



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Bluemay Enterprises N.V. en Bluemay Enterprises Limited tegen het besluit van 24 september 2014, kenmerk 8446/00.035.981, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 130.000,- aan Bluemay Enterprises N.V. en € 50.000,- aan Bluemay Enterprises Limited en het besluit van 24 september 2014, kenmerk 8446/00.038.290, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boetes.

Zaak: OA/2013/017

Kenmerk: 8446 / 00.046.412 en 8782 / 00.046.413

Openbaar gemaakt onder kenmerk: 8446 / 00.048.038 en 8782 / 00.048.039

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brief van 31 oktober 2014 is namens Bluemay Enterprises N.V. en Bluemay Enterprises Limited een bezwaarschrift ingediend tegen de besluiten van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) van 24 september 2014 tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete.
2. Het bezwaarschrift was summier gemotiveerd. Bij brief van 6 november 2014,¹ heeft de Kansspelautoriteit de ontvangst van de bezwaarschriften bevestigd en tot en met 4 december 2014 uitstel verleend voor het indienen van de bezwaargronden. Bij e-mail van 4 december 2014 heeft de Kansspelautoriteit een extra dag uitstel verleend om het bezwaar aan te vullen.² Bij e-mail en brief van 5 december 2014 zijn de gronden van het bezwaar aangevuld.³

2 Ontvankelijkheid

3. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de besluiten. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat de bezwaarschriften ontvankelijk zijn.

¹ Stuk 8446 / 00.040.490 en 8782 / 00.040.491.

² Stuk 8446 / 00.041.928 en 8782 / 00.041.929.

³ Stuk 8446 / 00.041.928 en 8782 / 00.041.929.



3 Hoorzitting

4. Bluemay Enterprises N.V. en Bluemay Enterprises Limited zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 8 januari 2015 de bezwaarschriften toe te lichten. Namens hen is [gemachtigde] verschenen.

4 Advies

5. Naar aanleiding van het bezwaarschrift heeft de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) een advies uitgebracht aan de raad. Dit advies dat bij deze beslissing op bezwaar is gevoegd, maakt hiervan integraal onderdeel uit. De commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten.
6. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar wordt met betrekking tot:
 - de vermeende inbreuk op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verwezen naar de randnummers 29 tot en met 35 van het advies;
 - de termijn om de websites aan te passen verwezen naar de randnummers 36 tot en met 42 van het advies;
 - het vermeende onzorgvuldig stilzwijgen verwezen naar de randnummers 43 tot en met 49;
 - het op Nederland gerichte aanbod verwezen naar randnummers 50 tot en met 55 van het advies;
 - het tijdvak van de overtreding verwezen naar randnummers 56 tot en met 63 van het advies;
 - de evenredigheid van de boete verwezen naar randnummers 64 tot en met 72 van het advies en
 - de openbaarmaking verwezen naar de randnummers 73 tot en met 76 van het advies.



5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;
- d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft de besluiten, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de commissie;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 3 maart 2015

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver

Voorzitter

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Datum

3 maart 2015

Ons kenmerk

8446 / 00.048.038

8782 / 00.048.039

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake de bezwaarschriften van Bluemay Enterprises N.V. en Bluemay Enterprises Limited tegen het besluit van 24 september 2014, kenmerk 8446/00.035.981, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 130.000,- aan Bluemay Enterprises N.V. en € 50.000,- aan Bluemay Enterprises Limited en het besluit van 24 september 2014, kenmerk 8446/00.038.290, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boetes.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De website 7red.com/7red.nl is onderzocht op 19 maart 2012, 19 en 24 april 2013, 3 juli 2013, 13 augustus 2013, 19 augustus 2013 en 4 februari 2014.
3. De website royaalcasino.com is onderzocht op 22 april 2013, 3 juli 2013, 13 augustus 2013, 19 augustus 2013 en 4 februari 2014. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in hoofdstuk 4 van het rapport en hoofdstuk 5 van het besluit.
4. De aanbieders van de genoemde sites zijn Bluemay Enterprises N.V. (hierna: Bluemay N.V.) te Curaçao, Bluemay Enterprises Limited (hierna: Bluemay Ltd.) in het Verenigd Koninkrijk en Redcorp S.A. (hierna: Redcorp) te Costa Rica. Dat is gebleken uit informatie op de genoemde websites. Bovendien blijkt uit het uittreksel van de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Curaçao dat Bluemay N.V. het aanbieden van kansspelen als doelstelling heeft.
5. Voorts waren een trustmaatschappij en diverse natuurlijke personen waarschijnlijk (direct of indirect) betrokken bij de exploitatie van de genoemde websites.
6. Op 13 juni 2012 en 30 juli 2012 heeft de Kansspelautoriteit aangetekende brieven gezonden aan Redcorp waarin zij Redcorp erop heeft gewezen dat Redcorp in strijd met de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) kansspelen aanbood en dat Redcorp haar website diende aan te passen. Bij brief van 19 juli 2012, ontvangen op 1 augustus 2012, liet Redcorp weten dat zij ontbonden was.
7. Op 2 mei 2013 heeft de Kansspelautoriteit een brief en een e-mail gezonden aan Bluemay N.V. waarin zij Bluemay N.V. erop heeft gewezen dat Bluemay N.V. in strijd met de Wok kansspelen aanbood en dat Bluemay N.V. haar website diende aan te passen.
8. In een e-mail van 2 mei 2013 antwoordde ene K[xxx] namens Bluemay N.V. dat de Nederlandse taal verwijderd zou worden van de websites 7red en royaalcasino. Op 3 mei 2013 liet diezelfde K[xxx] weten dat de beide websites op 14 mei 2013 zouden zijn omgezet naar het Engels.
9. Op 15 augustus 2013 heeft de Kansspelautoriteit Bluemay N.V. laten weten dat zij nog steeds aan een of meer van de prioriteringscriteria voldeed en dat er daarom een onderzoek naar haar werd gestart.

10. Bij brieven van 18 juni 2014 zijn bovengenoemde (rechts)personen uitgenodigd om tijdens een hoorzitting op 10 juli 2014 een zienswijze te geven.
11. Bij brief van 8 juli 2014 diende [gemachtigde] een schriftelijke zienswijze in namens Bluemay N.V.
12. Op de hoorzitting van 10 juli 2014 is onder meer [gemachtigde] verschenen als gemachtigde van Bluemay N.V., de heer R[xxx] en mevrouw A[xxx].
13. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) heeft bij besluit van 24 september 2014 boetes opgelegd aan Redcorp (€ 130.000,-), Bluemay N.V. (€ 130.000,-) en Bluemay Ltd. (€ 50.000,-).
14. Bij brief van 31 oktober 2014 heeft [gemachtigde] namens Bluemay N.V. en Bluemay Ltd. (tezamen hierna: bezwaarmakers) bezwaar ingediend tegen het betreffende besluit van de raad. Bij brief van 5 december 2014 heeft zij de gronden aangevuld.
15. Bij brief van 18 december 2014 is het bezwaarschrift nader aangevuld met een verwijzing naar een besluit dat de Kansspelautoriteit heeft genomen op 8 december 2014, naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).
16. Bezwaarmakers zijn in de gelegenheid gesteld om hun bezwaarschrift mondeling toe te lichten op een hoorzitting. Zij hebben daarvan gebruik gemaakt op 8 januari 2015.¹ Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.
17. Bij brief van 26 januari 2015 is het verslag van de hoorzitting aan [gemachtigde] gezonden. Zij heeft daarop per brief van 6 februari 2015 gereageerd. In haar reactie vraagt zij nogmaals aandacht voor haar stelling dat bezwaarmakers een langere termijn gegund had moeten worden om hun websites aan te passen. Deze reactie is aan het dossier toegevoegd.

2. Bezwaargronden

18. In het bezwaarschrift is het volgende aangevoerd:

A. Ten aanzien van het boetebesluit:

- a. De Wok is onverbindend wegens strijd met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: EUWV). Zo mogen vergunninghouders wel online kansspelen aanbieden. Dat levert hen een concurrentievoordeel op. De expansie van kansspelen wordt niet op een samenhangende en stelselmatige wijze beperkt. Het reclamebeleid is inconsistent. Het huidige kansspelbeleid is ongeschikt om criminaliteit tegen te gaan. Bluemay N.V. mag er niet de dupe van worden dat er nog geen wetgeving gereed is die online kansspelen mogelijk maakt.
- b. Het handhavingsbeleid wordt willekeurig en niet eenduidig toegepast. De Kansspelautoriteit heeft Bluemay N.V. twee maanden de tijd gegeven om haar websites aan te passen alvorens tot handhaving over te gaan. Andere aanbieders hebben een langere termijn gekregen om hun websites aan te passen. Daardoor is er sprake van ongelijke behandeling. Volgens Bluemay N.V. blijkt uit de op 8 december 2014 openbaar gemaakte informatie dat de Kansspelautoriteit een handhavingsbeleid heeft dat inhoudt dat aanbieders een termijn krijgen van zes tot twaalf maanden.

¹ Zie stuk 8446 / 00.044.909 en 8782 / 00.044.910 voor het verslag van de hoorzitting.

- c. De Kansspelautoriteit is onzorgvuldig geweest door geen contact op te nemen met Bluemay N.V. Bluemay N.V. heeft daar uitdrukkelijk om verzocht.
- d. Het aanbod was niet gericht op Nederland. Het aanbod was vanaf begin september 2013 niet meer in de Nederlandse taal beschikbaar en was sindsdien in ieder geval niet meer op Nederland gericht. Voorts is er geen sprake van gelegenheid geven als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok.
- e. Het tijdvak van de overtreding is onjuist. Niet is vastgesteld dat Bluemay N.V. in de periode 15 augustus 2013 tot 4 februari 2014 de Wok heeft overtreden. Bovendien is de Kansspelautoriteit pas vanaf 1 april 2012 bevoegd. Van Bluemay Ltd. is niet aangetoond dat zij overtreder is. Zij is voorts ten onrechte niet gewaarschuwd.
- f. De boete is onevenredig hoog. Het tijdvak waarover de boete is gerekend is te groot. De boete is, gerelateerd aan de boetes van andere aanbieders, te hoog. Bluemay N.V. heeft haar aanbod aangepast voordat duidelijk werd dat ze een boete kreeg. De Kansspelautoriteit hecht te veel betekenis aan een bonus. Bluemay N.V. heeft voorts schade geleden door openbaarmaking van het boetebesluit. Bluemay Ltd. kan niet worden aangemerkt als overtreder in de zin van artikel 5:1 van de Awb. Bovendien heeft Bluemay Ltd. geen waarschuwing ontvangen.

B. Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit:

- g. Het besluit is ten onrechte openbaar gemaakt. De Kansspelautoriteit heeft geen publiek belang bij openbaarmaking. Er is geen preventieve werking doordat de Kansspelautoriteit toch tot handhaving is overgegaan ondanks dat Bluemay N.V. haar aanbod heeft aangepast.

C. Ten aanzien van de weigering van uitstel van betaling:

- h. Bezwaarmakers maken bezwaar tegen de weigering van de Kansspelautoriteit van een uitstel tot betaling en opschorting van de rente hangende het bezwaar.

3. Toepasselijke regelgeving

- 19. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.
- 20. De raad is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg ten tijde van de aanvang van de overtreding € 780.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
- 21. Op grond van artikel 8 van de Wob verschaft een bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

22. In artikel 10 van de Wob is een aantal uitzonderingen opgenomen. Bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt. Daarnaast kan het verstrekken van informatie bijvoorbeeld achterwege blijven voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken rechtspersonen.
23. In de uitspraak van 10 november 2010, LJN: BO3468, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat het past om in het kader van de toezichthoudende taak boetebesluiten te publiceren, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.
24. Artikel 49 van het EUWV bepaalt dat beperkingen van vrijheid van vestiging voor onderdanen van een andere lidstaat verboden zijn.
25. Artikel 56 van het EUWV bepaalt dat beperkingen in het vrij verkeer van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers

26. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

27. De commissie hecht eraan om, alvorens zij reageert op de bezwaargronden, kort het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit uit te leggen, omdat daarover bij bezwaarmakers onduidelijkheid lijkt te bestaan.
28. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok mogen kansspelen alleen aangeboden worden als de aanbieder over een vergunning beschikt. De Kansspelautoriteit verstrekt geen vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen. Toch zijn er veel aanbieders die online kansspelen aanbieden zonder dat zij over een vergunning beschikken. Daarmee overtreden zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De Kansspelautoriteit heeft echter onvoldoende capaciteit om ten aanzien van al die aanbieders direct handhavend op te treden. Daarom heeft zij een prioriteringsbeleid opgesteld, dat inhoudt dat eerst wordt opgetreden tegen partijen die voldoen aan een of meer van de zogeheten prioriteringscriteria (aanbieden in de Nederlandse taal, gebruik van een .nl-extensie, reclame maken op radio of tv of in gedrukte media). Voordat de Kansspelautoriteit handhavend optreedt, stelt zij de betreffende aanbieder in de gelegenheid om zijn website(s) binnen een bepaalde termijn aan te passen, zodat hij niet meer direct in aanmerking komt voor handhaving. Aanbieders die tijdig hun website(s) aanpassen aan het prioriteringsbeleid komen niet meer als eerste in aanmerking voor handhaving door de Kansspelautoriteit. Als de aanbieder daarentegen niet reageert of zijn site niet tijdig aanpast conform het prioriteringsbeleid, dan prioriteert de aanbieder zich voor handhaving door de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit stelt dan vast of de Wok is overtreden en of de aanbieder zich (mede) op Nederland richt. Dat laatste kan bijvoorbeeld blijken uit het gebruik van iDeal of het tonen van

een Nederlandse vlag. Als de aanbieder zich eenmaal geprioriteerd heeft, is het niet van belang of hij zich daarna alsnog aanpast aan het prioriteringsbeleid.

Ten aanzien van verbindendheid van de Wok (a)

29. Bluemay N.V. stelt dat de Wok onverbindend is vanwege een ongerechtvaardigde inbreuk op het EUVW. De commissie wijst erop dat Bluemay N.V. buiten de Europese Unie is gevestigd, namelijk te Curaçao. Reeds daarom kan zij geen beroep doen op beweerdelijke inbreuken op artikel 49 of 56 van het EUVW.
30. Ten overvloede overweegt de commissie nog het volgende.
31. Het is verboden om zonder vergunning kansspelen aan te bieden. Sommige vergunninghouders zijn op grond van hun vergunning bevoegd om een online verkoopkanaal te exploiteren. Bluemay N.V. beschikt niet over een dergelijke vergunning. Zij heeft ook nimmer een vergunning aangevraagd. De commissie kan de stelling van Bluemay N.V. dat het inconsequent is om bepaalde activiteiten alleen aan vergunninghouders toe te staan, niet volgen. Dat is immers juist de essentie van een vergunningstelsel.
32. Het Nederlandse kansspelbeleid is er onder meer op gericht om degenen die graag een kansspel spelen, te geleiden naar betrouwbare aanbieders met een vergunning en hen daar te houden (kanalisatie). Dat kan alleen als die vergunninghouders een aantrekkelijk aanbod hebben en als zij daarvoor voldoende reclame kunnen maken. Bluemay N.V. heeft haar stelling dat de reclame-uitgaven van de vergunninghouders voor hun loterijen zich niet verhouden tot het gesloten loterijstelsel niet nader onderbouwd. Bovendien ontgaat de commissie de relevantie van die stelling nu Bluemay N.V. zelf geen loterijen aanbiedt.
33. Voorts merkt de commissie op dat Bluemay N.V. slechts spellen aanbiedt die te kwalificeren zijn als digitale varianten van casinospelen als bedoeld in titel IVb van de Wok of als kansspelautomaten als bedoeld in titel Va van de Wok. Geen enkele vergunning staat toe dat dergelijke spellen online worden aangeboden. Ook vergunninghouders die in Nederland dergelijke spellen in een speelhal of casino mogen aanbieden, zoals Holland Casino, bieden hun activiteiten niet op internet aan. De commissie kan Bluemay N.V. daarom niet volgen in haar stelling dat er sprake is van ongelijke behandeling.
34. Het is inderdaad juist dat consumenten, ook sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit, online kansspelen spelen bij aanbieders die daarvoor geen vergunning hebben. Dat is dan ook een belangrijke reden waarom de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het wetsvoorstel Kansspelen op afstand aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Daarmee wordt beoogd om ook het online aanbod te kanaliseren en reguleren. Een van de uitgangspunten is dat er alleen aanbieders worden toegelaten waarvan de betrouwbaarheid buiten twijfel staat en die daarop ook gecontroleerd kunnen worden. Het enkele feit dat er gespeeld wordt bij illegale aanbieders maakt nog niet dat de Nederlandse kansspelwetgeving onverbindend is.

35. De commissie kan Bluemay N.V. evenmin volgen in haar opvatting dat zij kansspelen zou mogen aanbieden omdat zij van mening is dat de wetgever te lang heeft getalmd met nieuwe wetgeving. Zoals iedereen heeft ook Bluemay N.V. zich aan de wet te houden, ook als zij vindt dat de wetgeving achterhaald is of anderszins niet aan haar wensen voldoet. Het is bovendien nog geen uitgemaakte zaak dat Bluemay N.V. in de toekomst in aanmerking komt voor een vergunning. Daarvoor zal zij getoetst worden op onder andere haar betrouwbaarheid. De Commissie verwijst in dat verband naar het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

Ten aanzien van een gelijke termijn om de websites aan te passen (b)

36. Het is de commissie bekend dat vrijwel direct na oprichting van de Kansspelautoriteit op 1 april 2012 veertig aanbieders van online kansspelen zijn aangeschreven vanwege overtreding van de Wok en het prioriteringsbeleid, hoewel geen enkele rechtsregel de Kansspelautoriteit ertoe verplicht om te waarschuwen alvorens zij tot handhaving overgaat. Gelet op de nieuwe situatie (te weten een handhavende autoriteit) hebben sommige aanbieders destijds een ruimere tijd gekregen om hun aanbod aan te passen dan aanbieders die in latere tranches zijn aangeschreven. De situatie was voor die laatste groep aanbieders immers niet langer nieuw en zij waren inmiddels vertrouwd met handhaving van de Wok of hadden dat kunnen zijn. Aanbieders die in 2014 zijn aangeschreven, is zelfs nog maar een termijn van zes weken gesteld.² De commissie acht dat niet onredelijk.

37. De Kansspelautoriteit heeft Bluemay N.V. op 2 mei 2013 een brief gestuurd waarin Bluemay verzocht werd haar websites uiterlijk 2 juli 2013 aan te passen. Bluemay N.V. zegde vervolgens toe om de website aan te passen. Zij heeft niet om een langere termijn verzocht en zij heeft evenmin laten weten dat de gestelde termijn problemen zou opleveren. Integendeel, Bluemay N.V. heeft twee maal (in e-mails van 2 mei 2013 en 3 mei 2013) toegezegd de aanpassingen uiterlijk 13 mei 2013 door te zullen voeren. Op 12 augustus 2013 zegde Bluemay N.V. toe de websites op 13 augustus 2013 aangepast te hebben. Op 13 augustus 2013 bleek echter dat nog steeds niet alle vereiste aanpassingen waren doorgevoerd. Ook op 19 augustus 2014 was dat overigens nog niet het geval. Daarmee heeft Bluemay N.V. ruim voldoende gelegenheid gehad om haar websites aan te passen. De commissie wijst erop dat Bluemay N.V. nooit heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben of om meer tijd heeft verzocht. Integendeel, Bluemay N.V. heeft steeds de indruk gewekt dat zij weinig tijd nodig had om de gevraagde aanpassingen door te voeren.

38. Bluemay N.V. beroept zich erop dat andere aanbieders gedurende een langere periode de gelegenheid hebben gekregen om hun websites aan te passen. De commissie wijst erop dat Bluemay N.V. niet tot de eerste lichterhanden behoort die in juni 2012 zijn aangeschreven. Zij had op het moment dat zij voor het eerst persoonlijk werd aangeschreven derhalve al veel langer kunnen en moeten weten dat zij voldeed aan een of meer van de prioriteringscriteria en welke gevolgen de raad daaraan zou verbinden.

² Zie voor een voorbeeld bijlage 9 bij het besluit van de Kansspelautoriteit van 8 december 2014 dat Bluemay N.V. bij haar brief van 18 december 2014 aan haar bezwaargronden heeft toegevoegd.

39. De commissie merkt op dat Redcorp wel behoort tot de eerste veertig aanbieders die in juni 2012 door de Kansspelautoriteit zijn aangeschreven omdat volgens de informatie op de websites van 7red en royaalcasino Redcorp op dat moment de aanbieder van de websites was. De commissie verwijst in dit verband naar het schema in randnummer 82 van het bestuurlijk rapport. De beide websites zijn in de onderzoeksperiode en ook, blijkens de resultaten van de waybackmachine, in de periode daaraan voorafgaand, onduidelijk geweest over wie de aanbieder achter de websites was. Volgens de informatie op de websites wisselden Redcorp en Bluemay N.V. elkaar steeds af als aanbieder. Zie daarover ook randnummer 184 van het besluit. Zo werd Redcorp op 14 februari 2014 nog genoemd in de algemene voorwaarden van 7red.com³ en op de website van royaalcasino.com.⁴
40. De commissie acht het zeer aannemelijk dat Redcorp en Bluemay N.V. een innig samenwerkingsverband hadden. Daarom had Bluemay N.V. kunnen weten dat de Kansspelautoriteit beoogde de aanbieders achter de websites te waarschuwen. Weliswaar stelde Redcorp dat zij was ontbonden, maar zoals blijkt uit randnummers 181 en 182 van het besluit is dat niet geloofwaardig. In het geval dat Bluemay N.V. beschouwd zou moeten worden als rechtsopvolger van Redcorp, geldt dat zij de jure ontvanger van de waarschuwingsbrief is.
41. Ten slotte is het aan Bluemay N.V. zelf te wijten dat zij niet al in juni 2012 behoorde tot de aangeschreven aanbieders, omdat zij op de door haar geëxploiteerde websites een rookgordijn optrok over wie de daadwerkelijke aanbieder was. Het kan niet zo zijn dat een partij die eerst verwarring zaait over haar identiteit vervolgens de toezichthouder kan tegenwerpen dat zij niet tijdig gewaarschuwd is. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit, in dat licht bezien, zich coulant heeft opgesteld jegens Bluemay N.V. Als de Kansspelautoriteit Bluemay N.V. een nog langere termijn had gegeven, bijvoorbeeld van zes maanden vanaf 2 mei 2013, had zij daarmee Bluemay N.V. feitelijk beloond voor het door haar opgetrokken rookgordijn.
42. Naar het oordeel van de commissie slaagt een beroep op het gelijkheidsbeginsel, gelet op het bovenstaande, niet.

Ten aanzien van onzorgvuldig stilzwijgen (c)

43. De commissie wijst erop dat Bluemay N.V. geen verzoek heeft gedaan om overleg.
44. Op 2 mei 2013 heeft Bluemay N.V. de Kansspelautoriteit medegedeeld dat de websites royaalcasino en 7red niet langer in het Nederlands zouden worden aangeboden en dat die omzetting geen probleem was. Een dag later, op 3 mei 2013 is namens Bluemay N.V. nogmaals toegezegd dat uiterlijk 14 mei 2013 de Nederlandse taal van de websites zou worden verwijderd en dat de tv-reclames gestaakt zouden worden. Tevens werd verzocht om een telefoonnummer. Daarop

³ Zie bijlage OA/2013/017/056/003 behorende bij het bestuurlijk rapport, nummer 39 van de algemene voorwaarden.

⁴ Zie bijlagen behorend bij het bestuurlijk rapport met kenmerken OA/2013/017/056/004, links onderaan de pagina "RoyaalCasino belongs to Redcorp, S.A." en OA/2013/017/056/006, algemene voorwaarde 46 "This website is owned and operated by Redcorp, S.A., Costa Rica. Uit algemene voorwaarde 24 volgt dat royaalcasino.com een licentie heeft van de overheid van Costa Rica, het land waarin Redcorp is gevestigd.

heeft de Kansspelautoriteit Bluemay N.V. geantwoord met het verzoek om een e-mail te sturen met daarin de onderwerpen waarover Bluemay N.V. contact zou willen hebben, zodat zij door de juiste persoon te woord gestaan kon worden. Op dat verzoek heeft Bluemay N.V. echter nooit gereageerd.

45. Ruim drie maanden later, op 12 augustus 2013 liet Bluemay N.V. weten dat 7red en royaalcasino per 13 augustus 2013 niet langer in de Nederlandse taal beschikbaar zouden zijn. De website royaalcasino.nl was verwijderd, de pagina werd alleen nog gebruikt voor SEO.⁵ Bluemay N.V. verzocht de Kansspelautoriteit het haar te laten weten als de website geheel verwijderd diende te worden.
46. In bovenstaande correspondentie leest de commissie geen verzoeken om contact anders dan het enkele verzoek om telefonisch contact, waarop de Kansspelautoriteit heeft gereageerd. Bluemay N.V. zelf heeft echter niet gereageerd op dit verzoek van de Kansspelautoriteit om het onderwerp van het te voeren telefoongesprek door te geven. Derhalve is het niet aan de Kansspelautoriteit te wijten dat er uiteindelijk geen telefonisch contact is geweest.
47. Op 15 augustus 2013 heeft de Kansspelautoriteit Bluemay N.V. per e-mail⁶ laten weten dat Bluemay N.V. nog steeds aan een of meer van de prioriteringscriteria voldeed en dat er daarom een onderzoek werd gestart naar Bluemay N.V.⁷ Een maand later, op 15 september 2013 stelde Bluemay N.V. dat haar websites niet langer voldeden aan de prioriteringscriteria. Zij verzocht de Kansspelautoriteit om haar te informeren over eventuele onderdelen die over het hoofd waren gezien. Op dat moment had Bluemay N.V. zich echter al geprioriteerd en was zij in onderzoek genomen. Voor zover er aanpassingen aan de website waren gedaan, waren deze dus te laat. De Kansspelautoriteit was niet gehouden om het onderzoek om die reden te stoppen. De vergelijking met andere gevallen gaat hier dan ook niet op, omdat de aanbieders waaraan Bluemay N.V. refereert in randnummer 23 van haar pleitnota, zich nog niet geprioriteerd hadden.
48. In hun pleitnota⁸ voor de hoorzitting van 8 januari 2015 stellen bezwaarmakers dat uit de Wob-stukken blijkt dat de Kansspelautoriteit reageert op vragen en mededelingen van aanbieders over de prioriteringscriteria. Zij verwijten de Kansspelautoriteit dat zij niet heeft gereageerd op de mededeling van Bluemay N.V. van 8 september 2013. De commissie merkt hierover op dat, zoals in het vorige randnummer al duidelijk werd gemaakt, Bluemay N.V. zich op dat moment al had geprioriteerd en Bluemay N.V. zich dus al had gekwalificeerd voor nader onderzoek. Of de websites van Bluemay N.V. op dat moment nog voldeden aan de prioriteringscriteria was daarom niet meer relevant.

⁵ Search Engine Optimization (zoekmachineoptimalisatie), een proces waarbij beoogd wordt de betreffende website zo hoog mogelijk te plaatsen in de lijst van gevonden zoekresultaten bij zoekmachines als Google.

⁶ Zie randnummer 70 van het bestuurlijk rapport.

⁷ De stelling van bezwaarmakers als verwoord in hun bezwaarschrift onder randnummer 12 dat de Kansspelautoriteit pas op 4 februari 2015 vaststelde dat de prioriteringscriteria waren overtreden is derhalve onjuist.

⁸ Randnummer 23.

49. Voorts stellen bezwaarmakers in diezelfde pleitnota in randnummer 25 dat uit de Wob-stukken blijkt dat een aanpassing van het aanbod aan het prioriteringsbeleid betekent dat er geen boete aan de aanbieder wordt opgelegd. Deze stelling is alleen juist voor zover de betreffende aanbieder zich nog niet heeft geprioriteerd, hetgeen in de door bezwaarmakers aangevoerde casussen steeds het geval was. In de onderhavige zaak is daarentegen sprake van een essentieel verschil omdat Bluemay N.V. zich al had geprioriteerd voordat zij de beweerdelijke aanpassingen heeft gedaan. Er is naar het oordeel van de commissie derhalve geen sprake van schending van het gelijkheidsbeginsel.

Ten aanzien van het op Nederland gerichte aanbod (d)

50. In tegenstelling tot hetgeen Bluemay N.V. in randnummer 38 van haar bezwaarschrift stelt, heeft de Kansspelautoriteit niet vastgesteld dat Bluemay N.V. in september 2013 niet meer aan de prioriteringscriteria voldeed.⁹ In het besluit van 24 september 2014 heeft de raad in randnummer 105 wel overwogen dat op 4 februari 2014 de website niet meer in de Nederlandse taal beschikbaar was. De stelling van Bluemay N.V. berust derhalve op een onjuiste lezing van het besluit. Ook de stelling van Bluemay N.V. dat met het voldoen¹⁰ aan de prioriteringscriteria het aanbod niet meer op Nederland was gericht is onjuist. De commissie verwijst daarvoor naar hetgeen zij heeft overwogen in randnummer 27.

51. Ook de stelling van Bluemay N.V. dat met het voldoen aan de prioriteringscriteria¹¹ het aanbod niet meer op Nederland is gericht, in lijn met de zaak Onisac, berust op een onjuiste lezing. Het aanbod is reeds mede op Nederland gericht als deelnemers vanuit Nederland van het aanbod gebruik kunnen maken. Deze gerichtheid kan er onder andere uit blijken dat iDeal wordt aangeboden, een systeem dat betalingsverkeer tussen Nederlandse bankrekeningen faciliteert. Het aanbieden van bonussen aan Nederlanders is een ander voorbeeld. Indien een bedrijf in Nederland kansspelen aanbiedt, maar niet meer voldoet aan de prioriteringscriteria, is er sprake van een verminderde (mate van) gerichtheid op de Nederlandse markt. Indien het betreffende bedrijf in Nederland gevestigde consumenten belemmert om gebruik te maken van zijn aanbod, is er sprake van beëindiging van gerichtheid op de Nederlandse markt. Aldus dient de door Bluemay N.V. aangehaalde passage uit het besluit inzake Onisac gelezen te worden.

52. Er is vastgesteld dat de beide websites in de periodes 19 maart 2012 tot en met 19 augustus 2013 (7red) en 22 april 2013 tot en met 19 augustus 2013 (royaalcasino), althans in een deel van die periode, gebruik hebben gemaakt van een .nl-extensie en dat zij beschikbaar waren in de Nederlandse taal. Daarmee voldeden beide websites aan de prioriteringscriteria. Bluemay N.V. is in de gelegenheid gesteld om de websites uiterlijk 2 juli 2013 aan te passen, maar op 15 augustus 2013 bleek dat onvoldoende te zijn gebeurd, waardoor Bluemay N.V. zich prioriteerde voor handhaving. Voor handhaving is vervolgens alleen relevant of de Wok is overtreden.

⁹ Bluemay N.V. stelt zelf in randnummer 12 van haar bezwaarschrift ook dat de Kansspelautoriteit dat niet in september 2013 heeft vastgesteld.

¹⁰ Ook hier bedoelt Bluemay N.V. kennelijk het **niet** voldoen aan de prioriteringscriteria.

¹¹ Bluemay N.V. bedoelt hier kennelijk dat ze **niet** meer voldoet aan de prioriteringscriteria.

In het geval van 7red en royaalcasino is er, ook nadat is vastgesteld dat de websites niet meer voldeden aan de prioriteringscriteria, sprake van aanbod dat mede op Nederland is gericht. Dat blijkt onder andere uit het gebruik van iDeal, het aanbieden van bonussen die specifiek voor Nederlandse consumenten beschikbaar zijn en het niet opnemen van Nederland in de lijst van uitgesloten landen.

53. Dat Bluemay N.V. iDeal als betaalmethode heeft toegevoegd aan haar website ten behoeve van Nederlanders die in het buitenland gevestigd zijn, acht de commissie niet geloofwaardig. Het komt de commissie immers onwaarschijnlijk voor dat Bluemay speciaal voor die groep een middel gebruikt waarmee alleen geld overgemaakt kan worden tussen Nederlandse bankrekeningen. De commissie acht het bovendien ongeloofwaardig dat Bluemay N.V., een bedrijf dat is gevestigd te Curaçao, een betaalrekening in Nederland heeft terwijl het niet in Nederland actief zou zijn.
54. De commissie kan Bluemay N.V. evenmin volgen in haar stelling dat de bonus geen indicatie is van gerichtheid op Nederlandse spelers, alleen maar omdat de bonus is vermeld aan het slot van de algemene voorwaarden. Feit is dat de bonus specifiek en expliciet beschikbaar is voor in Nederland geregistreerde klanten. Dat kan niet anders worden uitgelegd dan dat daaruit blijkt dat het aanbod mede op Nederland is gericht. De plaats van de vermelding is daarvoor niet relevant.
55. Dat Bluemay N.V. actief was op de Nederlandse markt staat dan ook afdoende vast. Dat Bluemay N.V. zich daarnaast ook op Nederlanders buiten Nederland en Curaçao richtte, doet in dit verband niet ter zake.

Ten aanzien van het tijdvak van de overtreding (e)

56. Bezwaarmakers stellen ten onrechte dat het aanbod op zowel 7red als royaalcasino sinds september 2013 niet meer op Nederland was gericht. Voor deze stelling heeft zij echter geen onderbouwing geleverd, anders dan een ongedateerd screenshot van de homepage van de website 7red.com. Bovendien ontbeert deze stelling, gelet op het bovenstaande, in het bijzonder randnummer 47, relevantie.
57. Voorts merkt de commissie op dat bezwaarmakers de raad onvolledig citeren in hun bezwaarschrift onder randnummer 43, waardoor een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven. De raad heeft in zijn besluit immers gesteld dat *"naar zeggen van Bluemay Enterprises N.V. per 8 september 2013 het aanbod op de websites in zoverre was aangepast, dat ware het onderzoek nog niet gestart, de websites 7red en royaalcasino zich vanaf dat moment niet meer zouden prioriteren voor onderzoek en handhavend optreden."* (cursief toegevoegd). In het besluit onder randnummer 165 is derhalve sprake van een stelling, geponeerd door Bluemay N.V. en niet, zoals bezwaarmakers willen doen voorkomen, een citaat van de raad. Door in het bezwaarschrift het hiervoor cursief weergegeven gedeelte van de zin weg te laten, heeft Bluemay N.V. een verkeerde voorstelling gegeven van het standpunt van de raad. De commissie merkt op dat de raad niet heeft vastgesteld dat Bluemay N.V. per 8 september 2013 haar websites voldoende had aangepast.

58. In tegenstelling tot hetgeen bezwaarmakers stellen, is de raad niet uitgegaan van een verkeerd tijdvak. Dat de betreffende periode voor 7red aanvangt op 1 april 2012 en voor royaalcasino op 22 april 2013 staat tussen partijen niet ter discussie. De raad heeft vastgesteld dat op 19 augustus 2013 de prioriteringscriteria nog werden overtreden. De eerstvolgende controle van de websites vonden plaats op 4 februari 2014. Daarbij is vastgesteld dat op die datum de prioriteringscriteria weliswaar niet werden overtreden, maar dat er nog steeds sprake was van een overtreding van de Wok. Er werden namelijk nog steeds kansspelen aangeboden zonder dat daarvoor een vergunning was verleend. Dat aanbod was mede gericht op Nederland, hetgeen bleek uit onder andere het aanbod van iDeal en het aanbod van bonussen aan in Nederland geregistreerde spelers. De periode waarin is vastgesteld dat bezwaarmakers de Wok hebben overtreden, loopt dus niet tot 15 augustus 2013, zoals bezwaarmakers stellen, maar tot en met 4 februari 2014.
59. Voor zover bezwaarmakers betogen dat niet vastgesteld is dat de Wok is overtreden tussen 19 augustus 2013 en 4 februari 2014 omdat de Kansspelautoriteit in die periode de websites niet heeft gecontroleerd, merkt de commissie op dat, nu vaststaat dat Bluemay N.V. op 19 augustus 2013 en op 4 februari 2014 kansspelen heeft aangeboden, zij het zeer onwaarschijnlijk acht dat Bluemay N.V. in de daartussen gelegen periode geheel gestopt is met het aanbieden van kansspelen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok.
60. Volledigheidshalve merkt de commissie nog op dat is vastgesteld dat het aanbod van 7red beschikbaar was op 19 maart 2012, maar doordat de Kansspelautoriteit per 1 april 2012 is ingesteld, vangt de periode van de overtreding aan op 1 april 2012.
61. Bluemay Ltd. stelt dat haar rol slechts was beperkt tot die van merkhoudster. Volgens haar is in dat licht de aan haar opgelegde boete onevenredig hoog. De commissie wijst erop dat blijkens de algemene voorwaarden van 7red Bluemay Ltd. naast Bluemay N.V. nog op 4 februari 2014 exploitant was van die website.¹² Bovendien is op 26 augustus 2013 gebleken dat op 19 september 2012 Bluemay Ltd. als rechthebbende werd genoemd op 7red.¹³ Daarnaast heeft Bluemay Ltd. vier merknamen geregistreerd, namelijk:
- 7RED.com;
 - 7red.com met logo;
 - 7red en
 - WHAT HAPPENS IN VEGAS, HAPPENS HERE.¹⁴
62. De commissie is van oordeel dat de betrokkenheid van Bluemay Ltd. voldoende is om haar aan te kunnen merken als aanbieder van kansspelen zonder vergunning. De rol van Bluemay Ltd. lijkt minder groot dan die van Redcorp en Bluemay N.V., maar dat is in de hoogte van de boete verdisconteerd. Dat Bluemay Ltd. in liquidatie zou zijn, acht de commissie niet relevant voor de boeteoplegging. De rechtspersoon is immers nog niet ontbonden.

¹² Punt 46 van de algemene voorwaarden luidt: This website is owned and operated by Bluemay Enterprises N.V. in co-operation with it's sister company Bluemay Enterprises Ltd, the address of which: 5 Wansbeck street, Chopwell, Newcastle upon Tyne, NE17 7DD, United Kingdom.

¹³ Zie randnummer 56 van het besluit en stuk OA/2013/017/043/020 behorend bij het bestuurlijk rapport.

¹⁴ Deze slogan wordt gebruikt door 7Red.

63. Bluemay Ltd. stelt ook dat zij ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om haar aanbod binnen een bepaalde termijn aan te passen. De commissie merkt op dat pas op 4 februari 2014 bleek dat Bluemay Ltd. een van de aanbieders was. Het is aan Bluemay Ltd. te wijten dat de raad zo laat ontdekte dat zij bij het aanbod van 7Red betrokken was. Samen met Bluemay N.V. en Redcorp heeft zij immers een rookgordijn opgetrokken over wie de aanbieder was van de website. De commissie verwijst naar hetgeen zij in dit verband heeft opgemerkt in randnummers 37 tot en met 41 van dit advies. Bovendien zou effectieve handhaving ernstig zijn bemoeilijkt als Bluemay Ltd. op 4 februari 2014 nog eens een extra termijn gegund zou moeten worden. Dat zou immers betekenen dat, zolang er steeds een nieuwe exploitant wordt opgevoerd, de termijn eindeloos verlengd zou kunnen worden. Ten slotte was Bluemay N.V. op 2 mei 2013 al aangeschreven. Op dat moment was Bluemay N.V. nog volledig aandeelhouder van Bluemay Ltd. Pas sinds november 2013 is Bluemay N.V. geen aandeelhouder meer van Bluemay Ltd.¹⁵

Ten aanzien van de evenredigheid van de boete (f)

64. Bezwaarmakers stellen dat de boete over een te lange periode is gerekend. Volgens hen moet die periode niet 22 maanden zijn, maar zes. De commissie constateert allereerst op grond van randnummer 250 van het besluit dat de raad de lengte van de pleegperiode niet heeft betrokken in de vaststelling van het boetebedrag. Bovendien miskennen bezwaarmakers dat, zoals reeds gesteld in randnummers 57 tot en met 59, de periode van de overtreding aanvangt op 1 april 2012, althans voor 7red, en eindigt op 4 februari 2014. Dat zijn derhalve 22 maanden.

65. Voorts stellen bezwaarmakers dat zij een relatief hoge boete opgelegd hebben gekregen. Zij stellen dat zij, weliswaar te laat, aanpassingen hebben gedaan aan hun websites, in tegenstelling tot andere beboete aanbieders. De commissie wijst erop dat vaststaat dat bezwaarmakers de Wok hebben overtreden en dat het in dat verband niet relevant is voor de hoogte van de boete of zij na het verstrijken van de aan hen gestelde termijn alsnog aanpassingen hebben doorgevoerd. Bezwaarmakers hebben de gevraagde aanpassingen immers pas doorgevoerd nadat zij zich al geprioriteerd hadden voor handhavend optreden. Ook de omstandigheid dat zij hun websites hebben aangepast voordat duidelijk was dat er een boete zou worden opgelegd, is niet relevant. Ze zijn bovendien, ook nadat ze zich al geprioriteerd hadden, kansspelen blijven aanbieden in strijd met de Wok. De commissie volgt bezwaarmakers derhalve niet in hun stelling dat zij relatief zwaar beboet zijn.

66. Volgens bezwaarmakers kent de Kansspelautoriteit ten onrechte te veel gewicht toe aan een bonus die slechts op een beperkt deel van een webpagina op een van de platforms werd vermeld. Deze stelling van bezwaarmakers berust echter op een verkeerde lezing van het besluit. In randnummer 241 van het besluit is vermeld dat er bonussen beschikbaar zijn van vele duizenden euro's. Deze bonussen heeft de raad in zijn besluit betrokken ten aanzien van de hoogte van de boete. Naast die bonussen worden nog andere bonussen aangeboden, waaronder de bonus waaraan bezwaarmakers refereren in hun bezwaarschrift onder randnummer 52. Deze bonussen zijn echter niet betrokken bij het bepalen van de hoogte van de boete. De

¹⁵ Zie zienswijze van Bluemay N.V., door de Kansspelautoriteit ontvangen op 8 juli 2014

commissie is van oordeel dat de raad de bonussen terecht en op juiste wijze in zijn oordeel heeft betrokken.

67. Bezwaarmakers stellen voorts dat was voorzien in consumentenbescherming inzake eerlijk spelverloop, uitreiking van prijzen, een veilig betalingsverkeer en de verwerking van persoonsgegevens. De commissie merkt hierover op dat deze stelling van bezwaarmakers voor de Kansspelautoriteit niet te controleren is. Bezwaarmakers hebben deze stelling ook overigens niet nader onderbouwd. De commissie heeft daarover bovendien haar twijfels omdat op beide websites een rookgordijn wordt opgetrokken over wie de aanbieder is en er bedrijven worden genoemd die kennelijk al lang opgeheven bleken te zijn (Redcorp, Megaten¹⁶) of in liquidatie zijn (Bluemay Ltd.)
68. Ten onrechte stellen bezwaarmakers dat de raad ervan afgezien heeft om de trustmaatschappij een boete op te leggen omdat deze zich zou hebben bezonnen. Naar het oordeel van de commissie is dat niet wat in het besluit staat. Uit randnummer 199 van het besluit blijkt dat de raad heeft volstaan met een waarschuwing omdat dit de eerste keer was dat een trustmaatschappij betrokken was bij een onderzoek naar overtredingen van de Wok. Bezwaarmakers stellen zich te hebben bezonnen op hun werkzaamheden voor zover deze waren gericht op Nederland. Dat kan bezwaarmakers nu echter niet meer baten. Bovendien is de commissie daarvan vooralsnog niets gebleken.
69. Bezwaarmakers stellen reputatieschade te hebben geleden als gevolg van de openbaarmaking van het boetebesluit. De commissie merkt daarover op dat de Kansspelautoriteit meermalen heeft aangegeven dat voor zover de reputatie van bezwaarmakers daadwerkelijk schade zal ondervinden, deze – in termen van causaliteit – eerder valt toe te schrijven aan de overtreding dan aan het geven van bekendheid aan de voor de overtreding opgelegde boete. De commissie ziet daarin geen grond voor een matiging van de boete.
70. Voorts stellen bezwaarmakers in hun bezwaarschrift onder randnummer 6 en in hun pleitnota die zij in bezwaar hebben overgelegd, dat Bluemay N.V. uitvoering heeft gegeven aan de aanschrijving door niet meer te adverteren. De commissie merkt hierover op dat de tv-reclames voor 7red en royaalcasino zijn beëindigd nadat de Kansspelautoriteit Fox International Channels B.V. en Triade Media B.V., de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de tv-zenders waarop de reclame werd uitgezonden, had aangeschreven. Dat is een aantal maanden voordat Bluemay N.V. voor het eerst werd aangeschreven, gebeurd. De suggestie dat de tv-reclames op initiatief van Bluemay N.V. zijn beëindigd is naar het oordeel van de commissie derhalve niet aannemelijk.

¹⁶ Megaten is opgeheven op 6 april 2004, maar werd consequent tot 4 februari 2014 genoemd als verwerker van het betalingsverkeer. Zie daarvoor bijvoorbeeld stuk OA/2013/017/056, p.2, behorend bij het bestuurlijk rapport.

71. De commissie concludeert dat de boetes voor bezwaarmakers niet onevenredig hoog zijn.
72. Ten aanzien van hetgeen in het bezwaarschrift in onderdeel F onder randnummer 55 is aangevoerd inzake Bluemay Limited verwijst de commissie naar hetgeen zij heeft overwogen onder randnummer 61 tot en met 63 van dit advies.

Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit (g)

73. Bezwaarmakers menen dat er geen publiek belang meer is om consumenten te waarschuwen omdat het beschikbare aanbod is aangepast. De commissie overweegt echter dat de raad diverse belangen heeft om het besluit openbaar te maken, waaronder het belang om consumenten te waarschuwen voor aanbieders die kansspelen aanbieden zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. In het onderhavige geval is er sprake van aanbod zonder vergunning. Weliswaar is op 4 februari 2014 vastgesteld dat bezwaarmakers niet meer aan de prioriteringscriteria voldeden, zij hadden zich echter al op 15 augustus 2013 geprioriteerd. Op 4 februari 2014 boden zij nog steeds zonder vergunning kansspelen aan, hetgeen in strijd is met de Wok. Het behoort tot de taken van de Kansspelautoriteit om consumenten daarop te wijzen.
74. De commissie kan bezwaarmakers niet volgen in hun stelling dat hun beweerdelijke reputatieschade niet het gevolg is van hun activiteiten, maar van de openbaarmaking. In verband daarmee verwijst de commissie naar randnummer 68 van dit advies waarin zij reeds overwoog dat voor zover de reputatie van bezwaarmakers daadwerkelijk schade zal ondervinden, deze – in termen van causaliteit – eerder valt toe te schrijven aan de overtreding dan aan het geven van bekendheid aan de voor de overtreding opgelegde boete. Als bezwaarmakers geen kansspelen zouden hebben aangeboden zonder vergunning zou er ook geen sanctiebesluit en openbaarmaking daarvan hebben kunnen volgen. Overigens is het de commissie niet duidelijk wat de door bezwaarmakers geleden schade zou behelzen.
75. Voorts bestrijdt de commissie het standpunt van bezwaarmakers dat de raad hun de mogelijkheid heeft onthouden om te reageren door de opgestelde openbare versie terstond te publiceren. Zij brengt in herinnering dat de raad op 24 september 2014 de vertrouwelijke versie van het besluit aan bezwaarmakers heeft gestuurd. Daarbij zijn zij in de gelegenheid gesteld om binnen vijf werkdagen mee te delen welke gegevens naar hun mening als vertrouwelijk aangemerkt dienden te worden. Van deze gelegenheid hebben zij ook gebruik gemaakt. Daarnaast had het hun natuurlijk vrij gestaan om een voorlopige voorziening te vragen bij de rechter, hetgeen zij hebben nagelaten. Van "terstond publiceren", zoals bezwaarmakers stellen is geen sprake omdat de raad het besluit pas op 10 oktober 2014 openbaar heeft gemaakt, conform artikel 6, vijfde lid, van de Wob.
76. Bezwaarmakers miskennen naar het oordeel van de commissie dat er wel degelijk een preventieve werking van de openbaarmaking uitgaat. Voor de lezer van het besluit zal immers meteen duidelijk zijn dat wie niet tijdig zijn websites aanpast aan het prioriteringsbeleid, het risico loopt een boete opgelegd te krijgen. Aanbieders die voldoen aan een of meer prioriteringscriteria zullen daarom sneller geneigd zijn om

eieren voor hun geld te kiezen en tijdig hun websites aan te passen of hun aanbod te beëindigen.

Ten aanzien van de weigering van uitstel tot betaling (h)

77. In tegenstelling tot bezwaarmakers is de commissie van oordeel dat het bestreden besluit in stand kan blijven. Zij is van oordeel dat de raad terecht heeft kunnen besluiten om geen uitstel van betaling te verlenen. De commissie deelt de mening van bezwaarmakers dat het besluit niet in stand kan blijven, niet. Gesteld noch gebleken is dat bezwaarmakers in financiële nood komen als gevolg van de weigering tot uitstel van betaling. Zij hebben evenmin andere gronden aangevoerd op grond waarvan de raad tot uitstel van betaling had moeten besluiten.

5. Conclusie

78. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.

79. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 16 februari 2015, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. I.M. Zuurendonk en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit,
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije