

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake de bezwaarschriften van Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited tegen het besluit van 4 november 2013, kenmerk 7845/00.017.101, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van EUR 150.000,- voor de betaling waarvan zij hoofdelijk aansprakelijk zijn (hierna: het sanctiebesluit), en het besluit van 4 november 2013, kenmerk 7845/00.17.102, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Vanaf 6 juni 2012 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) de website www.casino.com een aantal malen onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport (zie de paragrafen 4.2, 4.6 en 4.7) en het sanctiebesluit (zie hoofdstuk 5).
3. Aanbieder van voornoemde website is Onisac Limited (hierna: Onisac)¹. Dat blijkt uit de algemene voorwaarden die op de website zijn te vinden. Bovendien blijkt dit uit de vergunning voor "Remote Gambling" afgegeven door de "Government of Gibraltar".²
4. In het sanctiebesluit van 4 november 2013 is naast Onisac ook Mansion Online Casino Limited (hierna: Mansion) als overtreder aangemerkt. Beide bedrijven zijn op hetzelfde adres gevestigd en staan gezamenlijk vermeld in het overzicht met vergunninghouders van de overheid van Gibraltar.³ Bovendien wordt de website www.casino.com aangeboden op de website www.mansion.com, die geëxploiteerd wordt door Mansion Online Casino Ltd.
5. Met de aangetekende brieven van 8 juni 2012 en 25 juli 2012 heeft de Ksa Onisac erop gewezen dat zij in strijd met de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) handelt door gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen. Omdat geen reactie is ontvangen van Onisac zijn de brieven op 14 augustus 2012 per e-mail verzonden naar het e-mailadres support@casino.com. Ook hierop is geen reactie ontvangen.⁴
6. Op 15 juli 2013 is een rapport opgesteld als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het rapport zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven en wordt geconcludeerd dat Onisac en Mansion in strijd hebben gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het rapport is toegezonden aan zowel Onisac als Mansion.⁵
7. Met de brief van 23 juli 2013, kenmerk 00.014.804, heeft de Ksa Onisac en Mansion uitgenodigd om een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete.⁶ Tijdens de hoorzitting op 4 oktober 2013 hebben Onisac en Mansion hun zienswijze gegeven.

¹ Zie bij randnummer 50 van het rapport.

² OA/2012/004/012/002.

³ Zie bij randnummer 86 van het besluit.

⁴ Zie bij randnummer 2, 12 en 13 van het besluit.

⁵ Brief van 15 juli 2013 met kenmerk 00.014.625.

⁶ Artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht.

8. De Raad heeft bij sanctiebesluit van 4 november 2013 een boete opgelegd van EUR 150.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok). Volgens het sanctiebesluit hebben Onisac en Mansion deze wettelijke bepaling overtreden door via de website www.casino.com 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 zonder daartoe verleende vergunning. De overtreding is toegerekend aan Onisac en Mansion, voor de betaling van de boete zijn zij hoofdelijk aansprakelijk.
9. Bij brieven van 7 november 2013 zijn namens Onisac en Mansion, vier bezwaarschriften ingediend tegen de besluiten van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) van 4 november 2013 tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot openbaarmaking van die bestuurlijke boete.
10. Op 15 november 2013 heeft de advocaat van Onisac en Mansion zich gericht tot de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag met het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen. De behandeling van het verzoek werd door de rechtbank gepland op 18 december 2014. Op verzoek van Onisac en Mansion is de behandeling uitgesteld.⁷
11. Met de brieven van 13 januari 2014 zijn namens Onisac en Mansion de gronden van het bezwaar aangevuld.
12. De behandeling bij de voorzieningenrechter vond plaats op 21 januari 2014. Op 4 februari 2014 heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan.⁸ De voorzieningenrechter heeft het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.
13. Onisac en Mansion zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 6 februari 2014 de bezwaarschriften toe te lichten. Op 30 januari 2014 heeft de advocaat van Onisac en Mansion telefonisch en per e-mail laten weten hiervan geen gebruik te maken.

2. Bezwaargronden van Onisac en Mansion

14. In de bezwaarschriften is namens Onisac en Mansion het volgende aangevoerd:

A. De rechtmatigheid van het sanctiebesluit

- a. De Ksa interpreteert het 'Ladbrokes criterium' onjuist. Het gebruik van de Nederlandse taal en toegankelijkheid van de website en de kansspelen zijn rechtens geen relevante feiten. Doorslaggevend is dat vanuit Nederland rechtstreeks kon worden deelgenomen aan de kansspelen. De Ksa draagt de bewijslast hiervoor.
- b. De Ksa heeft niet onomstotelijk bewezen dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. Daarmee is niet voldaan aan de strenge eisen die worden gesteld aan het nemen van een punitief besluit.

B. De proportionaliteit van de handhavingsmaatregel

- a. De hoogte van de opgelegde boete en de stelling dat er sprake is van een zeer ernstige overtreding zijn niet deugdelijk gemotiveerd. Er is niet onderbouwd waarom in deze zaak een hogere boete wordt opgelegd dan in een eerder sanctiebesluit van de Ksa betreffende een aanbieder van kansspelen online.

⁷ E-mail van de rechtbank Den Haag van 28 november 2013.

⁸ Zaaknummer SGR 13/9213.

- b. Onisac en Mansion beschikken over vergunningen van de autoriteiten in Gibraltar en staan daar onder toezicht. Het aanbod op www.casino.com voldoet aan de op Gibraltar geldende eisen op het gebied van consumentenbescherming en bestrijding van criminaliteit en fraude. Het is dan ook onjuist om te stellen dat er geen enkele garantie is dat het spel eerlijk wordt gespeeld, het betalingsverkeer eerlijk verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.
- c. De Wok strekt niet tot bescherming van concurrentieverhoudingen of bescherming van de opbrengsten van Nederlandse gereguleerde aanbieders. Financiële belangen kunnen op basis van de jurisprudentie slechts als gunstig neveneffect gelden ter rechtvaardiging van restrictief kansspelbeleid.
- d. De verwijzing in randnummer 104 van het sanctiebesluit naar loterijen mist relevantie omdat via www.casino.com geen loterijen worden aangeboden.
- e. Er is niet inzichtelijk gemaakt of er sprake is van deelname vanuit Nederland, wat de omvang daarvan is en wat het behaalde voordeel is met de vermeende overtreding.

C. De beginselen van behoorlijk bestuur

- a. Zorgvuldigheidsbeginsel. Er is niet vastgesteld dat deelneming aan de kansspelen vanuit Nederland mogelijk was. Bij het opleggen van een punitieve sanctie dient de Ksa zich ervan te vergewissen of de overtreding vaststaat en aan wie deze kan worden toegerekend.
- b. Evenredigheidsbeginsel. Uit het sanctiebesluit blijkt geen afweging van concrete belangen. Er is geen enkele reden om het publiek in Nederland te waarschuwen voor de handelspraktijken van bezwaarmaker aangezien niet is vastgesteld dat deelneming vanuit Nederland mogelijk was.
- c. Motiveringsbeginsel. Er is niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is van een overtreding. De argumenten zijn onvoldoende om een punitieve sanctie te kunnen onderbouwen.
- d. Verbod van willekeur. Er is niet inzichtelijk gemaakt waarom er een discrepantie bestaat tussen de boetes van bezwaarmaker en Globalstars.

D. De rol van Mansion Online Casino Ltd

- a. Onisac is de aanbieder van www.casino.com. Mansion is niet verantwoordelijk voor die website en is dan ook ten onrechte aangemerkt als overtreder. Om die reden is er ook geen reden om het Nederlandse publiek te waarschuwen voor de handelspraktijken van Mansion.
- b. Niet Mansion (online casino Ltd) maar Mansion Europe Holdings Limited is het moederbedrijf van Onisac. De naam "Mansion" die staat genoemd als "parent company" kan slaan op vele vennootschappen. De Ksa concludeert ten onrechte dat "Mansion" gelijk staat aan Mansion online casino Ltd.
- c. De website www.mansion.com is alleen een platform met verwijzingen naar kansspelwebsites en die website wordt niet aangeboden door Mansion.
- d. Dat Onisac en Mansion op hetzelfde adres zijn gevestigd zegt niets. Dat zij op de overzichtspagina van de toezichthouder van Gibraltar gezamenlijk worden genoemd bij het merk "Mansion" is logisch omdat zij onderdeel uitmaken van dezelfde bedrijfsstructuur. Mansion is alleen aanbieder van de websites www.mansionpoker.com en www.mansioncasino.com.
- e. De aanschrijvingen van 8 juni 2012, 25 juli 2012 en 14 augustus 2012 waren gericht tot Onisac. Mansion is pas voor het eerst aangeschreven op 15 juli 2013 door toezending van het rapport. Volgens het beleid van de Ksa wordt een aanbieder die voldoet aan de prioriteringscriteria een termijn gegund om aanpassingen door te voeren zodat niet meer aan die criteria wordt voldaan. Hoewel Mansion daartoe niet in staat was, is zij niet in de gelegenheid gesteld om de website aan te passen. Mansion kwam pas door toezending van het

rapport op 15 juli 2013 op de hoogte van onderhavige zaak. Het kan Mansion dan ook niet worden tegen geworpen dat ze niet heeft gereageerd op de aanschrijvingen.

E. De openbaarmaking

- a. De Ksa heeft niet of onvoldoende rekening gehouden met de concrete belangen van bezwaarmakers. Onisac en Mansion zijn door de openbaarmaking onevenredig benadeeld nu het sanctiebesluit naar verwachting in rechte geen stand houdt en bezwaarmakers ten onrechte als overtreders zijn aangemerkt.
- b. Bezwaarmakers zijn gerenommeerde globale kansspelaanbieders. Publicatie van een sanctiebesluit heeft verstreckende gevolgen en kan leiden tot onherstelbare schade, te weten economische, morele en reputatieschade. Aandacht in de media is schadelijk voor de merken van Onisac en Mansion. Het kan leiden tot verlies van vertrouwen bij consumenten waardoor bestaande accounts worden opgeheven en er geen nieuwe klanten komen. Het kan ook leiden tot opzegging van contracten door toeleveranciers, mediapartners en "payment service providers". Voorts zou publicatie nieuwe sponsor overeenkomsten kunnen beperken of tegenhouden doordat organisaties niet meer geassocieerd willen worden met de merken van bezwaarmakers. Tot slot kan openbaarmaking leiden tot druk van internationale media of concurrenten op overheden om acties tegen bezwaarmakers te nemen en kan het gevolgen hebben voor lopende en toekomstige vergunningaanvragen in Nederland en andere landen.
- c. Openbaarmaking van de naam van bezwaarmakers dient geen enkel rechtens te respecteren doel. Niet valt in te zien waarom niet zou kunnen worden volstaan met geanonimiseerde publicatie.
- d. Openbaarmaking is een zelfstandige sanctie en in strijd met artikel 6 EVRM.

3. Toepasselijke regelgeving

15. 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 bedraagt EUR 780.000,- of – indien dit meer is – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
16. Artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:
 1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
 2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
 3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 5:1, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.
17. 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.

18. Voor het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel online kan op basis van de Wok geen vergunning worden verleend. De Wok biedt voor een dergelijke vergunning geen grondslag. Dat betekent dat het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel online altijd in strijd is met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
19. Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur 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.
20. In artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is een aantal uitzonderingen opgenomen. Persoonsgegevens 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.
21. 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.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van Onisac en Mansion

22. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

A. De rechtmatigheid van het sanctiebesluit

Het zgn. 'Ladbrokes criterium'

23. Het Ladbrokesarrest⁹ is gewezen in een civielrechtelijk geschil binnen een specifiek kader en binnen de door partijen aangevoerde en bewezen feiten. In het bijzonder ging het in dat arrest om de vraag of het per definitie grensoverschrijdende karakter van internet met zich meebrengt, dat een aanbieder van kansspelen online reeds om die reden niet kan worden tegengeworpen dat ook in Nederland gelegenheid is gegeven tot het deelnemen aan de door hem aangeboden kansspelen.
24. De Hoge Raad overwoog hieromtrent dat *bij de beantwoording van de vraag of het via internet aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het hier te lande door art. 1, aanhef en onder a, Wok verboden "gelegenheid geven", moet worden vooropgesteld dat doel en strekking van die bepaling tot een ruime uitleg van dat begrip nopen*.¹⁰ Doel van de Wok is immers "de menselijke speelzucht te kanaliseren" door onder strikte voorwaarden een beperkt legaal aanbod toe te staan en de opbrengsten van de kansspelen ten goede te laten komen aan de schatkist of aan het algemeen belang. Deze doelstellingen mogen niet belemmerd worden door vanuit het buitenland kansspelen online aan te bieden in Nederland.

⁹ Hoge Raad 18 februari 2005, LJN AR4841, overweging 3.3.3.

¹⁰ LJN AR4841, overweging 3.3.2.

25. Een van de mogelijkheden die er zijn om overtreding van de Nederlandse kansspelregelgeving te voorkomen is een zgn. IP-country blokkade. De Hoge Raad overwoog hieromtrent: *In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van de hiervoor bedoelde software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland, hetgeen reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. De rechter behoeft zich dan derhalve niet te verdiepen in de vraag of de aangeboden kansspelen zelf een aanwijzing vormen van het mede op Nederland gericht zijn van de website.*
26. Volgens de commissie volgt uit deze overweging van de Hoge Raad dat het, binnen de context van het desbetreffende privaatrechtelijke geschil, via een website gelegenheid geven om mede te dingen naar prijzen of premies, zo ruim moet worden begrepen dat hiervan al sprake is als de deelneming aan die kansspelen voor spelers vanuit Nederland niet onmogelijk is gemaakt en er daarnaast andere aanwijzingen zijn dat de website op Nederland is gericht.
27. Dit arrest brengt volgens de commissie geen verplichting mee voor de Raad om, in het kader van haar handhavende taak, ten bewijze van een overtreding van artikel 1 van de Wok vast te stellen dat de via een website aangeboden kansspelen daadwerkelijk vanuit Nederland zijn of kunnen worden gespeeld.
28. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok behelst bovendien alleen een verbod om gelegenheid te geven om mede te dingen naar (...). Het daadwerkelijk deelnemen aan die kansspelen vormt geen bestanddeel van de overtreding.
29. De commissie verwijst naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 4 februari 2014, overweging 6, pagina 4, waar deze overweegt: *Het niet onmogelijk gemaakt zijn van de deelneming vanuit Nederland is weliswaar door de Hoge Raad aangemerkt als een element van het "gelegenheid geven tot deelneming", doch er zijn geen aanwijzingen dat de Hoge Raad in het Ladbrokes arrest – gewezen tussen twee civiele partijen – ook een regel van bestuursrechtelijk bewijsrecht heeft willen formuleren ingevolge welke een bestuursorgaan, in de woorden van verweerder, de aanwezigheid van een blokkade zal moeten aannemen totdat zij het tegendeel door eigen onderzoek heeft vastgesteld.*
30. Volgens de commissie hebben Onisac en Mansion via de website www.casino.com gelegenheid gegeven tot deelneming aan kansspelen in de hiervoor bedoelde zin.
31. De commissie acht het overigens hoogst onwaarschijnlijk dat deelname aan de kansspelen vanuit Nederland niet mogelijk was zoals bezwaarmakers suggereren. Niet valt in te zien dat de website zich bijvoorbeeld louter zou richten tot Nederlandstalig publiek dat zich buiten Nederland bevindt. Evenmin valt in te zien dat de website Nederlandstalige bezoekers zou faciliteren met bijvoorbeeld Nederlandstalige pagina's en een Nederlands betaalmiddel, terwijl daadwerkelijke deelname niet mogelijk zou zijn. Er zijn geen indicaties die daarop wijzen en bezwaarmakers hebben dat ook niet aannemelijk gemaakt.
32. De commissie is van oordeel dat het kansspelaanbod van de website www.casino.com in de periode van 6 juni 2012 tot en met 4 juni 2013 mede op (potentiële) deelnemers uit Nederland was gericht. Die mede gerichtheid blijkt uit het volgende:
- De website was in zijn geheel in de Nederlandse taal te raadplegen door te klikken op de button met < Nederlands > waarbij de Nederlandse vlag werd getoond. Als

wervende tekst stond op de homepage het volgende: *Casino.com heeft meer dan 100 Nederlandse super casino games, allemaal te bereiken via leuke en eenvoudige software.*¹¹

- Om mee te spelen aan de kansspelen werd iDEAL als betaalmogelijkheid aangeboden.¹² Op de pagina < Stortingsopties > was te lezen: *Maakt u gebruik van internetbankieren bij ABN AMRO, ASN Bank, Fortis, Friesland Bank, ING, Rabobank, SNS Bank, SNS Regio Bank of Triodos Bank, dan kunt u direct met iDEAL betalen.* Op de homepage was te lezen: *Speel voor de lol of voor echt geld, met de kans op een van onze multi-million dollar jackpots. Speel met iDEAL bij Casino.com. Krijg hier uw casino bonus.*¹³ Het is algemeen bekend dat met iDEAL alleen van en naar Nederlandse bankrekeningen kan worden betaald.¹⁴
- De website gaf contactinformatie in de Nederlandse taal en beschikte over een Nederlands telefoonnummer.¹⁵
- Op de webpagina < www.casino.com/nl/casino-games > en < www.casino.com/nl/casino-spellen > stonden bij de beschrijving van een aantal spellen verwijzingen naar Holland, zoals: *Een van de populairste casino spellen op het internet in Holland, online casino roulette (...), Versla de deler en win, zoals miljoenen online blackjack spelers al deden in Holland en Geniet van 's Werelds beste online video poker spel in Holland.*¹⁶
- Op diverse webpagina's stonden verwijzingen naar Nederland.¹⁷ Voorbeelden zijn de webpagina's:
 - < www.casino.com/nl/blackjack/blackjack-play > waarop stond: *U wilt toch winnen? Casino.com Nederland legt precies uit hoe het moet (...).*¹⁸
 - < www.casino.com/nl/blackjack/blackjack-surrender > waarop stond: *Verwissel die slechte kaarten voor nieuwe kaarten! Casino.com Nederland biedt u Blackjack Surrender om uw winstkansen te verhogen!.*¹⁹
 - < www.casino.com/nl/craps > waarop stond: *Craps Spelen bij Casino.com Nederland.*²⁰
 - < www.casino.com/nl/roulette > waarop stond: *Speel online casino Roulette bij Casino.com Nederland – Hét online casino voor de Roulette speler van Nederland. Op dezelfde pagina stond ook: Soorten Roulette Spellen bij Casino.com Nederland.*²¹
 - < www.casino.com/nl/roulette/3d-roulette > waarop stond: *Bij Casino.com Nederland kun je nu 3D Roulette spelen.*²²
 - < www.casino.com/nl/gokkasten > waarop stond: *Online Gokkasten Spelen bij Casino.com Nederland.*²³
 - < www.casino.com/nl/gokkasten/single-line-gokkasten > waarop stond: *Ben je klaar voor Single Line Gokkasten bij Casino.com Nederland?*²⁴
 - < www.casino.com/nl/gokkasten/multi-line-gokkasten > waarop stond: *Ben je klaar voor Multi Line Gokkasten bij Casino.com Nederland?* en *Ga*

¹¹ Stuk OA/2012/004/001/001.

¹² Stuk OA/2012/004/001/002 en OA/2012/004/008/006.

¹³ Stuk OA/2012/004/001/001.

¹⁴ Stuk OA/2012/004/009.

¹⁵ Stuk OA/2012/004/001/004 en OA/2012/004/007.

¹⁶ Stuk OA/2012/004/008/012 en OA/2012/004/008/023.

¹⁷ Zie de verschillende opnames weergegeven bij de stukken OA/2012/004/008 en OA/2012/004/010.

¹⁸ Stuk OA/2012/004/008/025.

¹⁹ Stuk OA/2012/004/008/026.

²⁰ Stuk OA/2012/004/008/027.

²¹ Stuk OA/2012/004/008/030.

²² Stuk OA/2012/004/008/031.

²³ Stuk OA/2012/004/008/032.

²⁴ Stuk OA/2012/004/008/033.

*vandaag al aan de gang met Online Multi Line Gokkasten bij Casino.com Nederland!*²⁵

- < www.casino.com/nl/videopoker > waarop stond: *Online Casino Nederland biedt je veel van de beschikbare video poker spellen gratis aan. En Hieronder volgen de video poker games van Casino.com Nederland.*²⁶
- < www.casino.com/nl/videopoker/all-american > waarop stond: *Wordt wegwijs in dit spannende spel van Casino.com Nederland.*²⁷
- < www.casino.com/nl/videopoker/aces-and-faces > waarop stond: *Nee, (nog) niet. Maar 'Aces and Faces' bestaat zeker bij Casino.com Nederland?" en Ga vandaag al 'Aces and Faces' spelen bij Casino.com Nederland!*²⁸
- < www.casino.com/nl/casino-spellen > waarop stond: *Speel online casino games bij Casino.com Nederland – Hét online casino van Nederland en Casino.com Nederland is het beste online casino voor casino game liefhebbers uit Nederland.*²⁹
- < www.casino.com/nl/blackjack > waarop stond: *Online Blackjack Spelen bij Casino.com Nederland en Het is een van de meest populaire casino spellen die beschikbaar zijn bij Het online Casino Nederland van Casino.com.*³⁰
- < www.casino.com/nl/blackjack/blackjack-play > waarop stond: *U wilt toch winnen? Casino.com Nederland legt precies uit hoe het moet.*³¹
- < www.casino.com/nl/blackjack/blackjack-surrender > waarop stond: *Verwissel die slechte kaarten voor nieuwe kaarten! Casino.com Nederland biedt u Blackjack Surrender om uw winstkansen te verhogen!*³²
- < www.casino.com/nl/blackjack/pontoon-blackjack > waarop stond: *Met Pontoon Blackjack van Casino.com Nederland (...).*³³
- < www.casino.com/nl/blackjack/blackjack-switch > waarop stond: *Met Blackjack Switch van Casino.com Nederland kun je je kaarten verwisselen.*³⁴
- < www.casino.com/nl/blackjack/progressive-blackjack > waarop stond: *Met Progressieve Blackjack bij Casino.com Nederland maak je kans op een jackpot van duizenden dollars.*³⁵

33. De commissie is, gelet op bovenstaande, van oordeel dat met de website www.casino.com gelegenheid werd gegeven aan potentiële deelnemers in Nederland om mede te dingen naar prijzen of premies.

Mede dingen naar prijzen of premies

34. Uit het boeterapport blijkt dat door deelname aan het kansspelaanbod op de website www.casino.com kon worden meegedongen naar prijzen of premies van onder meer 100.000 dollar (ongeveer 74.000 euro)³⁶ en een *progressive jackpot* van 6.659.726,11 dollar (bijna 5 miljoen euro).³⁷ Ook werd o.a. vermeld: *Afhankelijk van*

²⁵ Stuk OA/2012/004/008/034.

²⁶ Stuk OA/2012/004/008/035.

²⁷ Stuk OA/2012/004/008/036.

²⁸ Stuk OA/2012/004/008/037 (en 038 t/m 045).

²⁹ Stuk OA/2012/004/010/001 (en 002, 004, 006, 008, 010, 011, 013, 015, 017).

³⁰ Stuk OA/2012/004/010/018.

³¹ Stuk OA/2012/004/010/019.

³² Stuk OA/2012/004/010/020.

³³ Stuk OA/2012/004/010/021.

³⁴ Stuk OA/2012/004/010/022.

³⁵ Stuk OA/2012/004/010/023.

³⁶ Stuk OA/2012/004/008/021, prijs bij het spel *Pharaoh's Secrets*.

³⁷ Stuk OA/2012/004/001/005. Prijzen werden ook vermeld in ponden. Bonussen werden vermeld in euro's.

waar het balletje landt, kun je je winsten incasseren³⁸ en Laat de rollen draaien en begin met winnen.³⁹

35. In de algemene voorwaarden die zijn opgenomen op casino.com, staat onder meer vermeld: *Uw winsten zijn exclusief het betbedrag, dit moet u in overweging nemen als u een bet plaatst. En: Al uw winsten worden op uw rekening bijgeschreven.*⁴⁰

36. Uit het voorgaande volgt dat de deelnemers aan de spellen op de website www.casino.com meedongen naar prijzen of premies.

Aanwijzing winnaars door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen

37. Hoewel de bezwaarschriften zich niet richten op dit bestanddeel van het overtreden artikel wil de commissie hier toch een aantal opmerkingen over maken.

38. In de algemene voorwaarden op de website van www.casino.com was vermeld dat de generatoren van willekeurige nummers de uitkomst van de spellen bepalen.⁴¹ Hieruit blijkt dat de spelers de uitkomsten niet overwegend konden beïnvloeden. Dat blijkt overigens ook uit de aard van de aangeboden kansspelen op www.casino.com. Van roulette en andere casinospelen is algemeen bekend dat dit kansspelen betreffen en dat de deelnemers aan deze kansspelen geen overwegende invloed hebben op de uitkomsten.

Geen vergunning verleend in Nederland

39. Vast staat dat Onisac en Mansion nooit over een vergunning hebben beschikt op grond van de Wok voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen. Bij randnummer 18 is reeds aangegeven dat het huidige wettelijke kader ook geen grondslag biedt voor het verlenen van een vergunning voor het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen via internet.

40. Het ontbreken van een Nederlandse vergunning kan, anders dan Mansion en Onisac betogen niet worden gecompenseerd door een vergunning elders of door voorschriften uit Europese richtlijnen.

Vergunning in Gibraltar

41. Dat Onisac en Mansion beschikten over een vergunning in Gibraltar is niet relevant. Evenmin is relevant aan welk toezicht Onisac en Mansion in Gibraltar eventueel onderworpen zijn. Het gaat in casu om de activiteiten van deze bedrijven op de Nederlandse markt en daar is de Ksa bevoegd, niet de autoriteit van Gibraltar. Ten overvloede zij opgemerkt dat op geen enkele wijze is gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid beogen te dienen, bij het toezicht in Gibraltar enige rol spelen.

42. De commissie verwijst voorts naar overweging 2.14 van de uitspraak van de Hoge Raad van 24 februari 2012, gepubliceerd op rechtspraak.nl onder nummer BT6689: *Uit het antwoord van het HvJEU op de derde door de Hoge Raad gestelde prejudiciële vraag, meer in het bijzonder uit hetgeen het HvJEU in punt 54 van zijn arrest heeft overwogen, blijkt dat dit betoog faalt. Een lidstaat mag zich op het standpunt stellen*

³⁸ Stuk OA/2012/004/008/031.

³⁹ Stuk OA/2012/004/008/032.

⁴⁰ Stuk OA/2012/004/008/009, artikel 9.3 en artikel 9.4. In artikel 12 is de incasso van winsten omschreven.

⁴¹ Stuk OA/2012/004/008/009, artikel 5.1, onderdeel (xix).

dat het enkele feit dat een marktdeelnemer rechtmatig via internet kansspelen aanbiedt in een andere lidstaat, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit.

Europese regelgeving

43. Onisac en Mansion betogen dat het aanbod op casino.com voldoet aan de zeer strenge eisen op het gebied van consumentenbescherming en bestrijding van criminaliteit en fraude en verwijst daartoe naar de toepasselijke Europese regelgeving. Onisac en Mansion geven daarbij een overzicht van de toepasselijke richtlijnen.⁴²
44. De commissie merkt over dit overzicht van richtlijnen het volgende op. Richtlijn 97/7 is in oktober 2011 ingetrokken en voor de richtlijnen 2000/31 en 2011/83 geldt dat kansspelen (gokactiviteiten) uitdrukkelijk buiten het toepassingsgebied vallen. In overweging 9 van richtlijn 2005/29 wordt bepaald dat de richtlijn geen beletsel vormt voor nationale regels inzake – onder meer – gokactiviteiten.

Tussenconclusie

45. De commissie concludeert dat in voldoende mate is vastgesteld en aannemelijk is gemaakt dat de aangeboden kansspelen via de website www.casino.com (mede) gericht waren tot de Nederlandse markt en vanuit Nederland konden worden gespeeld. Daarbij is het hierna volgende overwogen.

Omvang van de bewijslast

46. Bezwaarmakers stellen dat in geval van een punitieve sanctie de bewijslast, voor wat betreft de (rechts)feiten die de overtreding constitueren, ligt bij het bestuursorgaan dat voornemens is een sanctie op te leggen. Volgens de commissie gaat de bewijslast echter niet zover dat een mogelijke deelname vanuit Nederland alleen (onomstotelijk) kan worden bewezen als een toezichthouder van de Ksa zelf deelneemt aan het kansspel. Een dergelijke zeer vergaande bewijslast vloeit volgens de commissie niet voort uit de Algemene wet bestuursrecht of de jurisprudentie⁴³. Vereist is dat een sanctiebesluit zorgvuldig wordt voorbereid en dat het steunt op een deugdelijke motivering. Volgens de commissie kan uit de hiervoor weergegeven feiten afdoende worden vastgesteld dat de website www.casino.com (mede) op Nederland was gericht en dat vanuit Nederland kon worden deelgenomen aan de aangeboden kansspelen. Daarbij is voldoende overtuigend bewijs geleverd dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. De aan het sanctiebesluit ten grondslag gelegde onderzoeksbevindingen bieden volgens de commissie voor deze vaststelling voldoende basis. Daarmee staat volgens de commissie tevens vast dat de Raad bevoegd was voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.
47. De commissie is voorts van oordeel dat de door bezwaarmaker gestelde bewijslast voor de Ksa niet door de wetgever kan zijn beoogd.

⁴² Randnummer 31 van de bezwaargronden Onisac en randnummer 67 van de bezwaargronden Mansion.

⁴³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 augustus 1997 (LJN AN5637), uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 2 april 2010, (LJN BM2218), uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 15 oktober 2013 (LJN: ECLI:NL:RBNNE:2013:6317) en uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 20 december 2013 (LJN: ECLI:NL:ROVE:2013:3381).

Tussenconclusie

48. De commissie adviseert de bezwaren van Onisac en Mansion op dit punt ongegrond te verklaren

B. De proportionaliteit van de handhavingsmaatregel

49. Voor het bepalen van de hoogte van de boete heeft de Raad rekening gehouden met alle relevante factoren, te weten de ernst van de overtreding, het wettelijke boetemaximum, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Ten slotte heeft de Raad beoordeeld of sprake is van boete verlagende of verhogende omstandigheden.

50. Het wettelijke boetemaximum voor de onderhavige overtreding is € 780.000,-. Gesteld kan worden dat de opgelegde boete ruim ligt onder het wettelijke maximum.

De ernst van de overtreding en verwijtbaarheid

51. Anders dan bezwaarmakers stellen is de commissie van oordeel dat er sprake is van een zeer ernstige overtreding die in hoge mate kan worden verweten aan de overtreders. Daarbij overweegt de commissie als volgt.

52. Met de website www.casino.com werd een groot aantal kansspelen aangeboden (circa 250). Het betreft hier typische zogenoemde short odd-kansspelen waarvan uit de (wetenschappelijke) literatuur bekend is dat verslavingsproblematiek hierbij een grotere rol speelt dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen en sportprijsvragen.⁴⁴ Omdat online kansspelen (nog) niet zijn gereguleerd in Nederland zijn er geen waarborgen dat aanbieders, zoals Onisac en Mansion, voldoende inspanningen plegen om verslaving en onmatige deelneming in Nederland te voorkomen. Het desondanks gelegenheid geven om deel te nemen aan kansspelen kwalificeert de commissie als een zeer ernstige overtreding.

53. De prijzen die door het deelnemen aan de kansspelen zijn te winnen zijn volgens de commissie erg hoog. De website www.casino.com vermeldde een progressieve jackpot van 6.659.726,11 dollar (bijna 5 miljoen euro). De hoge prijzen en de sterk aantrekkende werking die daarvan uit gaat op potentiële deelnemers bevorderen de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding.

54. Onisac en Mansion beschikken weliswaar over een vergunning van de autoriteiten op Gibraltar maar dat biedt geen legitimatie voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen in Nederland. Uit het hiervoor gestelde blijkt dat de website www.casino.com uitdrukkelijk (mede) was gericht tot (potentiële) deelnemers die gevestigd zijn in Nederland. Van een professionele marktpartij mag verwacht worden dat deze zich verdiept in de Nederlandse wet- en regelgeving en handelt binnen de grenzen die daarin worden gesteld. Onisac en Mansion beschikten niet over een vergunning in Nederland en hadden moeten weten dat een vergunning verleend door de autoriteiten op Gibraltar niet gelijk kan worden gesteld met een vergunning op grond van de Wok. Onisac en Mansion valt naar het oordeel van de commissie dan ook een ernstig verwijt te treffen.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld het rapport Gokken in Kaart, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2011, pagina 1.

55. De commissie neemt tevens in aanmerking dat pas zeer laat – bijna een jaar na de laatste aanschrijving en enkele weken na verzending van het opgemaakte rapport – aan de aanschrijvingen van de Kansspelautoriteit gehoor is gegeven en de Nederlandse taal van de website is verwijderd. Ondanks de gegeven waarschuwingen werd gepersisteerd in het aanbieden van kansspelen online en is er gedurende een periode van ruim een jaar sprake geweest van een overtreding van de Wok.

De rol van het prioriteringsbeleid

56. Het moment waarop bezwaarmakers bekend werden met het prioriteringsbeleid van de Ksa is niet relevant voor de proportionaliteit van de opgelegde boete. Het prioriteringsbeleid ziet immers niet op de vaststelling van de overtreding, maar heeft alleen betrekking op de prioriteiten in de aanpak van vastgestelde overtredingen van de Wok. Het prioriteringsbeleid van de Ksa is geen vrijbrief en bezwaarmakers mochten er niet van uit gaan dat zij hun activiteiten net zo lang mochten voortzetten tot zij door de Ksa op het prioriteringsbeleid werden gewezen.

De ernst van de overtreding en de Europese jurisprudentie

57. Onisac en Mansion betogen dat er sprake is van een onjuiste motivering van de ernst van de overtreding omdat door de Ksa in het besluit (randnummer 104) naar loterijen wordt verwezen en deze verwijzing mist relevantie omdat via www.casino.com geen loterijen worden aangeboden.

58. De commissie merkt op dat dit betoog van Onisac en Mansion berust op een onvolledige lezing van de hier door de Raad geciteerde jurisprudentie. Immers, in overweging 15 van het hier geciteerde arrest is te lezen: *Ook al heeft het arrest Schindler betrekking op het houden van loterijen, die overwegingen gelden evenzeer, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van punt 60 van dat arrest, voor andere kansspelen met vergelijkbare kenmerken.*⁴⁵

Concurrentieverhoudingen en afdracht van de opbrengsten

59. Anders dan Onisac en Mansion betogen, is naar het oordeel van de commissie in het sanctiebesluit niet opgenomen dat het dient tot regulering van concurrentieverhoudingen of bescherming van de opbrengsten van wel gereguleerde aanbieders. In het sanctiebesluit wordt in de randnummers 102 tot en met 105 een overzicht gegeven van de redenen waarom het ongereguleerd aanbieden als een zeer ernstige overtreding moet worden gekwalificeerd. De commissie ziet niet in waarom relevante effecten van het kansspelbeleid bij de beoordeling daarvan geen rol zouden mogen spelen.

Tussenconclusie

60. Het voorgaande in aanmerking nemende concludeert de commissie dat de hoogte van de opgelegde boete proportioneel is en in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Naar het oordeel van de commissie geldt voor Mansion dezelfde mate van verwijtbaarheid voor de gepleegde overtreding als voor Onisac. De commissie adviseert dan ook de bezwaren op dit punt ongegrond te verklaren

⁴⁵ De geciteerde uitspraak is de zaak Laara - (C-124/97) betreffende speelautomaten. In deze zaak wordt verwezen naar de zaak Schindler (C-275/92) betreffende loterijen.

C. De beginselen van behoorlijk bestuur

Zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel

61. Hiervoor is bij de randnummers 30 tot en met 32 reeds betoogd dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat er gelegenheid werd gegeven tot het deelnemen aan kansspelen in Nederland.

Evenredigheid van het sanctiebesluit

62. Onisac en Mansion voeren aan dat het sanctiebesluit onevenredig is aangezien in het sanctiebesluit geen sprake is van afweging van concrete belangen en de nadelige gevolgen voor bezwaarmakers ten opzichte van het door de Ksa beoogde doel.⁴⁶ Bezwaarmakers voeren aan dat de sanctie en de openbaarmaking daarvan onder meer zijn bedoeld om consumenten te waarschuwen. Aangezien volgens bezwaarmakers niet is aangetoond dat de website casino.com zich op de Nederlandse consument richtte, is er geen noodzaak tot waarschuwing.

63. De commissie merkt op dat hier de evenredigheid van het sanctiebesluit wordt bestreden in het kader van de openbaarmaking van dat sanctiebesluit. Het opleggen van een sanctie en de openbaarmaking van dat sanctiebesluit zijn echter twee verschillende dingen en de evenredigheid van een sanctiebesluit kan niet worden aangetast door beslissingen die volgen ná het nemen van dat sanctiebesluit, zoals (het voornemen tot) openbaarmaking. De commissie verwijst voor het overige naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 4 februari 2014.

Verbod van willekeur: de hoogte van de boete

64. Onisac en Mansion betogen dat er sprake is van willekeur aangezien in de zaak Globalstars een boete is opgelegd van EUR 100.000,-.

65. De commissie meent dat er geen sprake is van gelijke gevallen – Globalstars enerzijds en Onisac en Mansion anderzijds – waarvoor een gelijke behandeling is aangewezen. Hoewel het in beide gevallen gaat om het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning, zijn er tussen de zaken ook opvallende verschillen.

66. De commissie wijst hiertoe onder meer op het aantal aangeboden kansspelen, de maximale prijzen en de minimale storting op een individuele spelersrekening⁴⁷ (zie ook hiervoor bij randnummers 51 tot en met 54).

Tussenconclusie

67. De commissie is van oordeel dat in voldoende mate is vastgesteld en bewezen dat Onisac en Mansion artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok hebben overtreden. Het sanctiebesluit is zorgvuldig voorbereid en berust op een deugdelijke motivering. De commissie komt tot het oordeel dat het sanctiebesluit zorgvuldig tot stand is gekomen.

68. De commissie adviseert – onder aanvulling van de motivering van de hoogte van de boete conform het gestelde bij randnummer 66 - de bezwaren op dit punt ongegrond te verklaren.

⁴⁶ Bezwaargronden Onisac, randnummers 43 en 44 en bezwaargronden Mansion randnummers 82 en 83.

⁴⁷ Globalstars: 10 euro; Onisac en Mansion 15 of 20 euro, afhankelijk van het spel.

D. De rol van Mansion Online Casino Ltd

69. Mansion betoogt dat zij ten onrechte als overtreder is aangemerkt. Mansion heeft daartoe een aantal documenten overgelegd, te weten een kopie van een uittreksel uit het register van het *Compagnies House* van Gibraltar,⁴⁸ een organogram van de bedrijfsstructuur per november 2013,⁴⁹ en een kopie van de vergunning van Onisac Ltd onder de Gambling Act 2005 van Gibraltar.⁵⁰
70. De commissie merkt op dat het uittreksel uit het register van het Compagnies House vermeldt dat Mansion Europe Holdings Limited de aandeelhouder is van Mansion Online Casino Ltd. Dit uittreksel geeft echter geen informatie over de verhouding tussen Mansion en Onisac. Het overgelegde organogram is door Mansion zelf opgesteld en schetst bovendien de situatie vanaf november 2013. De vergunning van Onisac Ltd is gedateerd 23 december 2013.
71. De commissie is dan ook van oordeel dat deze documenten geen nieuw licht werpen op de verhouding tussen Mansion en Onisac tijdens de pleegperiode, die in het sanctiebesluit immers is vastgesteld op 6 juni 2012 – 9 augustus 2013.
72. De commissie verwijst naar het gestelde bij de randnummers 10, 11, 60, 86 en 90 van het sanctiebesluit en concludeert dat de bedrijven zeer nauw samenhangen: (1) de bedrijven zijn gevestigd op hetzelfde adres, (2) hebben een gezamenlijke vermelding in het vergunningenregister op Gibraltar, (3) worden vermeld onder de naam en het logo van Mansion, (4) zijn gezamenlijk houder van de *brand* casino.com en (5) op de website mansion.com worden de spellen van casino.com aangeboden, (6) Op de website casino.com wordt Mansion aangeduid als de *parent company* en (7) op dezelfde website is te lezen dat Mansion haar langdurige ervaring met online gokken ter beschikking heeft gesteld van Onisac. Naar het oordeel van de commissie volgt hieruit dat zowel Onisac als Mansion kunnen worden aangemerkt als overtreder (pleger dan wel medepleger) van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
73. Mansion beroept zich weliswaar op een tekst die “thans” op haar website staat,⁵¹ maar teksten die na de in het sanctiebesluit opgenomen pleegperiode zijn aangepast, aangevuld of gewijzigd, kunnen Mansion niet disculperen.
74. Gelet op bovenstaande acht de commissie voldoende aannemelijk dat Mansion Online Casino Ltd zeer nauw betrokken was bij de website casino.com en kan gelden als mede-aanbieder van casino.com.
75. Dat Mansion Online Casino Ltd – en niet ‘een andere’ Mansion, zoals wordt betoogd – ook daadwerkelijk het moederbedrijf was van Onisac is aannemelijk, gelet op de tekst op de website, genoemd bij randnummer 72 en gelet op de omschrijving van Mansion in de zgn. *terms & conditions* en de omschrijving onder *security & privacy* op de website mansion.com, zoals door de Ksa is overgelegd aan de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag.
76. De *terms & conditions* vermeldden: *Mansion.com is a duly authorised branded casino of mansion online casino limited, an online gaming company fully licensed and regulated by the government of Gibraltar [...]*.

⁴⁸ Bezwaargronden Mansion, bijlage 2.

⁴⁹ Bezwaargronden Mansion, bijlage 3.

⁵⁰ Bezwaargronden Onisac, bijlage 1.

⁵¹ Bezwaargronden Mansion, randnummers 27 en 28.

77. Onder security & privacy was opgenomen: *Mansion.com is a duly authorized branded casino of Mansion Online Casino Limited (referred to as Mansion.Com [...]).*
78. De commissie verwijst voorts naar stuk OA/2012/004/012/006 waar is opgenomen: *Mansion.com is licensed and regulated to offer online casino gaming services under the jurisdiction of Gibraltar. Mansion.com is operated by Mansion Online Casino Ltd of Suite 901 Europort, Gibraltar under a license issued by the Gibraltar Licensing Authority, RGL No.029 and regulated by the Gibraltar Gambling Commissioner.*
79. De commissie merkt voorts op dat in de zienswijze op het rapport door Mansion Online Casino Ltd geen opmerkingen zijn gemaakt over haar rol, anders dan de algemene mededeling dat casino.com werd aangeboden door Onisac, en dat Mansion geen informatie heeft overgelegd op grond waarvan die rol anders zou moeten worden geïnterpreteerd.
80. De commissie verwijst volledigheidshalve naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 4 februari 2014 waar wordt overwogen: *Het door Mansion Online Casino Limited overgelegde organogram en het uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel te Gibraltar leiden niet tot een ander oordeel. Met deze stukken worden de feitelijke constatering van verweerder immers niet weerlegd.*
81. Anders dan Mansion betoogt, kan zij zich niet beroepen op het feit dat aanschrijvingen van 8 juni 2012, 25 juli 2012 en 14 augustus 2012 waren gericht tot Onisac en dat zij reeds om deze reden ten onrechte als overtreder is aangemerkt.
82. De prioriteringscriteria betreffen immers niet de vraag of een aanbieder in overtreding is, maar de vraag in welke volgorde de Ksa tegen overtredingen optreedt. De prioriteringscriteria geven geen recht op een 'begunstigingstermijn' waarbinnen overtredingen straffeloos kunnen worden beëindigd.
83. Toezichthouders hebben een onderzoek ingesteld naar de website www.casino.com nadat deze website zich geprioriteerd had voor handhaving en tijdens dit onderzoek is de betrokkenheid van twee bedrijven geconstateerd: Onisac en Mansion. Tegen deze twee bedrijven is rapport opgemaakt en aan deze twee bedrijven is vervolgens een boete opgelegd.
84. De commissie verwijst ten overvloede naar de randnummers 51 tot en met 55 en 98 van het sanctiebesluit.

Tussenconclusie

85. De commissie adviseert de bezwaren op dit punt ongegrond te verklaren.

E. De openbaarmaking van het sanctiebesluit

86. Onisac en Mansion voeren de volgende gronden van bezwaar aan:
- De Ksa heeft niet of onvoldoende rekening gehouden met de concrete belangen van bezwaarmakers. Onisac en Mansion zijn door de openbaarmaking onevenredig benadeeld nu het sanctiebesluit naar verwachting in rechte geen stand houdt en bezwaarmakers ten onrechte als overtreders zijn aangemerkt.
 - Bezwaarmakers zijn gerenommeerde globale kanspelaanbieders. Publicatie van het sanctiebesluit heeft verstrekende gevolgen en kan leiden tot onherstelbare schade, te weten economische, morele en reputatieschade. Aandacht in de media is schadelijk voor de merken van Onisac en Mansion. Het kan leiden tot verlies van vertrouwen bij consumenten waardoor bestaande accounts worden

- opgeheven en er geen nieuwe klanten komen. Het kan ook leiden tot opzegging van contracten door toeleveranciers, mediapartners en "payment service providers". Voorts zou publicatie nieuwe sponsor overeenkomsten kunnen beperken of tegenhouden doordat organisaties niet meer geassocieerd willen worden met de merken van bezwaarmakers. Tot slot kan openbaarmaking leiden tot druk van internationale media of concurrenten op overheden om acties tegen bezwaarmakers te nemen en kan het gevolgen hebben voor lopende en toekomstige vergunningaanvragen in Nederland en andere landen.
- c. Openbaarmaking van de naam van bezwaarmakers dient geen enkel rechtens te respecteren doel. Niet valt in te zien waarom niet zou kunnen worden volstaan met geanonimiseerde publicatie.
 - d. Openbaarmaking is een zelfstandige sanctie en in strijd met artikel 6 EVRM.
87. Het beleid van de Ksa is om actief voorlichting te geven over de taakuitvoering. Het openbaar maken van sanctiebesluiten maakt daar onderdeel van uit. Dit vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de Ksa met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Overeenkomstig deze beleidlijn is ook in de onderhavige zaak besloten tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete.
88. Anders dan Onisac en Mansion betogen, is openbaarmaking van een sanctiebesluit geen afzonderlijke sanctie en heeft openbaarmaking geen punitief karakter. De commissie verwijst naar de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 4 mei 2011 (LJN: BQ3528). Het mogelijke door openbaarmaking van een sanctiebesluit ontstane nadeel wordt niet gezien als bestraffing (leedtoevoeging).
89. De commissie verwijst naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (LJN: BY4734) waarin is overwogen dat openbaarmaking van een sanctiebesluit geen punitief karakter heeft. De commissie verwijst voorts naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 november 2010 (LJN: BO3468). De vraag bij publicatie betreft de vraag naar mogelijke onevenredige benadeling van betrokkenen. Er is, aldus de Afdeling, sprake van onevenredige benadeling als een besluit in rechte geen stand zal kunnen houden en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder is kenbaar is gemaakt.
90. Tenslotte verwijst de commissie naar de uitspraak van de voorzieningenrechter Rotterdam (LJN BZ4032) waarin werd overwogen dat een besluit *in essentie* in rechte stand zal kunnen houden. Indien dat het geval is, zijn er geen beletselen voor openbaarmaking.
91. Aan bij openbaarmaking betrokken bedrijven wordt door de Ksa de gelegenheid gegeven om zich te wenden tot de voorlopige voorzieningenrechter met het verzoek de voorgenomen openbaarmaking te schorsen waarbij de vraag naar de rechtmatigheid van het sanctiebesluit voorgelegd kan worden.
92. Onisac en Mansion hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en de voorzieningenrechter heeft bij uitspraak van 4 februari 2014 het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.

93. De commissie kan Onisac en Mansion niet volgen in het betoog dat geanonimiseerde openbaarmaking de voorkeur verdient. Consumenten dienen naar behoren geïnformeerd en/of gewaarschuwd te kunnen worden. Hun belang is niet gediend bij geanonimiseerde openbaarmaking. Zij weten dan immers niet welke website en/of welke bedrijven achter de website het betreft.
94. De commissie overweegt dat openbaarmaking van een opgelegde boete mogelijk tot benadeling van het imago van een bedrijf kan leiden, maar die benadeling niet onevenredig is als er voldaan is aan de twee criteria die de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geformuleerd (zie randnummer 89). De commissie voegt hieraan toe dat de mogelijke imagoschade veeleer het gevolg is van de geconstateerde overtreding, dan van de voor die overtreding opgelegde sanctie.
95. De commissie ziet overigens in het algemeen geen voordeel in geanonimiseerde openbaarmaking omdat openbaarmaking dan de facto op elk bedrijf betrekking kan hebben en de reputatie van elk ander bedrijf in een branche onder druk kan komen te staan.
96. Hetgeen Mansion en Onisac hebben aangevoerd tegen openbaarmaking berust naar het oordeel van de commissie voornamelijk op speculatie en is overigens niet onderbouwd. De commissie merkt op dat meerdere toezichthouders in Nederland sanctiebesluiten openbaar maken en dat openbaarmaking niet hoeft te leiden (leidt) tot bijvoorbeeld het vervallen van sponsorcontracten of het vertrek van klanten.⁵²

Tussenconclusie

97. De commissie adviseert de bezwaren op dit punt ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

98. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten, onder aanvulling van de motivering van het sanctiebesluit zoals weergegeven in randnummer 68 van dit advies, in stand te laten.
99. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 14 februari 2014, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw prof. dr. mr. S.A.C.M. Lavrijsen (voorzitter), de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors en mevrouw mr. I.M. Zuurendonk.

Namens de Adviescommissie van de Kansspelautoriteit
de voorzitter,

w.g.

prof. mr. dr. S.A.C.M. Lavrijsen

⁵² De commissies verwijst naar op www.rechtspraak.nl gepubliceerde zaken zoals LJN nummers BZ8775, BO3707, BT6749, BK9798, BM 3076.