



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Onisac Limited te Gibraltar, tegen het besluit van 24 januari 2019, kenmerk 13090/01.048.661, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 450.000,- en de openbaarmaking daarvan, kenmerk 13090/01.048.667.

Kenmerken: 13090 / 01.055.993 en 13248 / 01.055.994

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brief van 7 februari 2019 heeft Onisac Limited (hierna: bezwaarmaker) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) van 24 januari 2019, kenmerk 13090/01.048.661. Bij brieven van 15 maart 2019 heeft bezwaarmaker de gronden van het bezwaar aangevuld.
2. De raad van bestuur verwijst voor een uitgebreide beschrijving van de procedure naar randnummers 1 tot en met 9 van het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de adviescommissie).

2 Ontvankelijkheid

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



3 Hoorzitting

4. Bezwaarmaker heeft geen gebruik gemaakt van de haar geboden gelegenheid om tijdens een hoorzitting haar bezwaar toe te lichten.

4 Advies

5. Naar aanleiding van het bezwaarschrift heeft de adviescommissie een advies uitgebracht aan de raad van bestuur. Dit advies is bij deze beslissing op bezwaar gevoegd en maakt integraal onderdeel uit van de beslissing op bezwaar.
6. De adviescommissie heeft geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren en het besluit van 24 januari 2019 in stand te laten.
7. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar met betrekking tot:
 - de inbreuk op het Unierecht wordt verwezen naar de randnummers 14 tot en met 20 van het advies;
 - de veronderstelde strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur wordt verwezen naar randnummers 21 tot en met 26 van het advies;
 - de hoogte van de boete wordt verwezen naar de randnummers 27 tot en met 34 van het advies;
 - tot het belang van openbaarmaking wordt verwezen naar de randnummers 35 tot en met 41 van het advies;
 - de beweerdelijke schade bij openbaarmaking wordt verwezen naar de randnummers 42 tot en met 46 van het advies.

5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de adviescommissie heeft geadviseerd om het bezwaar 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 het bezwaar ongegrond en handhaaft de primaire besluiten van 24 januari 2019, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de adviescommissie;

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Datum

30 april 2019

Ons kenmerk

13090 / 01.055.993

13248 / 01.055.994

- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 30 april 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit
Voor deze,

w.g.

mr. Bernadette C.M. van Buchem,
plaatsvervangend voorzitter

Verzonden op: 14 juni 2019

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.

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 het bezwaarschrift van Onisac Limited tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 24 januari 2019, kenmerk 13090 / 01.048.661, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 450.000,- aan Onisac Limited en tegen het besluit tot openbaarmaking van dat besluit, kenmerk 13090 / 01.048.667.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De website casino.com is onderzocht op 9 maart 2018 en 1 juni 2018. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport en het besluit van 24 januari 2019. Op 9 april 2018 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit € 20,- overgemaakt naar een spelersaccount op de website casino.com. De aanbieder van casino.com, Onisac Limited (hierna: Onisac), is gevestigd op Malta.
3. Vervolgens is een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht opgesteld. Bij brief van 9 november 2018 is het rapport naar Onisac en [bedrijf 1] (hierna: [bedrijf 1]) gezonden.
4. Bij brief van 21 november 2018 zijn Onisac en [bedrijf 1] uitgenodigd om ter hoorzitting van 18 december 2018 een zienswijze op het rapport te geven.¹ Op verzoek van Onisac en [bedrijf 1] is de hoorzitting verplaatst naar 8 januari 2019. Betrokkenen hebben hun zienswijze op het rapport gegeven.
5. Op 24 januari 2019 is het besluit op het rapport genomen, waarbij aan Onisac een boete is opgelegd van € 450.000,-. Aan [bedrijf 1] is geen boete opgelegd. Tevens is het besluit genomen tot openbaarmaking van dat besluit. Het besluit is aan betrokkenen toegezonden bij brieven van diezelfde dag.²
6. Bij brief van 7 februari 2019 is bezwaar gemaakt tegen beide besluiten.³ Tevens is verzocht om een termijn voor het indienen van de gronden van bezwaar. Bij brief van 12 februari 2019 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Er is een termijn gegeven voor de indiening van de gronden van bezwaar tot uiterlijk 15 maart 2019.⁴ Onisac is uitgenodigd een toelichting op het bezwaar te geven op een hoorzitting op 8 april 2019.⁵ Onisac heeft bij e-mailbericht van 5 april 2019 laten weten geen gebruik van deze gelegenheid te willen maken.
7. Bij brief van 11 februari 2019 heeft Onisac een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de rechtbank Den Haag.⁶

¹ Stukken 13090/01.045.583 en 13090/01.045.584.

² Stukken 13090/01.049.876 en 13090/01.049.882.

³ Stuk 13090/01.051.064.

⁴ Stuk 13090/01.051.111.

⁵ Stuk 13090/01.051.793, 13248/01.051.772.

⁶ Stuk 13254/01.051.432.

8. De gronden van bezwaar zijn ingediend bij brief van 15 maart 2019.⁷
9. Op 5 april 2019 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het verzoek van Onisac afgewezen.⁸

2. Bezwaargronden

10. De bezwaargronden houden – samengevat – het volgende in:

A. Ten aanzien van het sanctiebesluit

- a. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is niet bevoegd om een boete op te leggen omdat het verbod op het aanbieden van online casinospelen een ongerechtvaardigde inbreuk vormt op artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).
- b. Het boetebesluit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur.
- c. De hoogte van de boete is disproportioneel.

B. Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit:

- d. Het algemeen belang noodzaakt niet tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.
- e. Openbaarmaking schaadt Onisac in haar belangen.

3. Toepasselijke regelgeving

11. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) is het 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.
12. De raad van bestuur 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 van bestuur 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 € 830.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

4. Overwegingen van de commissie

Ontvankelijkheid

13. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de bestreden besluiten. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen. De bezwaren zijn ontvankelijk.

⁷ Stuk 13090/01.053.435.

⁸ Zaaknummer SGR 19/1096.

Ad a (ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 56 van het VWEU)

14. Volgens Onisac heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de verenigbaarheid van het verbod op online casinospelen met het VWEU nog niet beoordeeld, zodat daarvan niet uitgegaan kan worden. Onisac stelt dat er een zeer omvangrijke illegale markt van online casinospelen is, waartegen de overheid niet toereikend kan optreden. Daardoor worden de doelstellingen van het kansspelbeleid niet gewaarborgd. Daaruit trekt zij de conclusie dat het verbod op online casinospelen niet geschikt is. Of het verbod noodzakelijk en proportioneel is, laat zij in het midden.
15. De commissie wijst er in dit verband in de eerste plaats op dat de Afdeling in de uitspraak Bluemay duidelijk heeft geoordeeld dat "*artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok niet in strijd is met de Verdragsbepalingen voor het vrij verkeer van diensten en dus niet om die reden buiten toepassing moet worden verklaard.*"⁹ Volgens de Afdeling is het kansspelbeleid coherent en systematisch en zijn de beperkingen niet onevenredig. Daarnaast oordeelde de Afdeling in haar uitspraak inzake Co-Gaming dat het onderscheid tussen de stelsels voor het aanbieden van online weddenschappen (waarvoor één vergunning beschikbaar is) en het aanbieden van online casinospelen (waarvoor geen vergunning beschikbaar is) niet onredelijk is.¹⁰ Dit impliceert dat de Afdeling het verder strekkende verbod voor online casinospelen, ten opzichte van sportweddenschappen aanvaardbaar en dus evenredig acht. Anders dan Onisac stelt onder randnummer 16 van haar bezwaarschrift, heeft de Afdeling de verenigbaarheid van het verbod op online casinospelen met het VWEU dus al wel (meermaals) beoordeeld. Gelet daarop kan hetgeen Onisac voor het overige heeft aangevoerd buiten beschouwing worden gelaten. Desalniettemin overweegt de commissie, ten overvloede, ten aanzien van dit punt nog het volgende.
16. De commissie concludeert dat het standpunt van Onisac erop neer komt dat, omdat Onisac en andere aanbieders massaal illegaal kansspelen aanbieden, de raad van bestuur daar niet tegen mag optreden. Onisac denkt daaraan kennelijk het recht te kunnen ontlenen om zonder vergunning online kansspelen aan te bieden. Aan het overtreden van de wet kan echter niet het *recht* worden ontleend om diezelfde wet te overtreden. In zijn algemeenheid kan immers niet gesteld worden dat als een lidstaat geconfronteerd wordt met een omvangrijk aanbod van een illegaal, potentieel schadelijk, product, die lidstaat op grond van het VWEU gehouden zou zijn om het betreffende product te gedogen of te legaliseren. De commissie ziet dan ook geen grond om het VWEU of de daarop gebaseerde jurisprudentie aldus te moeten begrijpen.
17. Het is bovendien vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) dat lidstaten het aanbod van bepaalde kansspelen mogen verbieden als zij dat noodzakelijk achten. Gelet op de bijzonderheden die aan kansspelen verbonden zijn, beschikken lidstaten daarbij over een ruime beoordelingsvrijheid.¹¹

⁹ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (Bluemay), r.o. 3.4. De rechtbank Den Haag oordeelde dat al eerder, zie Rb Den Haag 20 april 2016, SGR 15/2768, r.o. 4.2.

¹⁰ ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (Co-Gaming), r.o.

¹¹ HJEU 24 maart 1994, ECLI:EU:C:1994:119 (Schindler), r.o. 61, HJEU 19 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:505 (Garkalns), r.o. 38.

18. Anders dan Onisac kennelijk veronderstelt, kan uit de omvang van het illegale aanbod niet worden afgeleid dat de doelstellingen van het kansspelbeleid (verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit) niet meer worden nagestreefd. Onisac heeft niet gesteld dat het verbod op online casinospelen er niet toe strekt om deze doelstellingen te verwezenlijken. Dat is ook overigens nergens uit gebleken. Het is de commissie bovendien bekend dat de raad van bestuur handhavend optreedt tegen aanbieders van online kansspelen die niet over een vergunning beschikken. Ten slotte merkt de commissie hierover op dat haar gebleken is dat in ieder geval een deel van de beboete aanbieders het aanbod ook daadwerkelijk heeft gestaakt.
19. De commissie ziet geen aanleiding om af te wijken van het oordeel van de Afdeling dat artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok niet in strijd is met het VWEU. De raad van bestuur is daarom bevoegd om boetes op te leggen voor het overtreden van dat artikel.
20. De commissie adviseert het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren.

Ad b (strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur)

21. Onisac stelt dat de raad van bestuur niet mag optreden tegen iedere willekeurige aanbieder, maar dat hij moet optreden tegen de aanbieders die de meeste schade aanrichten. Volgens Onisac voldoet zij niet aan de prioriteringscriteria van de Kansspelautoriteit en mag de raad van bestuur niet van dat beleid afwijken. Zij begrijpt bovendien niet waarom zij geselecteerd is voor onderzoek. Zij stelt dat dat in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Daarnaast zou er sprake zijn van willekeur en schending van het gelijkheidsbeginsel omdat zij voor de tweede keer is beboet, terwijl andere aanbieders nog nooit zijn beboet.
22. Anders dan Onisac veronderstelt, mag de raad van bestuur volgens vaste rechtspraak optreden tegen iedere (willekeurige) aanbieder die de wet overtreedt.¹² De commissie verwijst in dat verband naar de beginselplicht tot handhaving waaraan de raad van bestuur is gehouden.¹³ Het is de commissie bekend dat de raad van bestuur daarvoor een prioriteringsbeleid heeft ontwikkeld en dat hij per 1 mei 2017 zijn handhavingsbeleid heeft aangescherpt.¹⁴ Eén van de criteria die de raad van bestuur daarbij hanteert, is het ontbreken van 'geoblocking'. Niet ter discussie staat dat Onisac ten tijde van het onderzoek de toegang tot haar website niet heeft geblokkeerd voor spelers die zich in Nederland bevinden. Onisac voldeed derhalve aan minimaal één criterium.¹⁵ De raad van bestuur heeft derhalve conform zijn handhavingsbeleid gehandeld. Onisac kan daarom niet gevolgd worden in haar stelling dat zij ten onrechte is geprioriteerd voor handhaving. Volgens vaste rechtspraak betekent het niet voldoen

¹² Zie bijv. de uitspraken van 11 september 2018, SGR 18/5274 en 18/5262, r.o. 7 en 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778, r.o. 6.

¹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:475, r.o. 4.

¹⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/>.

¹⁵ Uit het dossier blijkt voorts dat op de website www.casino.com de betalingsmogelijkheid iDeal werd vermeld. Dat is ook een criterium waarop de Kansspelautoriteit websites selecteert voor onderzoek. Dat pas, nadat de website daadwerkelijk in onderzoek was genomen, is gebleken dat er geen gebruik van iDeal kon worden gemaakt, doet daar niet aan af.

aan de prioriteringscriteria overigens niet dat van een overtreding geen sprake is of dat de raad van bestuur niet handhavend zou mogen optreden.¹⁶

23. Het is de commissie tevens bekend dat, vanwege het grote aantal overtreders dat aan één of meer criteria voldoet, de raad van bestuur voor zichzelf een methode heeft ontwikkeld om de volgorde te bepalen van aanbieders die in onderzoek worden genomen. Overtreders, waaronder Onisac, kunnen aan die methode echter geen enkel recht ontlenen om de overtreding voort te zetten, niet of later in onderzoek genomen te worden of om niet of later beboet te worden. Het is de commissie eveneens bekend dat de raad van bestuur geen gedoogbeleid voert en dat dat ook in de rechtspraak is bevestigd. Overigens blijkt uit het dossier dat de website www.casino.com, van de geselecteerde websites, één van de hoogste bezoekersaantallen had. Het is de commissie gebleken dat de Kansspelautoriteit dat heeft meegewogen in haar overweging om www.casino.com nader te onderzoeken, hetgeen de commissie niet onlogisch voorkomt.
24. Anders dan Onisac is de commissie dan ook van oordeel dat er een deugdelijke redenering aan het boetebesluit ten grondslag ligt: Onisac blokkeerde de toegang tot haar website niet voor zich in Nederland bevindende spelers waardoor zij de wet heeft overtreden. Dat is, mede gelet op de beginselplicht tot handhaving en het handhavingsbeleid van de raad van bestuur, voldoende grond om tot handhaving over te gaan.
25. De commissie kan Onisac niet volgen in haar betoog dat de raad van bestuur in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door haar voor de tweede keer te beboeten terwijl andere aanbieders nog niet beboet zijn. Dit betoog van Onisac komt erop neer dat zij aan het feit dat zij al eerder is beboet een vrijbrief meent te kunnen ontlenen om de wet te mogen blijven overtreden. De commissie overweegt dat het voor een effectieve handhaving noodzakelijk is dat, ook voor aanbieders die al eens eerder zijn beboet en daarna de overtreding voortzetten, dreiging van een nieuwe boete blijft bestaan. Zij moeten niet achterover kunnen leunen in de wetenschap dat zij nog niet 'aan de beurt' zijn voor handhavende maatregelen. In aanvulling daarop overweegt de commissie tenslotte dat juist van een beboete aanbieder verwacht mag worden dat hij de beboete gedraging zo snel mogelijk staakt.
26. De commissie adviseert het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren.

Ad c (hoogte van de boete)

27. Onisac stelt dat het niet voorzienbaar is dat de zogeheten 'dormant clause' een boeteverhogende omstandigheid is. Bovendien is bij andere overtreders de dormant clause niet als boeteverhogende omstandigheid aangemerkt. Daarnaast heeft de raad van bestuur volgens Onisac ten onrechte niet de "*vroegtijdige beëindiging van de overtreding*" als boeteverlagende omstandigheid aangemerkt. Onisac stelt dat de raad van bestuur Onisac lijkt te willen straffen voor het gebruiken van de haar openstaande rechtsmiddelen. Zij stelt allerm minst verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor de totale duur van de procedure.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Rb Den Haag 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235, r.o. 4.3.

28. Ten aanzien van deze boeteverhogende omstandigheid overweegt de commissie het volgende. Volgens de Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning kan de basisboete verhoogd worden als er sprake is van bepaalde omstandigheden. Naast een aantal concrete omstandigheden worden ook 'bijzondere omstandigheden' genoemd. Deze bijzondere omstandigheden zijn niet nader gespecificeerd. Naar het oordeel van de commissie is dat niet noodzakelijk. De raad van bestuur is immers niet gehouden om een uitputtende opsomming van boeteverhogende omstandigheid te geven. Hij moet de mogelijkheid hebben om de basisboete te verhogen als de omstandigheden dat vereisen. Zeker in de online kansspelmarkt waarin de (technische) ontwikkelingen zich snel kunnen opvolgen is dat noodzakelijk. Indien er sprake is van een omstandigheid, zoals in casu de bepalingen in de algemene voorwaarden, getiteld 'dormant accounts', die de consument extra kan schaden, en die niet noodzakelijkerwijs inherent is aan de overtreding, moet er ruimte zijn om de basisboete daaraan aan te passen. Dat hangt samen met de ernst van de overtreding, zoals bedoeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. Uit het feit dat er twee zeer verschillende voorbeelden worden genoemd, kan ook afgeleid worden dat bijzondere omstandigheden uiteenlopend kunnen zijn.
29. Het is op zich juist dat in eerdere gevallen een boete is opgelegd waarbij de boete niet is verhoogd ondanks de aanwezigheid van een vergelijkbare bepaling in de algemene voorwaarden. Het is de commissie bekend dat de raad van bestuur heeft vastgesteld dat dergelijke bepalingen geregeld voor blijken te komen. De raad van bestuur heeft daarover geoordeeld dat ze zeer schadelijke gevolgen voor de consument kunnen hebben. Daarom heeft hij besloten om zulke bepalingen voortaan altijd als boeteverhogende omstandigheid aan te merken. In de nieuwe boetebeleidsregels, die op 1 maart 2019 in werking zijn getreden, is dat ook vastgelegd.¹⁷
30. De commissie is van oordeel dat de raad van bestuur weliswaar gehouden is aan het gelijkheidsbeginsel, maar dat dat niet betekent dat hij bij tijd en wijle geen nieuwe inzichten in zijn beleid zou mogen verwerken. Een koerswijziging als deze, waarbij een bepaalde, voor de consument schadelijke, bepaling voortaan als boeteverhogende omstandigheid wordt aangemerkt, mag worden ingezet, mits dat consequent gebeurt. In dat kader is het de commissie bekend dat de raad van bestuur in een boetebesluit van 27 februari 2019 de basisboete eveneens heeft verhoogd wegens eenzelfde bepaling in de algemene voorwaarden van de betreffende aanbieder.¹⁸ Daarmee heeft de raad van bestuur naar het oordeel van de commissie blijk gegeven van een gelijke behandeling met Onisac en van een consequent beleid.
31. De raad van bestuur heeft geoordeeld dat Onisac haar aanbod heeft gestaakt voordat zij ervan op de hoogte was gesteld dat zij opnieuw was onderzocht. Desondanks heeft de raad van bestuur daarin geen aanleiding gezien om de boete te verlagen. Hij vond dat in dit geval niet op zijn plaats omdat Onisac de overtreding heeft geëindigd zo'n vijf jaar nadat zij voor het eerst beboet is.

¹⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/aanpak-online/>.

¹⁸ Sanctiebesluit inzake Casumo Limited, onder randnummer 144, zie: <https://kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/sanctiebesluiten/casumo/>.

32. Onisac voert aan dat haar niet verweten kan worden dat zij rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het eerste boetebesluit. Het is de commissie echter niet gebleken dat dat Onisac verweten wordt. Uit het sanctiebesluit leidt de commissie af dat de raad van bestuur een verlaging van de boete wegens voortijdige beëindiging van de overtreding niet gepast vond omdat Onisac, zelfs na te zijn beboet, de overtreding nog ongeveer vijf jaar heeft voortgezet. Dat Onisac stelt dat zij heeft gewacht met het beëindigen van de overtreding tot het boetebesluit onherroepelijk was, doet daar niets aan af. Daarin kan Onisac immers geen rechtvaardiging vinden om al die tijd de overtreding voort te zetten. Derhalve kan Onisac zich er ook niet op beroepen dat de gerechtelijke procedures vijf jaar in beslag hebben genomen.
33. Bovendien, zo is de commissie gebleken, is de duur van de totale gerechtelijke procedure voor een belangrijk deel te wijten aan de opstelling van Onisac. Zij heeft maar liefst elf keer om uitstel gevraagd en heeft buitensporig veel data doorgegeven waarop zij verhinderd zou zijn om een zitting bij te wonen. Dat deed zij, naar eigen zeggen, om te voorkomen dat het besluit onherroepelijk zou worden. Dat bracht namelijk het risico met zich dat betaaldienstverleners hun diensten aan Onisac zouden beëindigen. Betaaldienstverleners hebben immers in een convenant met de raad van bestuur afgesproken geen diensten meer te verlenen aan aanbieders die onherroepelijk beboet zijn. Onisac kan de raad van bestuur, de rechtbank en de Afdeling daarom niet verwijten dat zij die verzoeken om uitstel hebben gehonoreerd en rekening hebben gehouden met de vele verhandeldata die namens Onisac zijn doorgegeven. De afspraken uit het convenant waarbij de aangesloten betaaldienstverleners hebben toegezegd hun diensten aan onherroepelijk beboete overtreeders te beëindigen, werpen bovendien een ander licht op de al dan niet 'vrijwillige' beëindiging van de overtreding. De commissie is daarnaast van oordeel dat de ratio die in de boeteverlaging wegens voortijdige beëindiging besloten ligt, inhoudt dat een overtreder, die bij de eerste tekenen dat hij fout zit, laat zien dat hij zijn leven wil beteren, in zekere zin beloond mag worden. Deze beloning wordt tot uitdrukking gebracht in een korting op de boete. Voor Onisac, als langdurig en naar het zich laat aanzien, berekenende recidivist, gaat deze redenering niet op. De raad van bestuur heeft daarom mogen oordelen dat Onisac niet voor deze boeteverlagende omstandigheid in aanmerking komt.
34. De commissie adviseert het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren.

Ad d (openbaarmaking en het algemeen belang)

35. Volgens Onisac is openbaarmaking van het boetebesluit niet noodzakelijk. De raad van bestuur had daarom openbaarmaking achterwege moeten laten.
36. De commissie wijst erop dat het openbaar maken van een boetebesluit het algemeen belang dient, waaraan op grond van vaste jurisprudentie een groot gewicht moet worden toegekend.¹⁹ Dat Onisac dit belang niet zwaarwegend vindt, doet daar niets aan af. De raad van bestuur heeft daarom op goede gronden tot openbaarmaking mogen besluiten.

¹⁹ ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468, r.o. 2.5.

37. In aanvulling daarop overweegt de commissie nog het volgende. Openbaarmaking dient onder meer het belang van de consument. Deze wordt ervan op de hoogte gebracht dat Onisac met haar aanbod de wet heeft overtreden. Zo is voor klanten van Onisac duidelijk dat zij bij een illegale aanbieder hebben gespeeld. Ook is duidelijk dat na de oplegging van de boete niets is veranderd aan de illegale status van Onisac.
38. Vanuit preventief oogpunt is openbaarmaking eveneens relevant. Andere aanbieders krijgen zo een beter inzicht in wat hen te wachten staat als zij de wet overtreden. In dit geval is in het bijzonder relevant dat uit het besluit blijkt dat ook recidivisten niet ongestraft de Wok kunnen overtreden. Uit het boetebesluit wordt voor eerder beboete aanbieders duidelijk dat zij nogmaals met handhavende maatregelen geconfronteerd kunnen worden.
39. Onisac stelt dat openbaarmaking van het besluit geen toegevoegde waarde voor het inzicht in de werking van de Kansspelautoriteit zou hebben omdat er al veertien sanctiebesluiten openbaar zijn gemaakt. De commissie deelt dat standpunt niet. Ieder besluit geeft immers relevante inzichten. Zo is in het onderhavige besluit inzichtelijk gemaakt welke gevolgen recidive kan hebben en welke gevolgen er voortaan aan de 'dormant clause' verbonden worden. Het besluit geeft daarnaast inzicht in hoogte van de opgelegde boete.
40. Ten slotte kunnen ook voor aanbieders aan wie (mogelijk) een sanctie wordt opgelegd baat bij hebben inzicht in de werkwijze van de Kansspelautoriteit. Zo stelt Onisac zelf dat zij ongelijk is behandeld omdat zij als enige aanbieder een verhoogde boete zou hebben gekregen wegens een bepaling over 'dormant accounts' in de algemene voorwaarden. Ter onderbouwing van deze stelling verwijst Onisac naar boetebesluiten die op de website van de Kansspelautoriteit openbaar zijn gemaakt. Zij citeert ook uit die besluiten. Met andere woorden, zij gebruikt de openbaar gemaakte informatie om te controleren welke aanbieder, voor welke website, om welke redenen, is beboet en hoe de hoogte van de boete is bepaald. Die gegevens vergelijkt ze vervolgens met haar eigen situatie. Dus mede dankzij de door de raad van bestuur openbaar gemaakte informatie kan Onisac haar standpunt (trachten te) onderbouwen dat de raad van bestuur gelijke gevallen ongelijk behandelt. Dat is derhalve juist mogelijk gemaakt doordat de raad van bestuur inzicht in zijn werkwijze geeft. Dit laat mooi zien dat door openbaarmaking van zulke informatie daadwerkelijk getoetst kan worden of de overheid gelijke gevallen gelijk behandelt, een essentieel element van de rechtsstaat.
41. De commissie adviseert het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren.

Ad e (Schade bij openbaarmaking)

42. Anders dan Onisac is de commissie, gelet op het voorgaande, van oordeel dat het sanctiebesluit in bezwaar stand kan houden. Zij ziet daarom geen grond om Onisac te volgen in haar standpunt dat om die reden niet tot openbaarmaking zou kunnen worden overgegaan.
43. De commissie kan Onisac niet volgen in haar stelling dat zij schade lijdt en dat openbaarmaking in strijd is met artikel 6, tweede lid, van het EVRM.

44. Met openbaarmaking is geen punitieve maatregel beoogd zodat artikel 6, tweede lid, van het EVRM niet van toepassing is. De commissie verwijst hiervoor naar vaste jurisprudentie.²⁰ Het is de commissie bovendien bekend dat het vaste praktijk van de raad van bestuur is om bij openbaarmaking van sanctiebesluiten te vermelden of er bezwaar of (hoger) beroep is ingesteld.
45. De commissie is verder van oordeel dat Onisac haar schade niet concreet heeft onderbouwd. Zij komt niet verder dan enkele suggesties. De omstandigheid dat buitenlandse toezichthouders opgelegde boetes zouden kunnen betrekken in de besluiten om een vergunning te verlenen, kan naar het oordeel van de commissie niet als onrechtmatige schade worden aangemerkt, nog daargelaten dat die toezichthouders voor kennisname van zulke informatie niet afhankelijk zijn van openbaarmaking. Ten slotte merkt de commissie op dat ingevolge vaste rechtspraak beweerdelijke reputatieschade die niet met concrete gegevens onderbouwd is, niet zwaarder kan wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.²¹
46. De commissie adviseert het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

47. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie:
- Het bezwaar ongegrond te verklaren;
 - het besluit van 24 januari 2019 in stand te laten onder aanvulling van de bovengenoemde overwegingen.
48. Voor vergoeding van kosten ziet de commissie geen aanleiding.
49. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 19 april 2019, 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

²⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6576, r.o. 2.4.1.

²¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10.