niet gericht heeft op de Nederlandse markt;
 - c. Volgens Goldwin is sprake van strijd met het ne bis in idem-beginsel;
 - d. Volgens Goldwin heeft de toezichthouder onrechtmatig en onbevoegd gehandeld;
 - e. Volgens Goldwin druist het gebruik maken van geschatte cijfers in tegen de bewijslast die op de Kansspelautoriteit rust, is de schatting van de omzet onjuist en is het boetebesluit onzorgvuldig tot stand gekomen;
 - f. Volgens Goldwin probeert de Kansspelautoriteit de bewijslast om te draaien met het protocol en is er sprake van een "fishing" expeditie;
 - g. Volgens Goldwin is de boete op onjuiste wijze berekend en onevenredig;
 - h. Volgens Goldwin moeten de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning buiten toepassing worden gelaten;
 - i. Volgens Goldwin is het boetebesluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het noodzakelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel;
 - j. Volgens Goldwin kan het openbaarmakingsbesluit geen stand houden.

¹ Accountantsprotocol inzake overeengekomen specifieke werkzaamheden voor het bepalen van het in Nederland behaalde bruto-spelresultaat, 2 mei 2024.

3. Toepasselijke regelgeving

21. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is bepaald 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.
22. In artikel 33b van de Wok is bepaald dat de Kansspelautoriteit belast is met de handhaving van de Wok.
23. In artikel 35a, eerste lid, van de Wok is bepaald 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, van de Wok.
24. In artikel 35a, tweede lid, van de Wok is bepaald 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 bedraagt of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

25. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit. De gronden van bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. Het bezwaar is daarom ontvankelijk.

Ten aanzien van de gronden van bezwaar

26. De commissie merkt op dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. Vast staat dat Goldwin niet beschikt over de vereiste vergunning om online kansspelen aan te bieden in Nederland, nu zij een dergelijke vergunning niet heeft aangevraagd.
27. Voorts staat volgens de commissie vast dat de website en de daarop door Goldwin aangeboden kansspelen bereikbaar waren vanaf een Nederlands IP-adres en een toezichthouder van de Kansspelautoriteit met Nederlandse adresgegevens een account kon aanmaken, daarop kon inloggen, storten en deelnemen aan kansspelen. Daarmee is sprake van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
28. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of Goldwin zich (specifiek) op Nederland heeft gericht. In dat verband verwijst de commissie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde:

*"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."*²

² ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5.

29. Voorts verwijst de commissie naar paragraaf 2.1.2 van het sanctiebesluit. Uit de in randnummers 8 tot en met 12 van het sanctiebesluit genoemde omstandigheden blijkt dat Goldwin zich, los van het feit dat haar kansspelaanbod bereikbaar was voor Nederlandse spelers, wel degelijk (mede) op de Nederlandse markt heeft gericht.
30. De commissie gaat hieronder nader in op de door Goldwin aangevoerde gronden. Gelet op hetgeen de commissie hierboven heeft overwogen, zijn haar overwegingen feitelijk ten overvloede.

Ten aanzien van grond a

31. Volgens Goldwin is de bestuurlijke rapportage gebrekkig en kan deze niet aan het bestreden besluit ten grondslag worden gelegd. Dit omdat de toezichthouder bij het onderzoek gebruik heeft gemaakt van een Virtueel Particulier Netwerk (hierna: VPN) en dit gebruik niet vermeld heeft in het rapport. Dit maakt het handelen van de toezichthouder onzorgvuldig en het verslag van bevindingen gebrekkig. Goldwin stelt dat, door het gebruik van een VPN, het getoonde IP-adres niet echt maar fictief is. Dit omdat het IP-adres in het verleden aan verschillende landen werd toegewezen. Goldwin stelt dat de toezichthouder koos voor een Nederlands IP-adres bij het gebruik van de VPN, maar dat dit IP-adres vroeger toebehoorde aan Panama. Goldwin levert hierbij een schermafbeelding aan waaruit zou blijken dat het IP-adres vroeger aan Panama toebehoorde. Goldwin voert aan dat, nu bij het onderzoek naar de website gebruik gemaakt is van een VPN, de toezichthouder onterecht stelt dat de website bereikbaar was vanaf een Nederlands IP-adres en het voor de toezichthouder mogelijk was om met Nederlandse gegevens een account aan te maken, daarop in te loggen, een storting te doen en deel te nemen aan kansspelen. Ook stelt de toezichthouder ten onrechte dat er geen technische maatregelen zijn genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten, aldus Goldwin.
32. Daarnaast stelt Goldwin dat er geenszins sprake is van een overtreding van de Wok. Hieromtrent voert Goldwin aan dat de Kansspelautoriteit niet heeft aangetoond dat Goldwin gelegenheid heeft gegeven tot deelneming aan kansspelen in Nederland. Dit omdat bij het onderzoek naar de website gebruik is gemaakt van een VPN. Goldwin voert aan dat het voor een Nederlandse bezoeker die gebruik maakt van een IP-adres uit Nederland onmogelijk is om een account aan te maken op haar website. Zij heeft dit voorkomen door gebruik te maken van geolocatie-techniek. Goldwin licht met betrekking tot het gebruik van een VPN verder toe dat als een potentiële deelnemer gebruik maakt van een VPN, dat het zo kan zijn dat de geolocatie-techniek van Goldwin wordt misleid. Goldwin maakt gebruik van tools om die fictieve adressen te herkennen en te weren, maar zij kan niets doen aan de korte tussengelegen periode waarbij een dergelijk IP-adres weer aan een ander land van herkomst wordt toegewezen en de nieuwe toewijzing, dan wel de gewijzigde hoedanigheid van herkomst niet geregistreerd is in de databases. Door het gebruik van VPN is geprobeerd de door Goldwin getroffen maatregelen te omzeilen. IP-adressen die door een VPN worden gegenereerd, worden vanwege hun schimmige en kwaadaardige aard door Internet Service Providers als misbruik behandeld en beschouwd en voortdurend geblokkeerd. Dit is de reden waarom een VPN aanbieder steeds fictieve IP-adressen huurt die niet geassocieerd worden met de echte stabiele locatie en daardoor geassocieerd worden met veel verschillende landen.

33. De commissie merkt over het bovenstaande het volgende op.
34. Allereerst benadrukt de commissie dat er niet vanuit de wet, noch vanuit de jurisprudentie, noch vanuit enige beleids- of rechtsregel een verplichting bestaat om het gebruik van een VPN bij onderzoek in het kader van handhaving, waar dan ook, te vermelden. Het gebruik van een VPN is door de Kansspelautoriteit ook niet ontkend. Het heeft er slechts toe geleid dat de Kansspelautoriteit niet via het IP-adres van een eigen computer toegang heeft gekregen tot de door Goldwin aangeboden kansspelen, maar via een IP-adres dat gekoppeld was aan een Nederlandse server van een VPN.
35. Dat de toezichthouder een VPN heeft gebruikt en hier geen melding van heeft gemaakt, is daarnaast niet relevant omdat niet in geschil is dat de toezichthouder gebruik maakte van een Nederlands IP-adres.³ Op pagina 3 van haar aanvullende gronden constateert Goldwin zelf dat het IP-adres 159.48.55.117⁴ werd gebruikt en dat de toezichthouder een Nederlands IP-adres koos. Goldwin stelt dat het IP-adres vroeger, dus voor de controle door de toezichthouder, toebehoorde aan Panama. Wat hier ook van zij, het doet niet af aan het feit dat het IP-adres ten tijde van de controle toebehoorde aan Nederland.
36. De commissie volgt Goldwin niet in haar stelling dat het gebruikte IP-adres een fictief IP-adres is. Een IP-adres is niet fictief, maar een bestaand gegeven. Dat het door de toezichthouder gebruikte IP-adres steeds een echt, zichtbaar en detecteerbaar Nederlands IP-adres is, volgt uit het feit dat de toezichthouder dit bij aanvang van het onderzoek op 22 december 2022 heeft gecontroleerd via de website www.watismijnipadres.nl.⁵ Dat het echte, zichtbare en detecteerbare Nederlandse IP-adres niet afkomstig was van een server van de Kansspelautoriteit, maar van een server van een VPN, maakt voor het constateren van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok geen verschil. Het gaat er immers om dat vaststaat dat vanuit Nederland (Amsterdam) met een echt Nederlands, zichtbaar en detecteerbaar IP-adres toegang kon worden verkregen tot de door Goldwin aangeboden kansspelen. Ook was deelname aan deze kansspelen mogelijk.
37. De commissie maakt uit de gronden van Goldwin op dat zij lijkt te willen stellen dat, door het gebruik van VPN, de toezichthouder mogelijk toegang tot de website heeft gekregen vanwege een korte, tussengelegen periode waarbij een IP-adres aan een ander land van herkomst (in dit geval Panama, volgens Goldwin) was toewezen en de nieuwe toewijzing (aan Nederland) nog niet was geregistreerd. Hierover merkt de commissie op dat zij van oordeel is dat de Kansspelautoriteit voldoende heeft aangetoond dat het gebruikte IP-adres, ten tijde van de controle, een Nederlands IP-adres betrof, door de website www.watismijnipadres.nl te raadplegen bij aanvang van het onderzoek. Dat het IP-adres in een korte tussengelegen periode weer aan een ander land zou zijn toegewezen, heeft Goldwin wel gesteld, maar niet aangetoond. De enkele stelling dat dit überhaupt tot de mogelijkheden behoort is volgens de commissie onvoldoende. Daarnaast heeft Goldwin ook niet aangetoond dat het IP-adres tijdelijk aan een ander land was toegewezen op het moment dat de toezichthouder heeft ingelogd op de website en heeft deelgenomen aan de door Goldwin aangeboden kansspelen.

³ Bijlage met kenmerk 15573/01.281.308/01.

⁴ Dit betreft het IP-adres dat gebruikt werd bij de eerste controle op 22 december 2022.

⁵ Bijlage met kenmerk 15573/01.281.308/01.

38. Met betrekking tot de stelling van Goldwin dat het, ten tijde van de controle, wegens door haar getroffen technische maatregelen onmogelijk was om zonder gebruik van een VPN met een Nederlands IP-adres toegang te krijgen tot haar kansspelaanbod, merkt de commissie op dat Goldwin dit slechts heeft gesteld, maar niet heeft aangetoond. Goldwin heeft geprobeerd dit aan te tonen door middel van schermafbeeldingen waaruit op te maken is dat de melding 'Restricted Country' verschijnt bij een poging tot inloggen met een Nederlands IP-adres zonder het gebruik van VPN. Deze schermafbeeldingen dateren echter van 25 januari 2024, ruim een jaar na de vastgestelde overtreding en zijn gemaakt door een gemachtigde van Goldwin, die niet onafhankelijk is. De commissie is van oordeel dat Goldwin hiermee niet heeft aangetoond dat ten tijde van de controle door de toezichthouder de toegang tot de website geblokkeerd werd indien gebruik werd gemaakt van een Nederlands IP-adres.
39. Dat de toezichthouder gebruik heeft gemaakt van een VPN, doet volgens de commissie niet af aan het feit dat er sprake was van een echt, zichtbaar en detecteerbaar Nederlands IP-adres. De Kansspelautoriteit mocht op basis hiervan concluderen dat er vanuit Nederland toegang kon worden verkregen tot de door Goldwin aangeboden kansspelen. Hoewel naar het oordeel van de commissie vaststaat dat de toezichthouder ten tijde van de controle vanaf een Nederlands IP-adres toegang heeft verkregen tot de website, adviseert de commissie omwille van de zorgvuldigheid en in reactie op hetgeen Goldwin hieromtrent heeft gesteld, na te gaan of in de periode voorafgaand aan en tijdens de controle eventuele wijzigingen hebben plaatsgevonden met betrekking tot de locatie van het door de toezichthouder gebruikte IP-adres.
40. Gelet op het bovenstaande volgt de commissie Goldwin niet in haar stelling dat de bestuurlijke rapportage dusdanig gebrekkig is en onjuistheden bevat dat deze niet aan het sanctiebesluit ten grondslag kan worden gelegd. De commissie volgt Goldwin ook niet in haar stelling dat de Kansspelautoriteit, door bij haar onderzoek gebruik te maken van een VPN, niet heeft aangetoond dat Goldwin gelegenheid heeft gegeven tot deelneming aan kansspelen in Nederland. Beide bezwaargronden slagen niet.

Ten aanzien van grond b

41. Volgens Goldwin heeft zij de Wok niet overtreden. De website bevatte geen kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland blijkt. De kenmerken die in het boetebesluit worden opgesomd, zijn onvoldoende voor het aannemen van gerichtheid. In dat kader verwijst Goldwin naar het arrest Pammer/Alpenhof van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). In het eigen handhavingsbeleid 2021 van de Kansspelautoriteit, heeft de Kansspelautoriteit uiteengezet wanneer sprake is van richten op de Nederlandse consument. Nu de hierin genoemde kenmerken niet terug te vinden zijn op de website van Goldwin, is deze niet gericht op Nederland. Nu zij zich niet richt op Nederland, is alleen de Maltese autoriteit bevoegd om handhavend op te treden jegens haar.
42. In reactie hierop overweegt de commissie het volgende.
43. In randnummers 8 tot en met 12 van het sanctiebesluit staan de kenmerken van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt vermeld. In de uitspraak van 26 januari 2023⁶ heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat over de vraag wanneer

⁶ Rb. Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830, 26 januari 2023, SGR 21/7278, r.o. 5.6.

artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, voldoende duidelijkheid bestaat. De wet en de van toepassing zijnde jurisprudentie maken geen onderscheid tussen passieve en actieve gerichtheid op de Nederlandse markt. Daarnaast volgt volgens de rechtbank de (mede)gerichtheid van de website op de Nederlandse markt ook uit andere omstandigheden, die deels vergelijkbaar zijn met de hierboven genoemde kenmerken.⁷ Op grond van deze uitspraak is de commissie van oordeel dat ook in deze zaak sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt.

44. Voorts is volgens de commissie relevant dat de website van Goldwin zo was ingericht dat spelers vanuit Nederland rechtstreeks toegang konden krijgen tot de website en zich rechtstreeks vanuit Nederland konden registreren, zodat rechtstreeks vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan kansspelen. Daar komen diverse andere aanwijzingen van (mede)gerichtheid op Nederland bij. Daarvoor verwijst de commissie primair naar onderdeel 2.1.2 van het sanctiebesluit. Samengevat is daarin onder meer het volgende aangegeven. De commerciële activiteiten van Goldwin waren internationaal georiënteerd en (mede) gericht op Nederland. Goldwin had op haar website met een internationale topleveldomeinnaam kansspelen en te winnen prijzen geëtaleerd. Het was mogelijk om rechtstreeks vanuit Nederland te registreren en te spelen, om met een Mastercard, gekoppeld aan een Nederlandse bankrekening, een storting te verrichten en de klantenservice werd automatisch vertaald naar de Nederlandse taal. Ook is Nederland niet aangemerkt als uitgesloten land om met bonussen te spelen. In het sanctiebesluit is verder toegelicht dat Engels een internationale taal is en het algemeen bekend is dat veel Nederlanders Engels kunnen spreken, lezen en schrijven⁸, waardoor zij via hun computer rechtstreeks aan de kansspelen kunnen deelnemen.
45. Met het argument van Goldwin dat zij nimmer kansspelen in Nederland heeft gepromoot, dat zij haar website niet in de Nederlandse taal heeft aangeboden en dat er geen sprake was van een .nl extensie, kan Goldwin het verbod in de Wok en de handhaving daarvan niet ontduiken.
46. Met betrekking tot wat Goldwin heeft aangevoerd over het arrest Pammer/Alpenhof overweegt de commissie als volgt. Het arrest Pammer/Alpenhof betreft de toepassing van Verordening (EG) nr. 44/2001. Deze verordening wordt toegepast in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken, aldus artikel 1 van de verordening. Het arrest betreft de bevoegdheid van de rechter in gevallen waarin de partijen die een overeenkomst sluiten (de consument en de ondernemer) in verschillende lidstaten van de Europese Unie wonen. Het Hof overweegt dat in dat geval de vraag is of er aanwijzingen zijn dat de ondernemer zijn activiteiten richtte op andere lidstaten, waaronder de lidstaat waarin de consument woonplaats heeft. Het Hof geeft een niet limitatieve opsomming van dergelijke aanwijzingen, zoals het gebruik van een topleveldomeinnaam (.com) en een internationaal telefoonnummer.
47. Deze procedure betreft een administratiefrechtelijke zaak. Het gaat hier immers om een bestuursrechtelijk sanctiebesluit. Het arrest strekt zich daartoe niet uit. Het arrest heeft geen werking tussen ondernemer en toezichthouder, maar tussen ondernemer en afnemer (consument). Evenmin is het arrest bedoeld om ondernemers te vrijwaren van handhavend optreden, zolang zij maar stellen te

⁷ Rb. Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830, 26 januari 2023, SGR 21/7278, r.o. 5.2.

⁸ Zie: Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (Imperial E-Club Ltd.), r.o. 5.2.

voldoen aan de 'criteria' uit het arrest of hun werkwijze en bedrijfsvoering zodanig (aan het arrest) aanpassen, dat een toezichthouder het nakijken heeft.

48. Een voorbeeld van de beperkte werking van het arrest is de uitspraak van 1 februari 2017 van de rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2017:912:

"Voorts wordt nog overwogen dat de door Betsoft en [B] aangehaalde uitspraak van het HvJ EU in de zaken Pammer en Alpenhof in dit kader niet relevant is, nu deze uitspraak is toegesneden op consumentenovereenkomsten."

49. Een eerder voorbeeld van beperkte werking van civielrechtelijke jurisprudentie is de uitspraak van de voorzieningenrechter Den Haag van 4 februari 2014, waarin het volgende werd overwogen:

*"[...] er zijn geen aanwijzingen voor dat de Hoge Raad in het Ladbrokes arrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren [...]."*⁹

50. In de memorie van toelichting bij de zogenoemde Wet kansspelen op afstand is wél een verwijzing naar het arrest Pammer/Alpenhof opgenomen.¹⁰ Er is ingegaan op de vraag of er meer verduidelijking nodig is met betrekking tot de overtreding van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok. Volgens de wetgever is het voor iedereen duidelijk wat hier wordt bedoeld. De wetgever verwijst hiervoor naar het zogenoemde Ladbrokes-arrest en merkt vervolgens op:

"Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie biedt voldoende aanknopingspunten voor de vraag wanneer sprake is van het in Nederland organiseren van kansspelen op afstand. Verwezen wordt naar het arrest van 7 december 2010 in de gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09 (Pammer en Alpenhof)."

51. Volgens de commissie geeft het arrest Pammer/Alpenhof een niet-limitatieve opsomming van aanwijzingen. Deze aanwijzingen zijn, evenals het Ladbrokes-arrest, een hulpmiddel, aanknopingspunten. Het arrest bevat geen formulering van de bewijslast voor een toezichthouder om een overtreding vast te (kunnen) stellen.
52. Verder wijst de commissie op de vaste rechtspraak dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over een toereikende beoordelingsmarge beschikken om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde.¹¹
53. Voorts verwijst de commissie naar onderdeel 6.2.1 in het sanctiebesluit, waarin is toegelicht dat de kansspelmarkt geen gewone markt is, maar extra gevoelig is voor onder meer verslaving bij de consument. Dat geldt des te meer bij short odds kansspelen, nu die een hoog tot zeer hoog verslavingsrisico kennen. Daar komt nog eens bij dat kansspelen op afstand bijzondere risico's hebben. Ze zijn laagdrempelig, hebben een potentieel grote omvang, een (zeer) hoog speeltempo,

⁹ Geciteerd in het sanctiebesluit Unibet, te vinden via www.kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/unibet/.

Rb. Den Haag (vzr.) 4 februari 2014, SGR 13/9213 (niet gepubliceerd).

¹⁰ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 75.

¹¹ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.1.

een klimaat van anonimiteit en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt ook nog eens extra gevoelig voor fraude en bedrog. Daardoor kunnen financiële en ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen ontstaan, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelsverslaving.¹²

54. In het consumentenrecht staat de bescherming van de consument als zwakkere en minder ervaren partij al centraal en des te meer nu internet de kwetsbaarheid van de consument heeft vergroot.¹³ Volgens de commissie nopen kansspelen die via internet worden aangeboden, een hoog tot zeer hoog risico hebben én illegaal zijn, tot een uitleg die recht doet aan de bescherming van de speler als een bijzonder kwetsbare consument. Mede daarom kan de commissie volgen dat het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verboden "gelegenheid geven" ruim moet worden uitgelegd bij de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen in Nederland daaronder valt. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn dat aanbieders van illegale online kansspelen handhavend optreden eenvoudig kunnen ontduiken door zich niet uitdrukkelijk of niet primair op Nederland te richten en zo zonder enige belemmering illegale online kansspelen in Nederland kunnen aanbieden, met alle risico's van dien.
55. Ook het beroep van Goldwin op het Handhavingsbeleid 2021 kan niet slagen. Dit Handhavingsbeleid ziet op de prioritering van handavingsonderzoeken en hierin zijn prioriteringscriteria opgenomen. Het is vaste rechtspraak dat de prioriteringscriteria slechts volgorde in handhaving aanbrengen vanwege het omvangrijke illegale online kansspelaanbod en de beperkte mankracht en middelen van de Kansspelautoriteit.¹⁴ De prioriteringscriteria zijn niet bedoeld om een overtreding vast te stellen.¹⁵ Inachtneming van de prioriteringscriteria betekent overigens ook niet dat een aanbieder zich niet meer (mede) richt op Nederland. De lijst met kenmerken uit het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit met manieren waarop gerichtheid op de Nederlandse markt zoal kan blijken, waar Goldwin op pagina 10 van haar aanvullende gronden naar verwijst, is niet limitatief. Daaruit kan dan ook niet de conclusie worden getrokken dat een aanbieder zich niet

¹² *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p. 6.

¹³ Zoals overigens ook in het arrest *Pammer/Alpenhof* is geconcludeerd.

¹⁴ Afdeling 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3135, (Co-Gaming) r.o. 2; Afdeling 26 september 2017, ECLI:NL:RVS:2018:3130, (Onisac Mansion) r.o. 1; Afdeling 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial E-Club) r.o. 5.2; Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 4; Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (Simbat Entertainment Systems), r.o. 9.2.1.

¹⁵ Rb. Den Haag 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:7497, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial E-Club Ltd.); Rb. Den Haag (vzr.) 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (Betsson); Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2018, SGR 18/5274 en 18/5262; Rb. Oost-Brabant 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (Rykiel); Rb. Den Haag (vzr.) 5 april 2019, SGR 19/1096 (Onisac); Rb. Den Haag 6 juni 2019, SGR 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121; Rb. Den Haag 30 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:857 (Bet-at-home); Rb. Den Haag 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8458 (Cyberrock Honeydew); Rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961 (Corona Ltd.); Rb. Den Haag 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11092, (LeoVegas Royal Panda) r.o. 4.4.8; Afdeling 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295 (Simbat Entertainment Systems Ltd.), r.o. 9.2.1; Rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (Mr. Green), r.o. 7.7; Afdeling 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833 (Corona Ltd.), r.o. 5.1–5.4; Rb. Den Haag 1 juli 2022, SGR 19/5512, r.o. 8.5.

(mede) richt op Nederland als geen van de manieren genoemd in die lijst zich voordoet.

56. Gelet op het voorgaande concludeert de commissie dat het betoog van Goldwin dat de website nimmer op Nederland gericht is geweest niet kan slagen. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit voldoende gemotiveerd dat sprake is van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt.¹⁶ Dit betekent dat, in tegenstelling tot hetgeen Goldwin stelt, de Kansspelautoriteit op grond van artikel 35a van de Wok handhavend op kan treden door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete.

Ten aanzien van grond c

57. Volgens Goldwin is het opleggen van een boete in strijd met het ne bis in idem-beginsel. Zij is al gestraft met een last onder dwangsom. De last onder dwangsom kan mede als punitieve sanctie worden gekwalificeerd, nu deze nog altijd van kracht is en dwangsommen verbeurd kunnen worden.
58. In reactie hierop overweegt de commissie het volgende.
59. Het ne bis in idem-beginsel behelst een verbod op dubbele bestraffing. Dit betekent dat er niet twee punitieve sancties mogen worden opgelegd voor één overtreding. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie. Het doel hiervan is om de overtreding te doen beëindigen. De boete is een punitieve sanctie. Daarbij is het doel om (ook) leed toe te voegen, als straf voor de overtreding (speciale preventie). Daarnaast heeft een punitieve sanctie een afschrikkende werking (generale preventie). Een last onder dwangsom heeft geen, of in veel mindere mate, een afschrikwekkende werking. Het enkel opleggen van een last onder dwangsom zou tot gevolg hebben dat een illegale aanbieder ongestraft kan aanbieden totdat er een herstelsanctie wordt opgelegd, waarmee de verantwoordelijkheid voor het beëindigen van een overtreding de facto bij de toezichthouder wordt gelegd. Dit laatste is hoogst onwenselijk. Kortom, deze procedures dienen twee verschillende doelen en kunnen naast elkaar bestaan. Het ne bis in idem-beginsel staat niet in de weg aan het opleggen van een boete en een last onder dwangsom voor dezelfde overtreding.

Ten aanzien van grond d

60. Volgens Goldwin heeft de Kansspelautoriteit, althans haar toezichthouder, onrechtmatig dan wel onbevoegd gehandeld door gebruik te maken van een VPN en onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot de identiteit. De toezichthouder heeft gebruik gemaakt van een VPN en is hiermee buiten zijn bevoegdheden getreden. Door gebruik te maken van een VPN doet de toezichthouder zich voor als niet afkomstig uit Nederland. Het gebruik van een VPN valt niet onder de bevoegdheid van artikel 34c van de Wok. Ook is niet aangetoond dat het gebruik van onjuiste en onvolledige gegevens, met betrekking tot de identiteit, noodzakelijk was. De handelwijze van de Kansspelautoriteit druist zozeer in tegen wat van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat volgens Goldwin het rapport niet aan de besluitvorming ten grondslag had mogen worden gelegd. Deze handelwijze maakt het boetebesluit ook in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

¹⁶ Rb. Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 4.1.

61. De commissie volgt Goldwin niet in haar betoog. Allereerst merkt de commissie op dat de toezichthouder, door gebruik te maken van een VPN, zich niet heeft voorgedaan als zijnde niet afkomstig uit Nederland. De commissie verwijst hiervoor naar hetgeen zij hierover eerder heeft overwogen. Daarbij wijst de commissie er in dit kader op dat de bij de onderzoeken gebruikte Nederlandse IP-adressen van de server van een VPN, niet kwalificeren als onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot de identiteit van ambtenaren en personen in de zin van artikel 34c, eerste lid, van de Wok. Een IP-adres zegt immers niets over de identiteit van de ambtenaren en personen. In zoverre kon de Kansspelautoriteit met het gebruik van een VPN niet buiten de bevoegdheid van artikel 34c van de Wok treden, noch deze te ruim of onjuist uitleggen
62. Ten aanzien van de gebruikte gegevens met betrekking tot de identiteit van de toezichthouder merkt de commissie het volgende op. Op grond van artikel 34c, eerste lid, van de Wok zijn toezichthouders van de Kansspelautoriteit bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. De toezichthouder heeft bij het onderzoek geen gebruik gemaakt van eigen identiteitsgegevens. Het invullen van onjuiste/onvolledige gegevens was nodig om te onderzoeken of er mogelijkheid werd gegeven tot deelname aan een kansspel vanuit Nederland. Dit neemt niet weg dat de gegevens die zijn gebruikt te herleiden zijn naar de Kansspelautoriteit. Er zijn slechts onjuiste/onvolledige gegevens opgegeven voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk is geweest voor het onderzoek. De Kansspelautoriteit is binnen de grenzen van haar bevoegdheid gebleven. Volgens de commissie is er geen sprake van onrechtmatig verkregen bewijs. Ook is niet in strijd gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel.
63. Dat het in strijd is met de algemene voorwaarden van Goldwin om onjuiste gegevens in te vullen, kan evenmin tot deze conclusie leiden. De in artikel 34c van de Wok gegeven wettelijke bevoegdheid prevaleert immers boven de algemene voorwaarden van Goldwin.

Ten aanzien van grond e

64. Volgens Goldwin druist het gebruik maken van vermeende bezoekers aantallen en een op basis daarvan geschatte omzet in tegen de bewijslast die op de Kansspelautoriteit rust. De schatting van de omzet is bovendien onjuist en niet meer dan speculatie. De schatting is gebaseerd op cijfers van Similarweb, die om twee redenen een onjuiste weergave geven van het aantal bezoeken. Ten eerste omdat Similarweb het aantal bezoeken aan meer dan alleen de homepage telt. Dat betekent dat de cijfers van Similarweb inclusief alle pogingen tot inloggen zijn. Ook kunnen bezoeken door bijvoorbeeld robots meetellen als bezoeken. Het aantal bezoekers dat ook daadwerkelijk heeft ingelogd en heeft gespeeld ligt dus veel lager. Ten tweede omdat Similarweb zelf aangeeft dat haar cijfers slechts schattingen zijn. Daarnaast betekent het bezoek van een website niet dat er geld wordt ingezet en kan één gebruiker meerdere keren op een dag de website bezoeken.
65. Volgens Goldwin heeft zij aangetoond dat de cijfers van Similarweb onjuist zijn. Daarmee is volgens Goldwin de geschatte omzet onjuist. Uit de getekende verklaring van de directeur van Goldwin blijkt dat de voorlopige totale omzet over 2022 slechts [bedrag] bedraagt. Daaruit zou volgen dat de geschatte omzet afkomstig uit Nederland ter hoogte van €97.061.355,84 aantoonbaar onjuist is. Het

onderzoek van de toezichthouder is onjuist en onzorgvuldig. De toezichthouder had kunnen weten dat de cijfers van Similarweb onnauwkeurig zijn. Dit maakt de bestuurlijke rapportage gebrekkig. Door toch van de cijfers van Similarweb uit te gaan en Goldwin niet langer de tijd te geven om de definitieve omzetcijfers aan te leveren over 2022, is het boetebesluit onzorgvuldig genomen.

66. In reactie hierop overweegt de commissie het volgende.
67. Zoals aangegeven in de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning (hierna: Boetebeleidsregels) wordt de hoogte van de boete door de Kansspelautoriteit bepaald op grond van de omzet van de overtreder. Indien de Kansspelautoriteit de betrokken omzet niet op basis van door de overtreder verstrekte informatie of andere bronnen kan bepalen, kan de Kansspelautoriteit hiervan een schatting maken. Indien de in Nederland behaalde omzet niet bekend is of onduidelijk, kan de Kansspelautoriteit de Nederlandse omzet berekenen op basis van de (geschatte) wereldwijde omzet.
68. Voor het bepalen van de omzet heeft de Kansspelautoriteit gegevens van Similarweb gebruikt. Op grond daarvan is vervolgens een beredeneerde schatting gemaakt van de omzet van Goldwin. In paragraaf 6.3.1 van het sanctiebesluit heeft de Kansspelautoriteit toegelicht hoe deze schatting tot stand is gekomen. Hierbij benadrukt de commissie dat de Kansspelautoriteit het aantal bezoeken aan de website gebruikt om een beredeneerde schatting te maken van de omzet van Goldwin. Hierbij wordt ook niet uitgegaan van het principe dat ieder bezoek leidt tot deelname. Dit is ook niet relevant omdat bij het bepalen van de boete, naast een geschat aantal bezoeken, uitgegaan wordt van een gemiddelde omzet per bezoek. Hierin is dus verdisconteerd dat sommige bezoeken geen omzet genereren en andere bezoeken juist veel meer dan het gemiddelde. Daarbij is ook de stelling dat de Kansspelautoriteit kijkt naar alle bezoeken en niet naar unieke bezoeken niet relevant. De Kansspelautoriteit heeft uitgerekend wat een gemiddeld bezoek oplevert. Het aantal unieke bezoeken heeft geen invloed op dat gemiddelde.
69. Tegenover de beredeneerde schatting van de Kansspelautoriteit heeft Goldwin enkel een verklaring van haar directeur d.d. 19 januari 2024 overgelegd. Hierin geeft zij aan dat de voorlopige totale omzet (Gaming Revenue) over 2022 [bedrag] bedraagt. In haar gronden voert Goldwin aan dat deze cijfers verkregen zijn van haar registeraccountant.
70. De commissie is van oordeel dat voor het bepalen van de totale omzet over 2022 niet kan worden uitgegaan van de door Goldwin overgelegde cijfers. De commissie acht de relevantie, inzichtelijkheid, volledigheid en betrouwbaarheid van deze cijfers onvoldoende. De betrouwbaarheid van deze cijfers valt immers niet te verifiëren. De verklaring is enkel ondertekend door de directeur van Goldwin. De cijfers zijn niet aantoonbaar geverifieerd of gecertificeerd door bijvoorbeeld een onafhankelijke registeraccountant. Ook is het voor de commissie onvoldoende inzichtelijk waar de cijfers vandaan komen en waar deze op gebaseerd zijn. Daarnaast heeft Goldwin bij de door haar aangeleverde cijfers opgemerkt dat de cijfers niet definitief zijn en dat ze uiteindelijk kunnen afwijken van de definitieve 'financial statements'.
71. Goldwin is meerdere malen in de gelegenheid gesteld om inzicht te geven in haar financiële gegevens en bedrijfsstructuur, aan de hand van een door de Kansspelautoriteit vastgesteld protocol. Daarbij merkt de commissie op dat het protocol slechts een hulpmiddel is. Het staat Goldwin vrij om haar stelling dat de

omzetschatting over 2022 onjuist is op een andere manier te onderbouwen, zo lang de door Goldwin aangeleverde informatie maar voldoende inzichtelijk en betrouwbaar is. Binnen de gestelde termijn, en ook in de periode daarna, heeft Goldwin evenwel geen inzichtelijke en betrouwbare informatie overgelegd om haar stelling dat de omzetschatting over 2022 onjuist is, te onderbouwen. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit Goldwin voldoende tijd heeft geboden om haar stelling te onderbouwen. Goldwin heeft meer dan vier maanden de tijd gekregen om financiële cijfers over het jaar 2022 over te leggen. Daarbij is de Kansspelautoriteit Goldwin tot twee keer toe tegemoet gekomen door een verzoek om uitstel van de termijn te honoreren. Voor de volledigheid merkt de commissie nog op dat ook in de periode na de gestelde termijn tot aan het opstellen van dit advies geen financiële cijfers zijn overgelegd door Goldwin.

Berekening van de hoogte van het wettelijke boetemaximum

72. De commissie wijst er in dit kader nog wel op dat op grond van artikel 35a, tweede en derde lid, van de Wok de aan Goldwin opgelegde boete niet hoger mag zijn dan tien procent van de netto-omzet van Goldwin. Het begrip 'netto-omzet' is gedefinieerd in artikel 2:377, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) als: de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen. De commissie is van oordeel dat dit in het kader van online kansspelen gelezen moet worden als: het bruto spelresultaat (BSR) onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen.
73. De relevante omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok is de netto omzet van de onderneming waarvan de overtreder deel uitmaakt, in het boekjaar voorafgaand aan het tijdstip van het boetebesluit. Het betreft de omzet van alle diensten en goederen die de onderneming van de rechtspersoon produceert of levert, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd.¹⁷ Het gaat dus om de totale omzet die de onderneming zowel in Nederland als in het buitenland heeft behaald.¹⁸
74. Zolang de boete die de Kansspelautoriteit aan Goldwin oplegt onder dat maximum blijft, is voldaan aan artikel 35a, tweede lid, van de Wok. Zoals hierboven is toegelicht, is de wereldwijde omzet van Goldwin, of de onderneming waarvan Goldwin deel uitmaakt, bepalend voor het vaststellen van het maximum. Goldwin is een buitenlandse rechtspersoon. De memorie van toelichting bij artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht waarnaar artikel 35a, tweede lid, van de Wok verwijst, bepaalt hierover het volgende:

"Betreft het buitenlandse rechtspersonen dan zal enig onderzoek moeten worden verricht naar elders gepubliceerde of anderszins bekende jaarcijfers. Ter verduidelijking ... moet nog worden vermeld dat niet in alle gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op basis van het voorgestelde artikel 23, zevende lid, (nieuw) Sr een boete op te leggen die hoger is dan de zesde categorie, daadwerkelijk onderzoek zal behoeven te worden gedaan naar de exacte jaaromzet van de desbetreffende onderneming. Dit onderzoek kan achterwege blijven indien de boete zonder enige twijfel minder dan tien procent van die jaaromzet bedraagt."

¹⁷ Aldus de wetgever. Zie Tweede Kamer 2012-2013, 33685, nr. 3, p. 13.

¹⁸ ECLI:NL:RBDHA:2024:13934 (*N1 Interactive III*), r.o. 5.1 en ECLI:NL:RBDHA:2025:2646 (*Probe*), r.o. 6.1.

Deze overweging is eveneens van toepassing op artikel 35a, tweede lid, van de Wok.¹⁹

75. Goldwin heeft op 19 januari 2024 een verklaring van haar directeur overgelegd, waarin wordt aangegeven dat de voorlopige totale omzet (Gaming Revenue) over 2022 [bedrag] bedraagt. Goldwin heeft deze gegevens niet onderbouwd en ook geen nader inzicht gegeven in haar bedrijfsstructuur.
76. Vanwege het ontbreken van enige verklaring of toelichting van een onafhankelijke registeraccountant bij de door Goldwin overgelegde cijfers over 2022, is de commissie van oordeel dat zij slechts zeer beperkte waarde kan hechten aan deze gegevens. Derhalve betreft de commissie deze gegevens niet bij de behandeling van het bezwaar.
77. Nu voor het bepalen van de omzet van Goldwin volgens de commissie niet kan worden uitgegaan van de door Goldwin overgelegde (voorlopige) jaarcijfers over 2022, adviseert de commissie de Kansspelautoriteit om de wereldwijde jaaromzet van Goldwin anderszins te bepalen of te schatten. Indien dat niet mogelijk blijkt te zijn, zal de Kansspelautoriteit, bij gebrek aan andere cijfers of inschattingen, uit moeten gaan van gegevens die Goldwin overgelegd dan wel gepubliceerd heeft.

Conclusie over de hoogte van de boete

78. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit niet onzorgvuldig gehandeld jegens Goldwin. Het sanctiebesluit is niet onzorgvuldig tot stand gekomen. Goldwin heeft geen gegevens overgelegd met betrekking tot de omzet die zij met de overtreding heeft behaald. Ook de door Goldwin overgelegde gegevens over de voorlopige totale omzet over 2022 zijn onvoldoende betrouwbaar.
79. Desondanks is de commissie er niet van overtuigd dat de door de Kansspelautoriteit opgelegde boete minder is dan tien procent van de totale, wereldwijde omzet van Goldwin. De commissie adviseert de Kansspelautoriteit dan ook om de hoogte van de boete te matigen tot maximaal tien procent van de totale, wereldwijde omzet van Goldwin, tenzij de Kansspelautoriteit alsnog kan motiveren dat de totale, wereldwijde omzet van Goldwin hoger is dan tien maal het bedrag van de boete.

Ten aanzien van grond f

80. Volgens Goldwin probeert de Kansspelautoriteit met het protocol de bewijslast om te draaien. Van Goldwin kan niet worden verwacht dat zij de gegevens conform het protocol overlegt, omdat het aan Kansspelautoriteit is om aan te tonen dat sprake is van een overtreding van de Wok die de hoogte van de boete rechtvaardigt. Met de mogelijkheid om de geschatte omzet nader te betwisten is de Kansspelautoriteit een zogenoemde "fishing" expeditie gestart. Goldwin is niet verplicht om de gegevens conform het protocol aan te leveren en dit kan haar ook niet worden tegengeworpen.
81. In reactie hierop erkent de commissie dat Goldwin niet verplicht is om gegevens conform het door de Kansspelautoriteit vastgestelde protocol aan te leveren. Het niet aanleveren van deze gegevens wordt Goldwin dan ook niet tegengeworpen, zoals blijkt uit randnummer 72.

¹⁹ Zie ook de toelichting op artikel 57 van de Mededingingswet dat dezelfde strekking heeft.

82. Volgens de commissie kan echter, aan de hand van de gegevens die Goldwin heeft overgelegd, niet de conclusie worden verbonden dat het onmogelijk is dat de website een omzet zou (kunnen) hebben gegenereerd ter hoogte van de door de Kansspelautoriteit geschatte omzet. Daarvoor verwijst de commissie naar hetgeen zij hierover reeds heeft overwogen. Nu Goldwin niet heeft aangetoond dat de door de Kansspelautoriteit geschatte omzet niet juist kan zijn, ondanks dat Goldwin daarvoor alle ruimte heeft gekregen, ziet de commissie geen aanleiding om de hoogte van de boete te verlagen.

Ten aanzien van grond g

83. Volgens Goldwin is de hoogte van de boete niet juist. De basisboete is onterecht berekend aan de hand van omzet, door de basisboete gelijk te stellen aan 4% van de geschatte omzet. Voor zover al een boete kan worden opgelegd, dient daarbij maximaal de basisboete van €600.000,- als uitgangspunt te dienen. Dit omdat Goldwin heeft aangetoond dat de (voorlopige) totale omzet slechts [bedrag] bedraagt. De genoemde risico's en nadelen voor eventuele bezoekers zijn slechts in zijn algemeenheid aangevoerd. Er is volledig voorbij gegaan aan boeteverlagende omstandigheden, waarmee de boete in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Ten aanzien van de boeteverhogende omstandigheden voert Goldwin aan dat deze niet zijn aangetroffen, er nagelaten is te motiveren waarom deze kunnen worden meegenomen in de hoogte van de boete en deze irrelevant zijn. Goldwin heeft zich niet gericht op de Nederlandse markt en het stellen van voorwaarden voor het toekennen of uitbetalen van prijzen en minimale of maximale stortingsbedragen is niet in strijd met de wet. Goldwin heeft niet ernstig en verwijtbaar gehandeld, waardoor het verhogen van de boete niet gerechtvaardigd kan worden. Het boetebesluit kan geen stand houden.
84. In dit kader merkt de commissie het volgende op.
85. De commissie volgt Goldwin niet in haar betoog dat de basisboete vastgesteld zou moeten worden op €600.000,-. In artikel 5 van de Boetebeleidsregels is bepaald dat, als de omzet gelijk is aan of meer is dan 15 miljoen euro, de basisboete gelijk is aan 4% van de omzet. Nu Goldwin niet aannemelijk heeft gemaakt dat de omzetschatting van €97.061.355,84 onjuist is, mocht de Kansspelautoriteit van deze omzetschatting uitgaan en dient de basisboete volgens de commissie vastgesteld te worden op 4% van dit bedrag.
86. Verder merkt de commissie op dat vergunde aanbieders van online kansspelen gebonden zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan (online) kansspelen. Het onvergund aanbieden van online kansspelen doet hieraan sterke afbreuk. Immers, door het ontbreken van toezicht kan niet gegarandeerd worden dat sprake is van een veilige of verantwoorde speelomgeving. 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.
87. In het bestreden besluit heeft de Kansspelautoriteit voor de motivering per onderdeel van de boeteverhogende omstandigheden verwezen naar paragraaf 5 van de Boetebeleidsregels en de toelichting daarop. De commissie merkt op dat reeds daarmee de motivering is gegeven.

88. Met betrekking tot de stelling van Goldwin dat het stellen van voorwaarden voor het toekennen of uitbetalen van prijzen en minimale of maximale stortingsbedragen, overweegt de commissie het volgende. Goldwin heeft zich, via haar algemene voorwaarden, het recht toegeëigend om opname te weigeren of kosten te rekenen voor een uitbetaling. Daarmee worden spelers onevenredig benadeeld of aangezet tot deelname aan kansspelen. Gelet op de doelstellingen van consumentenbescherming en verslavingspreventie rechtvaardigt dit enkele feit reeds de boeteverhoging.
89. Met betrekking tot het standpunt van Goldwin dat het sanctiebesluit in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel, omdat hierin volledig voorbij gegaan is aan de boeteverlagende omstandigheden, overweegt de commissie als volgt.
90. Onder randnummer 51 van het sanctiebesluit is gemotiveerd dat niet is gebleken van boeteverlagende omstandigheden. Nu Goldwin in algemene termen enkel gesteld heeft dat er geen rekening is gehouden met boeteverlagende omstandigheden, maar verder niet concreet en aannemelijk heeft gemaakt welke boeteverlagende omstandigheden van toepassing zouden zijn, volgt de commissie Goldwin niet in haar standpunt dat in strijd is met het evenredigheidsbeginsel zou zijn gehandeld, doordat voorbij is gegaan aan boeteverlagende omstandigheden. De bezwaargrond slaagt niet.

Ten aanzien van grond h

91. Nu in de Boetebeleidsregels gefixeerde boetes staan en daarnaast wordt uitgegaan van een geschatte omzet, moeten de Boetebeleidsregels buiten toepassing worden gelaten, aldus Goldwin.
92. Anders dan Goldwin aanvoert, bevatten de Boetebeleidsregels geen gefixeerde boetes. De boete bestaat uit een basisbedrag of -percentage, dat kan worden verhoogd of verlaagd, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
93. Ook het baseren van een boete op een schatting van de omzet is niet in strijd met de wet en in het Nederlandse recht ook niet ongebruikelijk.²⁰
94. Volgens de commissie is er dan ook geen aanleiding om de Boetebeleidsregels buiten toepassing te laten. Met toepassing van de Boetebeleidsregels wordt juist duidelijkheid geboden aan professionele marktpartijen, zoals Goldwin, over de gevolgen van een overtreding en de hoogte van de boete, zodat zij daarop kunnen anticiperen.

Ten aanzien van grond i

95. Goldwin stelt dat het boetebesluit in strijd is met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Het rapport en het verrichte onderzoek zijn onzorgvuldig opgesteld dan wel verricht, waardoor onterecht is geconcludeerd dat de Wok is overtreden. Het onderzoek en de verslagen in het rapport dragen volgens Goldwin niet de conclusie dat sprake zou zijn van een overtreding. Goldwin meent dat de noodzaak voor het opleggen van de boete ontbreekt en de opgelegde boete onevenredig is.

²⁰ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHDHA:2021:2141, r.o. 5.12, ECLI:NL:GHSHE:2022:37, r.o. 4.5 en ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 8.

96. Volgens de commissie zijn zowel het rapport als het daarop gebaseerde boetebesluit zorgvuldig tot stand gekomen en is voldoende gemotiveerd dat sprake is van een overtreding. De commissie volstaat met een verwijzing naar wat zij hierover reeds heeft overwogen.
97. De commissie vindt het bestreden besluit ook noodzakelijk en evenredig. In het bestreden besluit heeft de Kansspelautoriteit gemotiveerd aangegeven dat spelers zijn blootgesteld aan alle risico's en nadelen van de onvergund aangeboden kansspelen. Dit kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen. Illegale aanbieders trekken juist kwetsbare spelers aan die bijvoorbeeld door hun minderjarigheid of vanwege hun verslaving zijn uitgesloten van deelname bij legale aanbieders. Volgens de commissie mag de Kansspelautoriteit hier het nodige gewicht aan toekennen.
98. Ten aanzien van de overige standpunten van Goldwin met betrekking tot de hoogte van de boete en de (on)evenredigheid daarvan, verwijst de commissie naar hetgeen zij hierover reeds heeft overwogen.

Ten aanzien van grond j

99. Volgens Goldwin kan het openbaarmakingsbesluit geen stand houden, omdat het boetebesluit geen stand kan houden. De belangen van de Kansspelautoriteit wegen niet op tegen de nadelige gevolgen van de openbaarmaking voor Goldwin. De nadelige gevolgen bestaan uit reputatieschade en negatieve financiële consequenties. Het boetebesluit had anoniem openbaar gemaakt kunnen en moeten worden.
100. Volgens de commissie zijn de door Goldwin aangevoerde standpunten ten aanzien van de rechtmatigheid van het boetebesluit en de procedurele gebreken hierboven al uitgebreid aan de orde gekomen. De commissie volstaat dan ook met een verwijzing naar hetgeen zij hierover reeds heeft overwogen.
101. Ingevolge artikel 5.1, vijfde lid, van de Wet open overheid blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.
102. Er zijn meerdere belangen die met openbaarmaking worden gediend. Deze zijn genoemd in randnummer 4 van het openbaarmakingsbesluit. Deze belangen zijn door de Afdeling onderschreven in de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833. De Kansspelautoriteit volgt Goldwin niet in haar stelling dat die doelen in dit geval niet behaald zullen worden. Goldwin was actief in Nederland. Haar website werd veelvuldig vanuit Nederland bezocht. Consumenten kunnen door openbaarmaking van dit besluit lezen op welke website in Nederland illegaal kansspelen zijn aangeboden en zij worden daarmee dus voor die website gewaarschuwd. Daarnaast zorgt openbaarmaking voor een algemene waarschuwing voor consumenten tegen illegaal online aanbod. Het belang van openbaarmaking is gelet op het voorgaande groot. De gevolgen voor Goldwin zijn naar het oordeel van de Kansspelautoriteit niet onevenredig.
103. De Kansspelautoriteit legt al zo'n tien jaar boetes op aan aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. In de praktijk blijkt dat aanbieders van illegale kansspelen geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking

van aan hen gerichte sanctiebesluiten.²¹ Nog nooit is gebleken dat dit gevolgen heeft gehad voor vergunningen die elders zijn verleend of dat een boete heeft geleid tot opzegging van een contract. Van sommige aanbieders is bijvoorbeeld bekend dat zij in andere Europese lidstaten een vergunning konden bemachtigen, prestigieuze prijzen winnen of sponseerdeals met wereldberoemde voetbalclubs afsloten, ook nadat de Kansspelautoriteit aan hen een boete had opgelegd.²² Evenmin is ooit gebleken dat spelers in landen waar de overtreder wél een vergunning heeft, zich door een boete van de Kansspelautoriteit laten weerhouden om aan de legale kansspelen deel te nemen.

104. Het is bovendien vaste jurisprudentie dat dat reputatieschade niet opweegt tegen de belangen die zijn gediend met openbaarmaking.²³ Aangezien Goldwin niet concreet heeft onderbouwd welk financieel nadeel wordt ondervonden als gevolg van openbaarmaking, is er volgens de commissie geen reden om de belangen die zijn gediend met openbaarmaking daaraan ondergeschikt te maken.²⁴ Bovendien is die schade eerder het gevolg van de door Goldwin gepleegde overtreding dan door de openbaarmaking ervan. Goldwin is immers een professionele marktpartij en had redelijkerwijs kunnen en moeten weten dat zij een zeer ernstige overtreding van de Wok beging, zij daarvoor beboet kon worden, hoe hoog die boete kan zijn en dat sanctiebesluiten in beginsel openbaar worden gemaakt. De gevolgen dienen dan ook in beginsel voor haar rekening en risico te komen.

Conclusie

105. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het sanctiebesluit gegrond te verklaren voor zover het de hoogte van de boete betreft, tenzij de Kansspelautoriteit alsnog kan motiveren dat de boete minder is dan tien procent van de totale, wereldwijde omzet van Goldwin. De commissie adviseert de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren. Voor het overige adviseert de commissie de besluiten, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.
106. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 2 april 2025, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A.W.W. Koppe (voorzitter), de heer mr. K. Hollemans en de heer mr. Y.P. Ririassa.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. A.W.W. Koppe

²¹ Rb. Den Haag 19 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820 (*Mr Green*), r.o. 16.

²² Enkele voorbeelden: Op 10 juli 2015 werd Mansion hoofdsponsor van Crystal Palace, een voetbalclub uit de Engelse Premier League, ondanks dat de Kansspelautoriteit op 4 november 2013 aan Mansion een boete had opgelegd. Mr Green kreeg op 13 december 2018 een vergunning in Zweden, ondanks dat de Kansspelautoriteit haar een boete oplegde op 12 september 2018. Op 25 juni 2019 won Mr Green vervolgens de 'Responsible Gaming Award'.

²³ Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 10 en ECLI:NL:RVS:2022:1833, r.o. 13 e.v. (*Simbat Entertainment Systems*).

²⁴ Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10428, r.o. 10.5 (*Electronic Arts*), (vzr.) 8 juli 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:10052, r.o. 2.3 (*N1 Interactive*), 19 april 2022 ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green*).