



OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een bestuurlijke boete aan WHG (International) Limited.

Zaak: 12920  
Kenmerk: 01.047.429

# Besluit

---

## Samenvatting

Voor online kansspelen wordt aan een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Het tegengaan van ongereguleerde kansspelen is één van de prioriteiten in het werk van deze autoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

Via de website [www.williamhill.com](http://www.williamhill.com) zijn in elk geval in de periode 12 februari 2018 – 29 mei 2018 online kansspelen aangeboden zonder vergunning. Dit is een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen.

Deze overtreding wordt toegerekend aan WHG (International) Limited. Er wordt een boete opgelegd van € 300.000,-.



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
1 Inleiding .....	4
2 Juridisch kader .....	5
2.1 De wettelijke bepalingen .....	5
2.2 Jurisprudentie .....	6
3 Onderzoek naar websites en betrokkenen .....	6
3.1 Aanleiding voor het onderzoek .....	6
3.2 Eerste onderzoek 12 februari 2018 .....	7
3.3 Tweede onderzoek 4 en 9 mei 2018 .....	8
3.4 Onderzoek 29 mei 2018 .....	10
3.5 Algemene voorwaarden .....	10
3.6 Onderzoek iDEAL .....	11
3.7 Onderzoek applicaties Williamhill .....	12
3.8 Onderzoek naar de betrokkenen .....	13
4 Rapport .....	14
4.1 Bevindingen .....	14
4.2 Deelname vanuit Nederland .....	15
5 Zienswijze WHG .....	15
6 Beoordeling zienswijze WHG .....	18
6.1 Handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit .....	18
6.2 Aanschrijvingen .....	20
6.3 Exploitatie onder buitenlandse vergunningen .....	22
6.4 Gerechtshof Amsterdam .....	23
6.5 Toelichting congres Gaming in Holland 2017 .....	23
6.6 Handhavend optreden tegen andere aanbieders .....	24
6.7 Het gebruik van iDEAL .....	25
6.8 Rechtszekerheid, legaliteit en proportionaliteit .....	26
6.9 Klantenservice en sociale media .....	26
6.10 Applicaties .....	26



OPENBAAR

**Kansspelautoriteit**

**Datum**

15 november 2018

**Ons kenmerk**

12920 / 01.047.429

6.11	Conclusie zienswijze .....	28
7	Conclusie overtreding .....	28
8	Overtreders .....	28
9	Bestuurlijke boete .....	29
9.1	Algemeen .....	29
9.2	Verwijtbaarheid .....	29
9.3	Omvang van het aanbod van kansspelen .....	31
9.4	Boetevaststelling .....	32
10	Besluit .....	33



## 1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is een verbod opgenomen op het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder vergunning.
2. Voor online kansspelen wordt een aanbieder geen vergunning verleend, aangezien binnen het huidige wettelijke kader onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.<sup>1</sup> Voorts voorziet de Wok thans niet in een effectief toezichts- en handhavingsinstrumentarium voor online kansspelen die vanuit het buitenland worden aangeboden in Nederland.
3. Het tegengaan van ongereguleerde online kansspelen is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit.<sup>2</sup> Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.
4. Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. De gerichtheid op de Nederlandse markt en consument, blijkt uit de volgende prioritering:
  - de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
  - de kansspelwebsite is in de Nederlandse taal te raadplegen en/of
  - er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.
5. Websites met een .nl-extensie en/of te raadplegen in de Nederlandse taal en/of waarvoor reclame wordt gemaakt op de Nederlandse markt, komen als eerste in aanmerking voor handhavend optreden van de Kansspelautoriteit.

<sup>1</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/nieuws/2013/05/22/kansspelen-online-in-toekomst-mogelijk.html>. Zie ook TK, 2009-201, 32 264, nr. 3, pagina 1: Hoofddoel van het kansspelbeleid is door middel van een gereguleerd aanbod van kansspelen excessen, zoals witwassen en kansspelverslaving te voorkomen. Zie o.a. ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 3, pagina 14, van het jaarverslag 2012, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl>. De aanpak van illegaal aanbod van online kansspelen blijft onverminderd van belang. Zie bijvoorbeeld het Activiteitenplan 2016-2017, pag. 5: *Deze marktsituatie is verstoord door met name het toegenomen illegaal aanbod van online kansspelen*. En pag. 14: *Bij het tegengaan van criminaliteit ligt de focus tot op heden vooral op illegaal aanbod, zoals gokzulen. Verder neemt de Kansspelautoriteit deel aan het platform matchfixing en houdt de Kansspelautoriteit sinds 1 januari 2016 toezicht op de naleving door Holland Casino van de Wwft. En: Stevig en zichtbaar optreden tegen dit verstorend illegaal aanbod (landgebonden of online) is noodzakelijk om het gewenste uitstralingseffect te realiseren*. Het Activiteitenplan is te raadplegen via: <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/activiteitenplannen/>.



6. De Kansspelautoriteit heeft haar handhavingsbeleid sinds 1 juni 2017 verscherpt. Aanbieders die zich specifiek en onmiskenbaar richten op Nederland worden voor handhaving geselecteerd.<sup>3</sup> Deze gerichtheid kan onder meer blijken uit het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt (zoals iDEAL) of de afwezigheid van geoblocking.<sup>4</sup>
7. Het legaal aanbieden van online kansspelen wordt pas mogelijk als de Wet Kansspelen op afstand (Wet KOA) in werking zal treden. Het betreffende wetsvoorstel ligt op dit moment voor behandeling in de Eerste Kamer.<sup>5</sup>

## 2 Juridisch kader

### 2.1 De wettelijke bepalingen

8. 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.
9. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a.
10. 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.
11. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalde ten tijde van de overtreding dat het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie € 830.000,- bedroeg.

<sup>3</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.

<sup>4</sup> Geoblocking is een technische voorziening om ervoor te zorgen dat de website niet benaderbaar is vanuit een bepaald land, in dit geval Nederland.

<sup>5</sup> Het wetsvoorstel voorziet onder meer in de toepasselijkheid van de Wwft (31c), technische eisen (31h), een betrouwbaarheidstoets, inclusief een toets van de *ultimate beneficial owners* (31i), eisen aan deskundigheid (31j), eisen t.a.v. acceptatie van spelers (31k) verplicht optreden van de aanbieder bij onmatige deelname aan kansspelen (31m), internationale samenwerking (34m) en aanvullende toezichtsbevoegdheden zoals de bindende aanwijzing (34n).



12. Artikel 5:1, tweede lid, van de Awb bepaalt dat onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
13. Artikel 5:1, derde lid, van de Awb bepaalt dat overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen en dat artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing is.

## 2.2 Jurisprudentie

14. De rechtbank Den Haag en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben in diverse vergelijkbare zaken betreffende het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning uitspraak gedaan.
15. De rechtbank en de Afdeling hebben zich daarbij onder meer uitgelaten over het handhavingsbeleid en het boetebeleid van de Kansspelautoriteit. Dit is altijd rechtmatig bevonden. Onderstaand een selectie van gepubliceerde uitspraken:
  - a. ECLI:NL:RBDHA:2016:4235: uitspraak inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 20 april 2016;
  - b. ECLI:NL:RBDHA:2017:7645: uitspraak Onisac/Mansion, 13 juli 2017;
  - c. ECLI:NL:RBDHA:2017:7648: uitspraak Go Gaming Limited, 13 juli 2017;
  - d. ECLI:NL:RVS:2017:484: hoger beroep inzake Bluemay Enterprises N.V. c.s., 22 februari 2017;
  - e. ECLI:NL:RVS:2018:155: hoger beroep inzake Imperial E-Club Limited, 17 januari 2018;
  - f. SGR 17/7741, uitspraak Trustfulgames.com, 3 augustus 2018 (niet gepubliceerd, maar inhoudelijk gelijk aan de wel gepubliceerde zaken);
  - g. ECLI:NL:RVS:2018:3135: hoger beroep inzake Co Gaming, 26 september 2018;
  - h. ECLI:NL:RVS:2018:3130: hoger beroep inzake Onisac/Mansion, 26 september 2018.

## 3 Onderzoek naar websites en betrokkenen

### 3.1 Aanleiding voor het onderzoek

16. In 2012 en 2014 zijn aanschrijvingen verstuurd naar WHG (International) Limited (hierna: WHG). Dit had betrekking op haar kansspelaanbod via de website



www.williamhill.com (hierna: williamhill.com). Daarbij is meermalen gewezen op het prioriteringsbeleid en het feit dat het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning in Nederland verboden is. In paragraaf 6.2 van dit besluit wordt nader op deze aanschrijvingen ingegaan.

17. Desondanks is gebleken dat op williamhill.com online kansspelen zijn aangeboden zonder vergunning. Deze kansspelen waren mede gericht op de Nederlandse markt. Op basis van het (verscherpte) handhavingsbeleid is deze website voor onderzoek geselecteerd.<sup>6</sup>

### 3.2 Eerste onderzoek 12 februari 2018

18. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 12 februari 2018 de website williamhill.com voor de eerste keer onderzocht. Daarbij is de website digitaal vastgelegd. Van het onderzoek is een verslag van ambtshandeling (VVA) opgemaakt.<sup>7</sup>
19. Gebleken is dat vanuit Nederland, met een Nederlands IP adres, een spelersaccount kon worden aangemaakt (hierna: het spelersaccount).<sup>8</sup> Met het spelersaccount kon worden ingelogd op williamhill.com. In het onderzoek wordt gerapporteerd over het moment van voor inloggen en het moment van na inloggen.<sup>9</sup> Daaruit blijkt het volgende:
20. Voor inloggen:
  - a. De website was bereikbaar vanuit Nederland.<sup>10</sup>
  - b. Het land Nederland (*Netherlands*) kon worden geselecteerd in het drop down menu bij de klantenservice.<sup>11</sup>
  - c. De klantenservice was te bereiken vanuit Nederland via telefoonnummer 00800-3551 3551.<sup>12</sup>
  - d. De valuta euro was als betaalmiddel aanwezig.<sup>13</sup>
  - e. Op de website werd uitgelegd hoe via iDEAL kon worden betaald.<sup>14</sup>
  - f. Onderaan de website werd vermeld: *William Hill is operated by WHG (International) Limited, a company registered in Gibraltar.*<sup>15</sup>

---

<sup>6</sup> Rapport onder 1.3.

<sup>7</sup> Stuk 12545/01.023.820.

<sup>8</sup> Stuk 12545/01.023.820/07.

<sup>9</sup> Het moment van voor inloggen is weergegeven in de bijlagen 01 t/m 06. Het moment na het inloggen is weergegeven vanaf bijlage 07.

<sup>10</sup> Stuk 12545/01.023.820/01.

<sup>11</sup> Stuk 12545/01.023.820/05.

<sup>12</sup> Stuk 12545/01.023.820/05.

<sup>13</sup> Stuk 12545/01.029.685/02 en /03.

<sup>14</sup> Stuk 12545/01.023.820/04.

<sup>15</sup> Stuk 12545/01.023.820/01.

21. Na inloggen:

- g. De betaalmethode iDEAL was als betaalmiddel te selecteren. Bij een transactie via iDEAL konden de volgende banken worden geselecteerd: ING, Rabobank, ABN Amro, SNS Bank, Regiobank, Triodos Bank, ASN Bank, Knab, Van Landschot en Bunq.<sup>16</sup>
- h. Op de website werden onder meer Live Blackjack (10 spelen)<sup>17</sup>, Live Roulette (13 spelen)<sup>18</sup>, tafelspelen (40 spelen)<sup>19</sup>, progressieve Jackpots (5 jackpots)<sup>20</sup>, Live Poker (5 spelen)<sup>21</sup>, Bingo (6 spelen)<sup>22</sup> en Vegas (20 spelen)<sup>23</sup> aangeboden.
- i. Bij het spel 'Jewel Strike' werden meerdere progressieve jackpots aangeboden, waaronder de 'Vegas Jackpot' van £ 1.598.417,24.<sup>24</sup>
- j. Er was een '100% up to £ 300 First deposit bonus' zichtbaar.<sup>25</sup>
- k. In totaal waren er 22 promoties beschikbaar.<sup>26</sup>
- l. Er werden weddenschappen op onder meer voetbal, handbal, volleybal, darts en motorsport aangeboden. In totaal waren 31 verschillende sporten zichtbaar.<sup>27</sup>
- m. Weddenschappen konden ook via de telefoon worden afgesloten.<sup>28</sup>

### 3.3 Tweede onderzoek 4 en 9 mei 2018

22. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 4 en 9 mei 2018 williamhill.com opnieuw digitaal vastgelegd en onderzocht.<sup>29</sup> Van dit onderzoek is een VVA opgemaakt.<sup>30</sup> Wederom is daarbij het moment van voor-inloggen en na-inloggen vastgelegd.<sup>31</sup>

23. Voor inloggen:

- a. De website was bereikbaar vanuit Nederland.<sup>32</sup>
- b. De valuta euro was als betaalmiddel aanwezig.<sup>33</sup>

---

<sup>16</sup> Stuk 12545/01.023.820/09.

<sup>17</sup> Stuk 12545/01.023.820/13.

<sup>18</sup> Stuk 12545/01.023.820/12.

<sup>19</sup> Stuk 12545/01.023.820/20.

<sup>20</sup> Stuk 12545/01.023.820/18.

<sup>21</sup> Stuk 12545/01.023.820/14.

<sup>22</sup> Stuk 12545/01.023.820/16.

<sup>23</sup> Stuk 12545/01.023.820/19.

<sup>24</sup> Stuk 12545/01.023.820/18.

<sup>25</sup> Stuk 12545/01.023.820/20.

<sup>26</sup> Stuk 12545/01.023.820/22.

<sup>27</sup> Stuk 12545/01.023.820/19, kolom aan de linker zijde.

<sup>28</sup> Stuk 12545/01.023.820/23.

<sup>29</sup> Dit onderzoek is opgenomen in bijlage 06.

<sup>30</sup> Stuk 12545/01.029.685.

<sup>31</sup> Het moment van voor inloggen is weergegeven in de bijlagen 01 t/m 06. Het moment na het inloggen is weergegeven vanaf bijlage 07.

<sup>32</sup> Stuk 12545/01.029.685/01.

<sup>33</sup> Stuk 12545/01.029.685/03.





- c. Op de website werd uitgelegd dat via iDEAL kon worden betaald.<sup>34</sup>
- d. Het land Nederland (*Netherlands*) kon worden geselecteerd in het drop down menu bij de klantenservice.<sup>35</sup>
- e. De klantenservice was te bereiken vanuit Nederland via telefoonnummer 0 0800-3551 3551.<sup>36</sup>
- f. Onder het sub-kopje 'Getting Started' werd Nederland niet vermeld als uitgesloten land.<sup>37</sup>
- g. Onderaan de website werd vermeld: William Hill is operated by WHG (International) Limited, a company registered in Gibraltar.<sup>38</sup>
- h. Vanuit Nederland, met een Nederlands IP adres kon worden ingelogd op het spelersaccount.<sup>39</sup> Daarbij is gebruik gemaakt van het spelersaccount dat is aangemaakt tijdens het onderzoek op 12 februari 2018.<sup>40</sup>

#### 24. Na inloggen:

- n. De betaalmethode iDEAL was als betaalmiddel te selecteren nadat op de website was ingelogd. Bij een transactie via iDEAL konden de volgende banken worden geselecteerd: ING, Rabobank, ABN Amro, SNS Bank, Regiobank, TriodosBank, ASN Bank, Knab, Van Landschot en Bunq.<sup>41</sup>
- i. Op de website werden onder meer Live Blackjack (+50 spelen)<sup>42</sup>, Live Roulette (+30 spelen)<sup>43</sup>, Fruitmachines (+60 spelen)<sup>44</sup>, Live Poker (5 spelen)<sup>45</sup>, Bingo (6 spelen)<sup>46</sup>, Live Baccarat (10 spelen)<sup>47</sup>, Moneyweel<sup>48</sup> en Scratchcard (50 spelen)<sup>49</sup> aangeboden.
- j. Ook werden 69 progressieve jackpots van vele miljoenen euro's aangeboden. De hoogste jackpot stond op € 10.230.799,82 (Jackpot Giant).<sup>50</sup>
- k. Er waren twee 'Vegas' promoties beschikbaar en 30 gratis 'spins' voor de 'Must drop Jackpot slots'.<sup>51</sup>

---

<sup>34</sup> 12545/01.029.685/04.

<sup>35</sup> Stuk 12545/01.029.685/05.

<sup>36</sup> Stuk 12545/01.029.685/05.

<sup>37</sup> Stuk 12545/01.029.685/06. Naar deze pagina wordt verwezen vanuit artikel 8.1 van de algemene voorwaarden van WHG. Deze algemene voorwaarden worden in paragraaf 3.5 van dit besluit nader uiteengezet.

<sup>38</sup> 12545/01.029.685/01.

<sup>39</sup> Vanaf stuk 12545/01.029.685/05.

<sup>40</sup> Stuk 12545/01.023.820/07.

<sup>41</sup> Stuk 12545/01.029.685/08.

<sup>42</sup> Stukken 12545/01.029.685/11f, /12, /12c, /12c1, /12c2, /12c3, /12c4.

<sup>43</sup> Stukken 12545/01.029.685/11f, /11h, /12b, /12b2, /12b3.

<sup>44</sup> Stukken 12545/01.029.685/13c.

<sup>45</sup> Stukken 12545/01.029.685/11f, /12e, /12E2, 17.

<sup>46</sup> Stuk 12545/01.029.685/16.

<sup>47</sup> Stukken 12545/01.029.685/12d, /12d2.

<sup>48</sup> Stukken 12545/01.029.685/11f, /12f.

<sup>49</sup> Stukken 12545/01.029.685/11j, /15.

<sup>50</sup> Stuk 12545/01.029.685/13g.

<sup>51</sup> Stuk 12545/01.029.685/11d.



- l. Er waren drie *'live casino'* promoties beschikbaar.<sup>52</sup>
- m. Er was een *'100% deposit bonus'* beschikbaar.<sup>53</sup>
- n. Het was mogelijk om (op uitnodiging) exclusieve *'VIP benefits'* te krijgen, met *'high roller tables'* en een eigen *'VIP manager'*.<sup>54</sup>
- o. Er werden weddenschappen op onder meer voetbal, paardenraces, tennis, handbal, hondenraces, cricket, volleybal, darts en vechtsporten aangeboden.<sup>55</sup> In totaal ging het om meer dan 25 verschillende sporten.<sup>56</sup>
- p. Onder *'BET LIVE IN PLAY NOW'* werden live weddenschappen aangeboden op lopende wedstrijden. Op het moment van onderzoek werd *'live betting'* op voetbalwedstrijden, tennis-, basketbal-, en volleybalwedstrijden aangeboden.<sup>57</sup>
- q. Er werd op de website niet verwezen naar Nederlandse verslavingszorginstanties.<sup>58</sup>

### 3.4 Onderzoek 29 mei 2018

- 25. Op 29 mei 2018 is williamhill.com voor de derde maal onderzocht. Daarbij zijn geen inhoudelijke verschillen geconstateerd ten opzichte van het tweede onderzoek dat plaatsvond op 4 en 9 mei 2018.<sup>59</sup>

### 3.5 Algemene voorwaarden

- 26. Tijdens de onderzoeken naar williamhill.com zijn ook vastgelegd de *'Terms and Conditions of Use of the Website and the Teleshopping Service'*, ofwel, de algemene voorwaarden.<sup>60</sup> Daaruit bleek het volgende:
  - a. De uitkomst van de kansspelen wordt bepaald door een zogenoemde *'random number generator'*, ofwel, een willekeurige nummergenerator. Hierop hebben spelers geen invloed. De speler accepteert die uitkomst.<sup>61</sup>
  - b. De *'operator'* van williamhill.com is WHG (International) te Gibraltar, waarvan de hoofdzetel zich op 6/1 Waterport Place, Gibraltar, bevindt.<sup>62</sup>
  - c. Er worden twee vergunningen vermeld. De eerste vergunning heeft betrekking op spelers die zijn geregistreerd op een adres in Groot-Brittannië of spelers die fysiek aanwezig zijn in Groot-Brittannië op het moment dat een transactie

<sup>52</sup> Stuk 12545/01.029.685/12g.

<sup>53</sup> Stuk 12545/01.029.685/13h.

<sup>54</sup> Stuk 12545/01.029.685/12h.

<sup>55</sup> Stuk 12545/01.029.685/10.

<sup>56</sup> Stuk 12545/01.029.685/10, zie blauwe kolom in het midden van de webpagina.

<sup>57</sup> Stuk 12545/01.029.685/10.

<sup>58</sup> Stuk 12545/01.029.685, onder 3.

<sup>59</sup> Rapport randnummer 11; bijlage 07, stuk 12545/01.031.536.

<sup>60</sup> Stukken: 12545/01.023.820/06; 12545/01.029.685/06b en 12545/01.031.536.

<sup>61</sup> Artikel 25.6.

<sup>62</sup> Artikel 1, Introduction, onder *'operator'*.



- door de speler wordt geplaatst. De tweede vergunning is afkomstig van de regering van Gibraltar, met licentienummers 034 en 042. Deze vergunning heeft betrekking op alle andere transacties van spelers.<sup>63</sup>
- d. Gelden op het account kunnen worden aangewend om weddenschappen te plaatsen.<sup>64</sup> Indien er geen evenredige weddenschappen of spelactiviteiten plaatsvinden, kunnen administratiekosten in rekening worden gebracht.<sup>65</sup> De gelden worden bewaard op een rekening die is gescheiden van het bedrijfsvermogen. Gelden op het account zijn niet verzekerd, gegarandeerd, of anderszins beschermd. Zo zijn deze ook niet beschermd in geval van insolventie.<sup>66</sup> Indien het account ten minste 13 opeenvolgende maanden niet wordt gebruikt, dan is sprake van een 'inactief account'. Voor alle niet-actieve accounts worden kosten in rekening gebracht.<sup>67</sup>
  - e. Het is niet de intentie dat de website wordt gebruikt vanuit landen die zijn uitgesloten volgens de lijst die wordt vermeld op de website.<sup>68</sup> Nederland stond niet op deze lijst van uitgesloten landen.<sup>69</sup>
  - f. De speler heeft een eigen verantwoordelijkheid om na te gaan of vanuit zijn jurisdictie aan de kansspelen mag worden deelgenomen.<sup>70</sup>
  - g. Indien het voor WHG duidelijk is dat de speler woonachtig is in een land waar het gebruik van de website illegaal is, dan heeft WHG het recht om het account onmiddellijk te sluiten.<sup>71</sup>
  - h. De speler zal WHG schadeloos stellen indien hij de algemene voorwaarden schendt. WHG heeft het recht om in zo'n geval het account uit te schakelen en de schade met het saldo op de spelersrekening te verrekenen.<sup>72</sup>

### 3.6 Onderzoek iDEAL

27. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 29 maart 2018 vanuit Nederland, op williamhill.com een storting verricht via de betalingsmethode iDEAL. Het proces van deze storting is digitaal vastgelegd en daarvan is een VVA opgemaakt.<sup>73</sup> Daaruit blijkt het volgende:
- a. Vanuit het kantoor van de Kansspelautoriteit in Den Haag is met het spelersaccount ingelogd op williamhill.com.<sup>74</sup>

<sup>63</sup> Artikel 1, Introduction, onder 'operator'.

<sup>64</sup> Artikel 7.1.

<sup>65</sup> Artikel 7.2.

<sup>66</sup> Artikel 7.3.

<sup>67</sup> Artikel 7.10.

<sup>68</sup> Artikel 8.1.

<sup>69</sup> Stukken 12545/01.023.820/06; 12545/01.029.685/06.

<sup>70</sup> Artikel 8.2.

<sup>71</sup> Artikel 8.3.

<sup>72</sup> Artikel 20.

<sup>73</sup> Bijlage 3, stuk 12545/01.024.799.

<sup>74</sup> Bijlage 3, stuk 12545/01.024.799, paragraaf 3.



- b. Vervolgens waren verschillende betaalsystemen beschikbaar, zoals Visa, Mastercard en iDEAL.<sup>75</sup>
- c. Na het selecteren van de betaalmethode iDEAL, kon maximaal € 12.000,- worden gestort. Er werden geen kosten gerekend en de storting werd direct verwerkt.<sup>76</sup>
- d. Indien hulp nodig was kon worden gebeld met het nummer: 0800-0856-296.<sup>77</sup>
- e. De storting van de toezichthouder werd verricht via ABN-AMRO en een deel van het betaalproces was in de Nederlandse taal.<sup>78</sup>
- f. Er is succesvol € 10,- overgemaakt. Op het bankafschrift stond vermeld WH Online.<sup>79</sup> Vervolgens is dit bedrag bijgeschreven op de balans in het spelersaccount.<sup>80</sup>

### 3.7 Onderzoek applicaties Williamhill

- 28. Op 18 april en 28 mei 2018 is een onderzoek ingesteld om vast te stellen of WHG en/of William Hill beschikken over applicaties (apps). Relevante bevindingen zijn digitaal vastgelegd en daarvan is een VVA opgemaakt.<sup>81</sup>
- 29. Op 18 april 2018 is geconstateerd dat op naam van William Hill twee applicaties werden aangeboden, William Hill Games<sup>82</sup> en William Hill Poker.<sup>83</sup>
- 30. Deze applicaties zijn door de toezichthouder gedownload op een iPhone 5 die via wifi was verbonden met een Nederlands IP adres.<sup>84</sup> In de applicaties is het logo te zien van de Gambling Commission en William Hill.
- 31. In de applicatie 'William Hill Games' werden kansspelen aangeboden zoals roulette, blackjack en fruitmachines. In de applicatie 'William Hill Poker' werden poker, blackjack en fruitmachines aangeboden. Ook was het mogelijk om geld over te maken via iDEAL.<sup>85</sup> De aangeboden valuta was in ponden en in euro's.
- 32. De twee applicaties werden beschreven op de website van (BEDRIJF 1).<sup>86</sup> Daar staat beschreven dat de verkoper van de applicatie WGH (International) Limited

<sup>75</sup> Stuk 12545/01.024.799/01, kolom links.

<sup>76</sup> Stuk 12545/01.024.799/01, kolom midden.

<sup>77</sup> Stuk 12545/01.024.799/01, kolom rechts.

<sup>78</sup> Stukken: 12545/01.024.799/03; Bijlage 12545/01.024.799/04.

<sup>79</sup> Stukken 12545/01.024.799/04; 12545/01.024.799/05.

<sup>80</sup> Stuk 12545/01.029.685/10, onder *main Balance*.

<sup>81</sup> Bijlage 5; stuk 12545/01.029.700.

<sup>82</sup> Bijlage: 12545/01.029.700/01.

<sup>83</sup> Stuk: 12545/01.029.700/02.

<sup>84</sup> Stuk 12545/01.029.700, randnummer 4.1.

<sup>85</sup> Stukken 12545/01.029.700/01; 12545/01.029.700/02.

<sup>86</sup> Stukken 12545/01.029.700/03; 12545/01.029.700/04.



is.<sup>87</sup> Voor het downloaden wordt een leeftijdsgrens van 17 jaar aangehouden.<sup>88</sup> Het downloaden is gratis. Een deel van de informatie is in de Nederlandse taal.

33. Op de applicaties kon met het speleraccount (van williamhill.com) worden ingelogd. Ook was op de balans het eerder gestorte bedrag van € 10,- zichtbaar. Er kon worden gekozen voor verschillende inzetten € 0,20; € 0,40; € 0,60; € 1,00; € 2,00; € 4,00; € 6,00; € 10,00; € 20,00; € 30,00 onder de knop 'Bet'.<sup>89</sup> Er waren verschillende 'Win' knoppen te zien. Ook werden verschillende prijzen aangeduid zoals: 'Prize Pool: € 50 ticket', 'Buy-in € 2 prizes up to € 2000'.
34. Bij het spel blackjack kon minimaal € 0,20 en maximaal € 100,- worden ingezet en was de tekst '*Place your bets, please*' te zien. Onder de informatie was een beschrijving van de apps in het Nederlands: 'Gokken en wedstrijden'; 'Content met intense simulatie van het gokken kan regelmatig voorkomen'. Verder waren verschillende bonussen en promoties beschikbaar.

### 3.8 Onderzoek naar de betrokkenen

#### *WHG (International) Limited*

35. Registrant van williamhill.com is WHG (International) Limited (WHG).<sup>90</sup> In de algemene voorwaarden is WHG aangeduid als '*operator*'.<sup>91</sup> Onderaan de website werd vermeld: '*William Hill is operated by WHG (International) Limited, a company registered in Gibraltar*'.<sup>92</sup>
36. Op 27 en 28 maart 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit WHG nader onderzocht.<sup>93</sup> Daarbij is geconstateerd dat WHG beschikt over een kansspelvergunning die is afgegeven door de Gibraltar Gambling Commissioner.<sup>94</sup> Eveneens beschikt WGH over een vergunning die is afgegeven door de UK Gambling Commission.<sup>95</sup> Beide vergunningen hebben betrekking op williamhill.com. Het geregistreerde adres is 6/1 Waterport Place in Gibraltar, GX11 1AA.<sup>96</sup>

<sup>87</sup> Stuk 12545/01.029.700/03.

<sup>88</sup> Stuk 12545/01.029.700/03.

<sup>89</sup> Stuk 12545/01.029.700/01.

<sup>90</sup> Stuk: 12545/01.023.820, onder 12.

<sup>91</sup> Stukken: 12545/01.023.820/06; 12545/01.029.685/06b en 12545/01.031.536, artikel 1, *Introduction*, onder '*operator*'.

<sup>92</sup> Stukken Stuk 12545/01.023.820/01; 12545/01.029.685/01.

<sup>93</sup> Bijlage 02. Stuk 12545/ 01.024.796.

<sup>94</sup> Stuk 2545/01.024.796/01.

<sup>95</sup> Stuk 12545/01.024.796/02.

<sup>96</sup> Stuk 12545/ 01.024.796 randnummer 4.



37. De toezichthouder heeft onderzoek gedaan naar de organisatiestructuur waar WHG onderdeel van uitmaakt.<sup>97</sup> Uit onder meer het organogram blijkt dat WHG de 'online business' voor haar rekening neemt.<sup>98</sup>

(BEDRIJF 2) en (BEDRIJF 3)

38. WHG is een 100% dochteronderneming van (BEDRIJF 2).<sup>99</sup> (BEDRIJF 2) is een dochteronderneming van (BEDRIJF 3).<sup>100</sup> De bedrijfsomschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel in het Verenigd Koninkrijk (genaamd *Companies House*), is voor (BEDRIJF 2) en (BEDRIJF 3) aangeduid als: *Gambling and betting activities*.<sup>101</sup> Beiden zijn gevestigd op (ADRES X).<sup>102</sup>

## 4 Rapport

39. Op basis van de onderzoeken is een rapport opgemaakt zoals bedoeld artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).<sup>103</sup>

40. Op 17 juli 2018 is het rapportdossier (de onderliggende stukken van het rapport inclusief inventarislijst) digitaal toegestuurd aan WHG.<sup>104</sup> Daarbij kon WHG aangeven welke gegevens als vertrouwelijk aangemerkt dienden te worden. Op verzoek van de gemachtigde van WHG is om een extra reactietijd gevraagd. Desondanks is geen reactie ontvangen.

41. Op 21 augustus 2018 is aan de gemachtigde van WHG het rapport toegestuurd.<sup>105</sup> Op diezelfde dag heeft de afdeling Handhaving van de Kansspelautoriteit het rapport overgedragen aan de afdeling Juridische zaken en Ontwikkeling van de Kansspelautoriteit.<sup>106</sup>

### 4.1 Bevindingen

42. In het rapport wordt geconstateerd dat op *williamhill.com* in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok gelegenheid is gegeven mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige

<sup>97</sup> Stuk 12545/01.024.796, randnummer 7; stuk 12545/01.024.796/05.

<sup>98</sup> Stuk 12545/01.024.796/05, p. 19.

<sup>99</sup> Stuk 12545/01.024.796/08, pagina 42, onder *Appendix 1 Related undertakings disclosure*.

<sup>100</sup> Stuk 12545/01.024.796/08, pagina 2, derde alinea onder *Strategic Report*.

<sup>101</sup> Stukken 12545/01.024.796/06; 12545/01.024.796/09.

<sup>102</sup> Stukken 12545/01.024.796/06; 12545/01.024.796/09.

<sup>103</sup> Stuk 01.037.926.

<sup>104</sup> Stuk Stuk 12545/01.035.725.

<sup>105</sup> Stuk 12545/01.037.490.

<sup>106</sup> Stuk 12545/01.037.491.



kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

43. De kansspelen betreffen onder meer blackjack, roulette, fruitmachines, progressieve jackpots, poker, bingo, baccarat, moneyweel, scratchcards en sportweddenschappen. De kansspelen waren voor consumenten vanuit Nederland beschikbaar.

## 4.2 Deelname vanuit Nederland

44. Om deel te kunnen nemen aan deze kansspelen kon een speler vanuit Nederland een account aanmaken en geld storten met behulp van iDEAL of via een andere betaalmethode. Daarbij kon gebruik worden gemaakt van een Nederlands bankrekeningnummer. Nederland was op williamhill.com niet opgenomen op de lijst met uitgesloten landen.

## 5 Zienswijze WHG

45. Bij brief van 6 september 2018 zijn WHG en haar gemachtigde uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 27 september 2018 een zienswijze op het rapport te geven.<sup>107</sup> Op verzoek van WHG is de hoorzitting verplaatst naar 1 oktober 2018.<sup>108</sup> WHG en haar gemachtigde zijn op de hoorzitting verschenen.<sup>109</sup>
46. Tijdens de hoorzitting heeft WHG een schriftelijke pleitnota overgelegd.<sup>110</sup> Deze is mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.<sup>111</sup> De zienswijze van WHG is als volgt:
- WHG bevestigt dat zij spelers uit Nederland accepteert en daarvan ook betalingen heeft ontvangen. Echter stelt WHG zich niet actief te hebben gericht op Nederlandse spelers, maar dat de website 'slechts' passief beschikbaar was. WHG ging ervan uit dat dit geoorloofd was.
  - WHG beschikt over vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen. Deze zijn verleend in het Verenigd Koninkrijk en Gibraltar.
  - WHG is onderdeel van (BEDRIJF 3). De groep heeft ook online vergunningen in Spanje, Italië en de VS (Nevada). (UITGEZONDERD VAN OPENBAARMAKING)

---

<sup>107</sup> Stuk 12920/01.041.431.

<sup>108</sup> Stuk 12920/01.041.891.

<sup>109</sup> Stuk 12920/01.042.717.

<sup>110</sup> Stuk 12920/01.042.917.

<sup>111</sup> Stuk 12920/01.042.860.



- d. Er zijn gedoogafspraken gemaakt met Justitie. Deze staan alleen niet op papier. Deze afspraken zijn later, in 2012, geconverteerd in het toen geldende prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit. Aan die afspraken heeft WHG zich gehouden.
- e. Hoewel de Kansspelautoriteit stelt dat het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid is, werd niet opgetreden tegen partijen die zich hielden aan het prioriteringsbeleid. Dit heeft het toenmalige bestuur van de Kansspelautoriteit ondubbelzinnig en concreet gesteld in bestuursvergaderingen.
- f. WHG stelt dat vrijwel alle kansspelen van beursgenoteerde internationale bedrijven (inclusief zichzelf) passief beschikbaar zijn in Nederland en dat dit in afgelopen 6 jaar niet heeft geleid tot handhaving. Ook de rechtbank Amsterdam heeft gesteld dat 'tegen bonafide - hoewel zonder vergunning handelende – aanbieders niet wordt opgetreden.'<sup>112</sup> Tegen de partij waar het hier om ging heeft de Kansspelautoriteit niet handhavend opgetreden.
- g. In 2017 is het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit aangescherpt ten aanzien van aanbieders die zich 'specifiek en onmiskenbaar' zouden richten op de Nederlandse markt. Daaronder wordt mede verstaan het ontbreken van geoblockingtechnieken. Dit criterium betekent handhaving tegen alle partijen die slechts passief beschikbaar zijn en het maakt alle overige criteria volstrekt overbodig.
- h. Tijdens het congres Gaming in Holland 2017 zijn over het aangescherpte handhavingsbeleid vragen gesteld aan de toenmalig directeur van de Kansspelautoriteit. Hiervan is een video beschikbaar waar WHG naar verwijst. Op de vraag of de Kansspelautoriteit uit is op een totale 'blackout' van de markt, antwoordde de directeur dat het aangescherpte beleid bedoeld is voor partijen die zich richten op de Nederlandse markt.
- i. Op de vraag of het acceptabel is dat .com aanbieders die passief beschikbaar zijn voor Nederlandse ingezetenen zonder gebruik te maken van specifieke Nederlandse URL's of Nederlandstalige websites, antwoordde de directeur dat indien aanbieders zich niet richten op Nederlandse consumenten, een dergelijke benaderingswijze 'very acceptable' is. WHG stelt deze uitleg te hebben gevolgd.
- j. WHG heeft geen Nederlandstalige klantenservice en is niet bereikbaar op een 0800-nummer. WHG maakt gebruik van een internationaal telefoonnummer waarmee zij nagenoeg wereldwijd bereikbaar is.
- k. WHG had in de onderzochte periode iDeal beschikbaar, maar dit werd niet gepromoot, het was pas zichtbaar bij het stortingsproces. Andere top 10 aanbieders hebben ook iDEAL beschikbaar.

---

<sup>112</sup> Rechtbank Amsterdam 18 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1452.





- l. WHG heeft vooralsnog geen actieve blokkade op IDEal of door Nederlandse banken uitgegeven creditcards, omdat zij enkel passief beschikbaar is en zij niet specifiek en onmiskenbaar is gericht op de Nederlandse markt. Het enkele feit dat deze betaalmethoden niet zijn afgesloten leidt niet tot een andere conclusie.
  - m. IDEAL op de website dient ook voor Belgen met een Nederlands rekeningnummer en Nederlanders die zich in het buitenland bevinden. Het enkele feit dat een onder Nederlandse rekeninghouders populair betaalsysteem beschikbaar is, betekent niet dat sprake is van onmiskenbare gerichtheid op Nederlandse ingezetenen of dat sprake zou zijn van een wetsovertreding.
  - n. Op het Facebookaccount van WHG worden Nederlandse ingezetenen geweigerd, omdat zij niet tot de doelgroep van WHG behoren.
  - o. Indien de Kansspelautoriteit over wenst te gaan tot handhaving tegen iedere aanbieder die voor Nederlandse ingezetenen op welke manier dan ook beschikbaar is, dan moet zij dat op volstrekt transparante wijze kenbaar maken aan de markt. Het ontbreken daarvan botst met het rechtszekerheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.
  - p. WHG constateert -met de Kansspelautoriteit- dat er ten onrechte twee applicaties in de appstore zichtbaar zijn althans zijn geweest. Vrijwel onmiddellijk nadat deze omissie is ontdekt is actie ondernomen door WHG en is (BEDRIJF 1) verzocht deze applicaties te verwijderen en verwijderd te houden. Het is WHG niet bekend hoe het mogelijk is dat in weerwil van interne instructies deze applicaties toch in de appstore zijn beland. Dit klemmt te meer nu (BEDRIJF 1) in 2016 en in 2017 is verzocht om applicaties uit de appstore te verwijderen en verwijderd te houden. Hoewel WHG beseft dat het haar verantwoordelijkheid is en blijft om er zorg voor te dragen dat haar aanbod niet gericht wordt op de Nederlandse markt heeft zij (BEDRIJF 1) om opheldering gevraagd. WHG geeft aan binnen één week na de hoorzitting hierover stukken te overleggen aan de Kansspelautoriteit.
  - q. Hoewel de applicaties vanaf 17+ kunnen worden gedownload, accepteert WHG geen minderjarigen.
47. Naar aanleiding van de hoorzitting heeft WHG op 11 oktober 2018 nadere stukken overgelegd. Dit betreft een emailwisseling met (BEDRIJF 1). WHG verzoekt de Kansspelautoriteit om nader onderzoek te doen naar de applicaties en de rol van (BEDRIJF 1).<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Stuk 01.044.448.



## 6 Beoordeling zienswijze WHG

### 6.1 Handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit

48. Kort na de oprichting van de Kansspelautoriteit in april 2012, is een groot aantal aanbieders van online kansspelen schriftelijk en/of per e-mail geïnformeerd over de nieuwe situatie dat vanaf dat moment actief wordt toegezien op naleving van de Wok door een speciaal daartoe opgerichte autoriteit. Tevens zijn de bedrijven geïnformeerd over de prioritering in de handhaving. Over het optreden van de – toen nog – nieuwe autoriteit en het prioriteringsbeleid zijn ook persberichten uitgebracht. Met ingang van 1 januari 2017 worden geen aanschrijvingen meer verzonden.<sup>114</sup>
49. Bij de aanpak van illegale online aanbieders legde de Kansspelautoriteit sinds 2012 prioriteit bij aanbieders die kansspelen aanbieden in de Nederlandse taal, voor hun aanbod gebruik maken van een website met een .nl-extensie of reclame maken op tv, radio of gedrukte media.<sup>115</sup> Een illegale aanbieder die niet aan deze prioriteringscriteria voldoet, komt uiteraard ook voor handhaving in aanmerking, maar heeft een lagere prioriteit. De rechtbank Den Haag oordeelde in dit verband reeds meermaals in duidelijke bewoordingen: *Het niet voldoen aan deze prioriteringscriteria betekent overigens niet dat van een overtreding geen sprake is, of dat [de raad van bestuur] niet handhavend zou mogen optreden.*<sup>116</sup>
50. Het prioriteringsbeleid is daarmee bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving. De raad van bestuur verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018:

*Aangezien het de Ksa ontbreekt aan middelen en mankracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden, heeft de Ksa het prioriteringsbeleid opgesteld. Daarin staat dat de aanbieders die prominent op de Nederlandse markt zijn gericht in eerste instantie voorwerp zijn van haar handhavingsacties. [...] Evenals de rechtbank heeft overwogen, komt dit beleid de Afdeling niet onredelijk voor, nu in het bijzonder op Nederland gerichte illegale aanbieders veel schade aan Nederlandse consumenten kunnen berokkenen.*<sup>117</sup>

<sup>114</sup> In een nieuwsbericht van 30 mei 2017 heeft de Kansspelautoriteit aangekondigd dat de aanpak van aanbieders van online kansspelen verder wordt verscherpt.

<sup>115</sup> Zie onder randnummer 4.

<sup>116</sup> Rb. Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), r.o. 4, 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), r.o. 6 en 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (Bluemay), r.o. 4.3.

<sup>117</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155.



51. WHG duidt het beleid echter aan als 'gedoogbeleid', maar van een gedoogbeleid is nooit sprake geweest. De raad van bestuur heeft dat ook meermaals expliciet uitgedragen.<sup>118</sup> Dit standpunt van de raad van bestuur is, zoals gezegd, in de rechtspraak algemeen geaccepteerd.<sup>119</sup>
52. Voorts is het handhavingsbeleid met ingang van 1 juni 2017 aangescherpt. De Kansspelautoriteit richt zich sindsdien op alle aanbieders die hun aanbod specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten. Ook over deze aanscherping is een nieuwsbericht gewijd op de website van de Kansspelautoriteit:<sup>120</sup>

*Niettemin is er online nog steeds kansspelaanbod dat zich nog specifiek en onmiskenbaar richt op de Nederlandse markt, ook al valt dit aanbod niet (meer) binnen de termen van de prioriteringscriteria. De Kansspelautoriteit zal ook tegen dit kansspelaanbod optreden, omdat dit eveneens indruist tegen de publieke doelen die de Kansspelautoriteit nastreeft (zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/publieke-doelen/>). Zie over het maatschappelijk belang dat de Kansspelautoriteit handhaaft onder: Veilig spelen op eerlijke markt. Daarom breidt de Kansspelautoriteit haar aanpak vanaf 1 juni dit jaar uit. Ze gaat haar aanpak verder concentreren op kansspelaanbieders die zich (nog) specifiek en onmiskenbaar richten op Nederlandse spelers. Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor de Kansspelautoriteit op meerdere manieren blijken zoals uit:*

- *kansspelaanbod via een website met een .nl-extensie (van aanbod via een .nl website kan ook sprake zijn bij (in)directe doorgeleiding vanaf websites met een .nl extensie);*
- *kansspelaanbod via een website die, al dan niet na inloggen, (mede) in de Nederlandse taal te raadplegen is;*
- *illegaal online kansspelaanbod waarvoor reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt;*
- *gebruik van domeinnamen met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen (zoals 'klompenbingo', 'gezelligheidspoker' of 'rood-wit-blauw-casino');*
- *overige kenmerken waaruit gerichtheid op Nederland is af te leiden (plaatjes op de website van typisch Nederlandse elementen als klompen of molens, bonussen die aan te merken zijn als typisch Nederlands zoals stroopwafels).*
- *het gebruik van betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt;*
- *het ontbreken van (verschillende variaties) van geoblocking.*

<sup>118</sup> Zie bijvoorbeeld het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit van oktober 2016, pp. 5 en 7, te vinden op <https://www.kansspelautoriteit.nl/>.

<sup>119</sup> Zie voor voorbeelden: Rb. Den Haag 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671, r.o. 4.5 en Rb. Den Haag 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778, r.o. 6: ("Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid").

<sup>120</sup> <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.



- *Deze lijst met kenmerken is niet limitatief (uitputtend). Ook uit andere kenmerken kan de gerichtheid op de Nederlandse markt blijken.*

53. WHG stelt zich op het standpunt dat de raad van bestuur tijdens bestuursvergaderingen ondubbelzinnig en concreet heeft gezegd dat niet zou worden opgetreden tegen partijen die zich hielden aan het prioriteringsbeleid. Zij verwijst naar notulen die openbaargemaakt zijn naar aanleiding van een WOB verzoek in 2013.<sup>121</sup>
54. De raad van bestuur merkt hierover op dat WHG aan deze stukken niet het vertrouwen kan ontleenen dat zij het recht zou hebben om de wet te overtreden. In dat verband verwijst de raad van bestuur naar vaste jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat *er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend*.<sup>122</sup> Niet gesteld noch gebleken is dat er in casu sprake is van zulke toezeggingen. Bovendien heeft WHG diverse aanschrijvingen ontvangen van de raad van bestuur waarin WHG juist is gewaarschuwd voor haar illegale exploitatie.

## 6.2 Aanschrijvingen

55. Op 8 juni 2012 is WHG aangeschreven door de Kansspelautoriteit. WHG is gewezen op het feit dat het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning in strijd is met de Wok. Aangegeven is dat het (toenmalige) prioriteringsbeleid de handhavingfocus van de Kansspelautoriteit bepaalt.<sup>123</sup> Aanbieders die kansspelen aanbieden in de Nederlandse taal, voor hun aanbod gebruik maken van een website met een .nl-extensie of reclame maken op tv, radio of gedrukte media, komen als eerste voor handhaving in aanmerking. Een illegale aanbieder die niet aan deze prioriteringscriteria voldoet, komt uiteraard ook voor handhaving in aanmerking, maar heeft een lagere prioriteit. Het prioriteringsbeleid kan te zijner tijd worden gewijzigd. De kansspelautoriteit zal de kansspelmarkt daarvan tijdig op de hoogte stellen.

---

<sup>121</sup> Deze stukken zijn openbaar gemaakt naar aanleiding van een Wob besluit.  
<https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/>.

<sup>122</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102 (Landhuis Hengelo), r.o. 4.4.1.

<sup>123</sup> Referentie 00.001.630.



56. Op 22 juni 2012 heeft WHG aangegeven deze brief als volgt te begrijpen: *'WHG understanding of your letter is that if we comply with the three criteria we will be low on your list of priorities in terms of enforcement.'*<sup>124</sup>
57. Bij brief van 5 augustus 2014 heeft de Kansspelautoriteit opnieuw gesteld dat de prioriteringscriteria een volgorde aanbrengen in de aanpak van illegale kansspelaanbieders online. Het niet (meer) voldoen aan de criteria vrijwaart de aanbieder niet van handhaving.<sup>125</sup>
58. Op 30 september 2014 heeft de Kansspelautoriteit WHG aangeschreven vanwege wervings- en reclameactiviteiten rondom (inter)nationale (sport)evenementen, welke gericht waren op de Nederlandse markt. Deze vonden plaats rondom het FIFA Wereld Kampioenschap voetbal en de Tour de France. De Kansspelautoriteit heeft WHG verzocht deze activiteiten te staken.<sup>126</sup> Bij brief van 19 december 2014 gaf WHG aan haar marketingactiviteiten die gericht waren op de Nederlandse markt te staken.<sup>127</sup>
59. Op 8 april 2015 gaf WHG aan geïnteresseerd te zijn in het verkrijgen van een vergunning voor kansspelen op afstand. Daarom handelt WHG (naar eigen zeggen) in overeenstemming met de prioriteringscriteria ten aanzien van de *'business'* die gegenereerd wordt door Nederlandse klanten. Nu de wetgeving langer op zich liet wachten en WHG haar marktaandeel t.o.v. andere illegale aanbieders zag verkleinen, was zij voornemens haar marketingactiviteiten op de Nederlandse markt te hervatten.<sup>128</sup>
60. Bij brief van 21 april 2015 heeft de Kansspelautoriteit opnieuw aangegeven dat het verboden is om online kansspelen zonder vergunning in Nederland aan te bieden. Daarbij werd WHG herinnerd aan de aanschrijvingen van 5 augustus 2014 en 30 september 2014. Enkel het beëindigen van marketingactiviteiten rondom internationale sportevenementen vrijwaart WHG niet van handhaving.<sup>129</sup>
61. Anders dan WHG stelt, heeft de raad van bestuur diverse malen aangegeven dat handhavend kan worden opgetreden.

---

<sup>124</sup> Brief van 22 juni 2012, gestuurd door WHG, gericht aan de Kansspelautoriteit.

<sup>125</sup> Referentie 00.033.173.

<sup>126</sup> Referentie 00.037.556.

<sup>127</sup> Brief van 19 september 2015, geregistreerd onder: 00.043.417.

<sup>128</sup> Brief van 8 april 2015, geregistreerd onder: 00.050.066.

<sup>129</sup> Referentie 00.050.155.



### 6.3 Exploitatie onder buitenlandse vergunningen

62. WHG stelt te beschikken over vergunningen in het Verenigd Koninkrijk en Gibraltar. Voor het op Nederland gerichte aanbod wordt blijkens de algemene voorwaarden gebruik gemaakt van een vergunning die is verleend in Gibraltar. De beweerdelijk in het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Nevada verkregen vergunningen worden in de algemene voorwaarden niet genoemd.
63. Het toezicht door de toezichthouder in Gibraltar beperkt zich slechts tot het aanbod in die jurisdictie. De bevoegdheden van de toezichthouder strekken zich immers vanzelfsprekend niet uit tot buiten de landsgrenzen en dus ook niet tot (het aanbod) in Nederland. De raad van bestuur wijst er bovendien op dat WHG geen spelers accepteert uit onder meer Denemarken, België, Frankrijk en Portugal.<sup>130</sup> Nederlandse spelers worden wel geaccepteerd.
64. Het is echter niet relevant dat vergunningen zijn verleend door buitenlandse autoriteiten. In de Europese Unie geldt immers geen wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen. Voor het verlenen van vergunningen voor het aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt is dan ook alleen de betreffende Nederlandse autoriteit bevoegd, namelijk de Kansspelautoriteit. Ten overvloede wijst de raad van bestuur erop dat op geen enkele wijze is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, ook door de elders verleende vergunningen worden gediend.
65. De raad van bestuur overweegt voorts dat het aanbieden van kansspelen in vele landen vergunningplichtig is en er eisen worden gesteld aan de aanbieders en hun aanbod. Er bestaan verplichtingen met het oog op de financiële afwikkeling (zoals uitkeringspercentages bij speelautomaten), voorkomen van witwassen en fraude, verslavingspreventie, heffingen en belastingen. Voor kansspelen bestaat geen Europese of andere harmonisatie van regelgeving. Aanbieders van kansspelen worden geacht zich hier rekenschap van te geven en te onderzoeken in welk land zij volgens welke regels kansspelen wel of niet mogen aanbieden.
66. WHG had zich kunnen en moeten realiseren dat haar bedrijfsactiviteiten dus niet vrijelijk kunnen worden ontplooid en moeten onderzoeken welke regels er in Nederland van toepassing zijn bij het aanbieden van kansspelen. WHG heeft dat niet of in elk geval onvoldoende gedaan.

---

<sup>130</sup> Stuk 12545/01.029.685/06.



## 6.4 Gerechtshof Amsterdam

67. Uit de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016<sup>131</sup> kan naar het oordeel van de raad van bestuur niet worden afgeleid dat de Kansspelautoriteit wetsovertredingen gedooft.
68. De betreffende uitspraak van het gerechtshof is eerder door verschillende overtreders aangevoerd, zoals bijvoorbeeld moge blijken uit de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, overweging 5. Dit heeft nimmer geleid tot het oordeel dat er sprake was van een gedoogbeleid.

## 6.5 Toelichting congres Gaming in Holland 2017

69. Door WHG is aangevoerd dat op de conferentie Gaming in Holland 2017 door de (toenmalige) directeur van de Kansspelautoriteit zou zijn gezegd dat de Kansspelautoriteit niet streeft naar een *'total black out'* van de kansspelmarkt. De toespraak van de directeur is te raadplegen via internet.<sup>132</sup> De *'black out'* komt ter sprake op 25.20 minuten, waar gevraagd wordt of de Kansspelautoriteit naar een *'total black out'* streeft. Op die vraag antwoordde de directeur dat aanbieders *'should not target Dutch consumers'*.
70. Op de vraag of het acceptabel is dat .com aanbieders die passief beschikbaar zijn voor Nederlandse ingezetenen maar zonder specifieke Nederlandse URL's of Nederlandstalige websites, antwoordde de directeur dat indien aanbieders zich niet richten op Nederlandse consumenten, een dergelijke benaderingswijze *'very acceptable'* is. WHG stelt deze uitleg te hebben gevolgd. Voorts stelt WHG dat de eis van geoblocking de overige prioriteringscriteria overbodig maken.
71. Zoals reeds gesteld was WHG altijd al gehouden om het verbod als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok na te leven. Aan niets kan zij het vertrouwen ontlenen dat dat verbod voor haar niet zou gelden of dat de Kansspelautoriteit niet handhavend zou optreden jegens haar in het geval van een overtreding van dat verbod. In dat verband verwijst de raad van bestuur opnieuw naar vaste jurisprudentie van de Afdeling.<sup>133</sup>
72. De Kansspelautoriteit is er altijd transparant over geweest dat zij vroeg of laat alle overtreders zou aanpakken. Zo plaatste zij op 12 februari 2014 een nieuwsbericht op haar website waarin onder andere te lezen stond:

<sup>131</sup> ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

<sup>132</sup> <http://www.gaminginholland.com/8106>. De betreffende toespraak werd gehouden op 13 juni 2017.

<sup>133</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102 (Landhuis Hengelo), r.o. 4.4.1.



*Dat betekent niet, dat websites die al deze criteria omzeilen, niet worden aangepakt. Zij zijn net zo goed strafbaar als ze hun kansspel op de Nederlandse markt richten. Zij komen alleen later aan de beurt in de handhaving.<sup>134</sup>*

73. WHG heeft er dus altijd rekening mee moeten houden dat tegen haar, net als iedere andere overtreder, handhavend zou kunnen worden opgetreden. De Kansspelautoriteit heeft nooit toegezegd dat voor haar een uitzondering zou worden gemaakt.
74. De uitlatingen van de directeur zijn in lijn met het beleid van de raad van bestuur. In de presentatie waaraan WHG verwijst is meermaals benadrukt dat de aanbieders geen consumenten uit Nederland mogen accepteren. WHG heeft deze uitleg, anders dan zij zelf stelt, niet gevolgd.
75. De raad van bestuur kan WHG evenmin volgen in haar stelling over geoblocking. Het enige wat van WHG wordt verlangd is dat zij de wet naleeft. In haar geval houdt dat onder meer in dat zij geen kansspelen aanbiedt waarvoor zij geen vergunning heeft. Een eenvoudige manier om dat te realiseren zou geoblocking zijn, maar als WHG de naleving van het genoemde verbod op andere wijze had nageleefd (bijvoorbeeld door alle kansspelen van haar website te verwijderen of spelers vanuit Nederland niet te laten meedingen naar prijzen of premies), dan had de raad van bestuur geen aanleiding gezien om handhavend op te treden. In dat geval is geoblocking dus niet vereist.

## 6.6 Handhavend optreden tegen andere aanbieders

76. WHG stelt dat de Kansspelautoriteit niet optreedt tegen andere aanbieders van online kansspelen zonder vergunning die exact dezelfde gedragslijn hanteren. De raad van bestuur kan deze stelling niet plaatsen, omdat hij wel degelijk optreedt tegen (andere) kansspelaanbieders die de Wok overtreden. De raad van bestuur verwijst naar alle sanctiebesluiten die hij op zijn website openbaar heeft gemaakt.<sup>135</sup> Bovendien heeft WHG geen enkel inzicht in de bij de kansspelautoriteit lopende onderzoeken.
77. Alle aanbieders van online kansspelen in Nederland worden aangepakt volgens het handhavingsbeleid. Dat handhaving plaatsvindt in de volgorde van handhavingsbeleid, maakt niet dat sprake is van ongelijkheid. WHG heeft niet

<sup>134</sup> <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/februari-0/handhaven-illegale/>.

<sup>135</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/bsluiten/sanctiebesluiten/>.





onderbouwd waaruit volgt dat de raad van bestuur aanbieders ongelijk heeft behandeld.

78. Op 11 september 2018 bepaalde de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag dat uit het feit dat de Kansspelautoriteit niet tegen alle aanbieders tegelijk kan optreden, geen verbod volgt om überhaupt handhavend op te treden.<sup>136</sup>
79. Het is en blijft daarom voor een ieder verboden om kansspelen aan te bieden zonder de vereiste vergunning. De raad van bestuur is bevoegd handhavend op te treden tegen iedereen die dat verbod overtreedt. Dat, bij de bepaling van de volgorde van de aanpak van overtreders, criteria als de aanwezigheid van iDEAL of de afwezigheid van geoblocking worden gebruikt, maakt dat niet anders.

## 6.7 Het gebruik van iDEAL

80. WHG stelt dat iDEAL op de website ook dient voor Belgische consumenten met een Nederlands bankrekeningnummer. De raad van bestuur kan deze stelling niet plaatsen. Ten eerste beschikt WHG niet over een vergunning in België. Ten tweede stelt WHG zelf op haar website dat zij spelers uit België niet accepteert.<sup>137</sup>
81. De raad van bestuur merkt op dat de aanwezigheid van iDEAL niet bepalend is voor de vaststelling van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Wel volgt uit het aanbieden van iDEAL een specifieke en onmiskenbare gerichtheid op Nederland. Dit is ook erkend door de Afdeling:

*Van de betaalwijze iDEAL kan alleen gebruik worden gemaakt door een betaler die over een Nederlandse bankrekening beschikt, zodat hierin een objectieve aanwijzing is gelegen dat de websites zich mede richten op potentiële deelnemers in Nederland.<sup>138</sup>*

82. Dat iDEAL bedoeld is voor Nederlanders die zich in het buitenland bevinden, is ongeloofwaardig. Indien dit daadwerkelijk het geval zou zijn, dan was het logisch geweest als WHG spelers die zich in Nederland bevinden, niet had geaccepteerd (quod non).

---

<sup>136</sup> Rechtbank Den Haag, 11 september 2018, SGR 18/5274 en 18/5262.

<sup>137</sup> Stuk: 12545/01.029.685/06.

<sup>138</sup> ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, (Imperial) r.o. 7.2.



## 6.8 Rechtszekerheid, legaliteit en proportionaliteit

83. Het is algemeen bekend dat het niet is toegestaan om online kansspelen zonder vergunning aan te bieden, ook als niet voldaan wordt aan de prioriteringscriteria. Dit is in de rechtspraak erkend.<sup>139</sup> De raad van bestuur is bevoegd om de aanbieder van de website *williamhill.com* een boete op te leggen of anderszins handhavend jegens haar op te treden. Door op deze website gelegenheid te geven om deel te nemen aan kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, wordt artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden. Daarmee is sprake van een gedraging die nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd is in de wet.
84. Van enige strijdigheid met het legaliteitsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel is dus geen sprake. Ook strijd met het proportionaliteitsbeginsel is niet onderbouwd noch gebleken.

## 6.9 Klantenservice en sociale media

85. In haar zienswijze geeft WHG aan niet te beschikken over een Nederlandstalige klantenservice. De raad van bestuur neemt dit voor kennisgeving aan en wijst erop dat het rapport ook niet stelt dat de klantenservice van WHG in de Nederlandse taal beschikbaar was. Geconstateerd is dat spelers uit Nederland konden bellen met het nummer 00800-3551-3551. Verder is geconstateerd dat het land Nederland kon worden geselecteerd in het *'dropdown menu'* op de webpagina met de titel: *'How can i contact Customer Service'*. Daarmee staat vast dat spelers uit Nederland contact konden opnemen met de klantenservice van WHG.
86. WHG wijst op het feit dat zij de toegang van Nederlandse ingezetenen op haar Facebookaccount weigert, omdat Nederlandse ingezetenen niet tot haar doelgroep behoren. De raad van bestuur merkt hierover op dat de overtreding ziet op het aanbod op *williamhill.com* en niet op WHG's sociale media pagina's.

## 6.10 Applicaties

87. De Kansspelautoriteit heeft behalve het opleggen van sancties ook andere activiteiten ontplooid om het illegale aanbod terug te dringen. De Kansspelautoriteit heeft onder meer een convenant afgesloten met

---

<sup>139</sup> Zie paragraaf 6.2 van dit besluit.



betaaldienstverleners om de geldstroom naar illegale aanbieders te bemoeilijken en zij handhaaft dit ook actief.<sup>140</sup> Zij heeft een groot aantal applicaties waarmee illegale kansspelen konden worden gespeeld, uit app stores laten verwijderen.<sup>141</sup> Dit heeft onder illegale aanbieders voor de nodige ophef gezorgd.<sup>142</sup> Aanbieders van kansspelapplicaties blijven echter zelf verantwoordelijk voor het aanbieden daarvan.

88. Desondanks zijn er twee applicaties van WHG aangetroffen in de appstore van (BEDRIJF 1). WHG heeft niet betwist dat met deze applicaties kansspelen zijn aangeboden. WHG stelt echter wel dat zij er alles aan heeft gedaan om de applicaties te verwijderen, maar dat in weerwil van instructies van WHG aan (BEDRIJF 1) de applicaties toch in de appstore terecht zijn gekomen.
89. Tijdens de hoorzitting is afgesproken dat WHG de stukken overlegt die zien op de communicatie met (BEDRIJF 1) inzake de applicaties. Uit de op 11 oktober 2018 overgelegde stukken blijkt niet dat door WHG instructies aan (BEDRIJF 1) zijn gegeven om de applicaties te verwijderen. Verder blijkt dat WHG pas op 27 september 2018 (dus ná ontvangst van het rapport) hierover een mail aan (BEDRIJF 1) heeft verstuurd. Het lijkt de raad van bestuur zeer onwaarschijnlijk dat WHG pas toen had ontdekt dat zij op deze manier kansspelapplicaties aanbood.
90. Met de applicaties kon geld worden overgeboekt met betaaldienst iDEAL. De gehanteerde valuta was de Euro. De informatie was deels in de Nederlandse taal. Dat de applicaties alleen bedoeld waren voor de Britse markt, zoals WHG stelt, acht de raad van bestuur ongeloofwaardig.
91. Volgens de informatie in de appstore was WHG de 'verkoper' van de applicaties. Het downloaden van de applicaties was gratis. Er gold een minimumleeftijd van 17 jaar. Daarover stelt WHG zij zelf ook een leeftijdscontrole uitvoert bij het inloggen op de applicaties en dat zij geen minderjarigen accepteert. De raad van bestuur neemt dit voor kennisgeving aan.
92. De raad van bestuur is van oordeel dat voldoende onderzoek is gedaan naar de applicaties. In het betoog van WHG ziet de raad van bestuur geen reden om het applicatie aanbod niet op Nederland gericht te achten, noch om het niet aan WHG toe te rekenen. Dat (BEDRIJF 1) hierin ook een verantwoordelijkheid heeft maakt dit niet anders.

---

<sup>140</sup> Zaaknummer SHE 16/2169: last onder dwangsom opgelegd aan een Payment Service Provider blijft in stand.

<sup>141</sup> <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/oktober-0/gokapps/>.

<sup>142</sup> Zie bijvoorbeeld het besluit Wet openbaarheid van bestuur van 23 juni 2016, te raadplegen via <http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/besluiten-wob/>.



## 6.11 Conclusie zienswijze

93. WHG heeft meerdere aanschrijvingen ontvangen, was op de hoogte van het handhavingsbeleid en de Nederlandse wetgeving op het gebied van kansspelen. Zij heeft kennis kunnen nemen van de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid, de gepubliceerde sanctiebesluiten en jurisprudentie betreffende optreden van de Kansspelautoriteit tegen overtredingen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De raad van bestuur is van oordeel dat de zienswijze van WHG niet leidt tot een bijzondere positie waarin WHG gevrijwaard is voor handhavend optreden.

## 7 Conclusie overtreding

94. De raad van bestuur stelt vast dat op williamhill.com gelegenheid werd gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, terwijl de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed konden uitoefenen, zonder dat hiervoor een vergunning was verleend. Hiermee is artikel 1, onder a, van de Wok overtreden.
95. Het aanbod was in elk geval beschikbaar in de periode 12 februari 2018 – 29 mei 2018.

## 8 Overtreders

96. Op grond van de constatering, zoals beschreven in het rapport en dit besluit is vastgesteld dat WHG (International) Limited (WHG) aanbieder is van online kansspelen. WHG heeft gelegenheid gegeven tot deelname aan kansspelen, te weten via williamhill.com.
97. WHG heeft in haar schriftelijke zienswijze als tijdens de hoorzitting erkend dat zij Nederlandse spelers accepteert en daarvan betalingen heeft ontvangen voor het spelen van kansspelen.
98. De raad van bestuur rekent de overtreding betreffende het aanbieden van kansspelen zonder vergunning toe aan WHG (International) Limited.
99. In het rapport worden (BEDRIJF 2) en (BEDRIJF 3) als betrokkene aangemerkt, maar zij zijn in het rapport niet als overtreder aangemerkt. De raad van bestuur betreft hen daarom niet in de besluitvorming.



## 9 Bestuurlijke boete

### 9.1 Algemeen

100. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.
101. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46, tweede lid van de Awb).
102. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
103. De raad van bestuur neemt bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete de Beleidsregels aanbieden online kansspelen zonder vergunning in acht. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt via de website van de Kansspelautoriteit.<sup>143</sup>

### 9.2 Verwijtbaarheid

104. Op dit moment biedt de Wok geen mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De huidige wet biedt dan ook voor die vorm van kansspelen geen mogelijkheid om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
105. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze

---

<sup>143</sup> <https://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/vastgesteld-beleid/>.



markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.<sup>144</sup>

106. Kansspelverslaving of onmatige deelneming<sup>145</sup> aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is niet gewaarborgd dat opbrengsten worden afgedragen aan charitatieve, sportieve, culturele doelen, van zgn. verliesgrenzen en minimale uitkeringspercentages (zie bijvoorbeeld artikel 13, eerste lid, onder f en g, van het Speelautomatenbesluit) en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen, de voorgeschreven verliesgrenzen en uitkeringspercentages respecteren, en heffingen en belasting betalen – en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een onvergund kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,<sup>146</sup> hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
107. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.<sup>147</sup> Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens correct worden behandeld, en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.<sup>148</sup>
108. De raad van bestuur stelt vast dat op williamhill.com gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan online kansspelen zonder vergunning en dat deze website zich – in elk geval mede – richtte op de Nederlandse markt. Gelet op het hiervoor gestelde kwalificeert de raad van bestuur het onvergund en ongereguleerd aanbieden van online kansspelen als zeer ernstig.
109. 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. WHG had redelijkerwijs op de

<sup>144</sup> Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

<sup>145</sup> Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerekend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

<sup>146</sup> Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

<sup>147</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook ECLI:NL:RBUTR:2003:AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook ECLI:NL:HR:2005:AR4841, overweging 3.3.2, en ECLI:NL:RBSGR:2006:BB8297, overweging 6.16.

<sup>148</sup> Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.



hoogte kunnen en moeten zijn van de Nederlandse wetgeving op het gebied van online kansspelen.

111. De raad van bestuur juicht het toe als WGH, zo zij tijdens de hoorzitting aangaf, haar aanbod staakt en alle deposito's en rekeningen van Nederlandse spelers terugbetaalt. Echter betekent dit voornemen niet dat de raad van bestuur van handhaving afziet. Dat zou namelijk inhouden dat aanbieders zonder punitieve gevolgen online kansspelen zonder vergunning kunnen aanbieden. Een dergelijke benaderingswijze acht de raad van bestuur onwenselijk. Bovendien is dit voorstel van WHG slechts een voorstel om de wet na te leven. Dat wordt van een ieder verwacht dus (voortaan) ook van WHG, ongeacht of zij beboet wordt.
112. Dat een boete eventueel gevolgen kan hebben voor vergunningverlening in verschillende jurisdicties, zoals de staat Nevada, betekent naar het oordeel van de raad van bestuur niet dat van het opleggen van een sanctie moet worden afgezien. WHG is zelf verantwoordelijk voor de gevolgen van het plegen van de vastgestelde overtreding.

### 9.3 Omvang van het aanbod van kansspelen

111. De raad van bestuur stelt vast dat WHG op [williamhill.com](http://williamhill.com) een breed aanbod van kansspelen heeft aangeboden, zoals sportweddenschappen, live casinospelen, kraskaarten en speelautomaten. In totaal ging het om meer dan 200 verschillende spelen. Daarnaast heeft WHG ook kansspelen aangeboden via applicaties.

#### *Prijzen*

112. Er werden meer dan 60 progressieve jackpots aangeboden. De hoogste jackpot was meer dan 10 miljoen euro.

#### *Storting*

113. Via iDEAL kon maximaal € 12000,- per keer worden overgemaakt.

#### *Bonussen en promoties*

114. Spelers kwamen voor verschillende bonusprogramma's in aanmerking.

#### *Risico's voor spelers*

115. Daar komt bij dat de op de websites aangeboden kansspelen veelal zogenoemde short-odd kansspelen betroffen, zoals casinospelen en speelautomaten. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer



verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long-odd kansspelen, zoals loterijen.<sup>149</sup> Bij de aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een rol van betekenis. Het hiervoor gestelde, dat de positie van deelnemers niet is geregeld en de negatieve gevolgen van onmatige deelneming aanzienlijk kunnen zijn, versterkt de opvatting van de raad van bestuur dat de overtreding zeer ernstig is. De raad van bestuur verwijst ter illustratie hiervan naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waar geoordeeld wordt:

*Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).<sup>150</sup>*

## 9.4 Boetevaststelling

116. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan WHG (International) Limited.
117. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst van de overtreding, het aantal en het soort spellen dat werd aangeboden, de hoogte van de te winnen (progressieve) jackpots en prijzen, de aangeboden bonussen en de stortingslimieten. Dit is conform de boetebeleidsregels die op de website van de Kansspelautoriteit zijn gepubliceerd.<sup>151</sup>
118. De raad van bestuur neemt bij de bepaling van de hoogte van de boete het startbedrag van € 150.000,- in acht. Dit startbedrag wordt conform de boetebeleidsregels verhoogd tot € 300.000,-, waarbij de raad van bestuur acht heeft geslagen op hetgeen is genoemd onder randnummer 9.3 van dit besluit.
119. Gelet hierop acht de raad van bestuur het passend en geboden aan WHG een boete op te leggen van € 300.000,- wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

<sup>149</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

<sup>150</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.1.

<sup>151</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.





OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Datum

15 november 2018

Ons kenmerk

12920 / 01.047.429

## 10 Besluit

De raad van bestuur:

- a. stelt vast dat WHG (International) Limited 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 geen vergunning is verleend;
- b. legt aan WHG (International) Limited een boete op van € 300.000,-.

Den Haag, 15 november 2018

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

R.J.P. Jansen  
voorzitter

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.*

*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.*