



Besluit als bedoeld in artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur

Zaak: 12863

Kenmerk: 12863 / 01.075.684

Openbaarmaking onder kenmerk: 12863 / 01.075.685

Besluit tot openbaarmaking

Besluit tot openbaarmaking van de weigeringen tot betaling door CyberRock Entertainment N.V. en Honeydew Trading Limited van de aan hen afzonderlijk opgelegde bestuurlijke boetes van 12 maart 2019, kenmerk 12863 / 01.051.380.

1 Inleiding

1. Bij besluit van 12 maart 2019, kenmerk 12863 / 01.051.380, heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) aan zowel CyberRock Entertainment N.V. als Honeydew Trading Limited (hierna: overtreders) op grond van artikel 35a en artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Kansspelen (hierna: de Wok) een boete opgelegd van EUR 175.000,-. Bij besluit van 12 maart 2019, kenmerk 13324 / 01.053.277, is dit boetebesluit openbaar gemaakt op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).
2. Overtreders zijn meerdere malen in de gelegenheid gesteld om het boetebedrag te betalen. Overtreders hebben het boetebedrag desondanks niet betaald.
3. De Kansspelautoriteit heeft daarom dwangbevelen uitgevaardigd en is dwanginvorderingstrajecten gestart ten aanzien van beide overtreders. De gerechtsdeurwaarder heeft de dwanginvorderingstrajecten voortgezet.



2 Overwegingen

4. De raad van bestuur maakt betalingsweigeringen in beginsel openbaar op grond van artikel 8 van de Wob.
5. De raad van bestuur hecht eraan betalingsweigeringen openbaar te maken. De raad van bestuur ziet in de weigering tot betaling van een opgelegde boete namelijk een indicatie dat de aanbieder onbetrouwbaar is. De betalingsweigering wordt openbaar gemaakt om een ieder (waaronder de consument) te informeren over, en te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders en de risico's die de maatschappij daarbij loopt.
6. Daarnaast biedt de raad van bestuur met de openbaarmaking transparantie over de gevolgen van een betalingsweigering, zoals de inzet van een dwanginvorderingstraject. Een ieder kan zo kennis nemen van het feit dat de raad van bestuur tegen betalingsweigeringen optreedt en van de wijze waarop hij optreedt.
7. Verder draagt de raad van bestuur met de openbaarmaking bij aan de transparantie van de eigen organisatie en de uitvoering van de aan hem opgedragen taken.

2.1 Zienswijze

8. Overtreders zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op het voornemen van de raad van bestuur om de betalingsweigeringen openbaar te maken. Bij brief van 27 maart 2020 hebben overtreders van deze gelegenheid gebruik gemaakt.
9. Overtreders voeren aan dat er geen feitelijke rechtvaardiging bestaat voor de openbaarmaking, omdat zij in ieder geval thans niet meer actief zijn in Nederland. Het doel van de openbaarmaking, te weten de bescherming van de Nederlandse consument, kan dan ook niet (meer) worden bereikt. In dit verband wijzen overtreders erop dat de raad van bestuur is beperkt in zijn doelstellingen en bevoegdheden tot het Nederlandse territorium. Voorts achten zij van belang dat de boetebesluiten reeds openbaar zijn, zodat de maatschappij en de consument al op de hoogte zijn van de door de raad van bestuur gestelde onbetrouwbaarheid.
10. Daarnaast zien overtreders niet in welk (maatschappelijk) belang is gemoeid met het publiceren van de namen van bedrijven die de boetes niet hebben voldaan,



zodat er ook om deze reden geen feitelijke rechtvaardiging bestaat voor de openbaarmaking. De raad van bestuur zou de maatschappij ook kunnen informeren over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de invordering van boetes, zonder daarbij specifiek in te gaan op het betaalgedrag van specifieke bedrijven. Het belang om de maatschappij te informeren rechtvaardigt volgens overtreders dan ook niet de expliciete vermelding van hun betaalgedrag, en is slechts een verhulling voor wat de raad van bestuur hier feitelijk beoogt, namelijk het opleggen van een aanvullende sanctie.

11. Overtreders voeren verder aan dat een juridische grondslag voor de openbaarmaking ontbreekt. Zij stellen dat in artikel 8, eerste lid, van de Wob geen grondslag kan worden gelezen voor het informeren van de consument over de betrouwbaarheid van bepaalde aanbieders. Het artikel kan volgens overtreders hooguit opgaan voor het publiceren van een boetebesluit, maar niet voor de executie van dit besluit.
12. Voorts voeren overtreders aan dat met het publiceren van feitelijke bevindingen wordt afgeweken van de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), bijvoorbeeld de uitspraak van 10 november 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BO3468), nu in deze rechtspraak een grondslag is gecreëerd voor het publiceren van boetebesluiten, maar niets wordt gezegd over andersoortige publicaties. De rechtspraak biedt volgens overtreders dan ook geen grondslag voor het publiceren van een betalingsweigering. Er is immers geen sprake van een uitvoering van een toezichthoudende taak, maar slechts van een feitelijke constatering in de uitvoering van een sanctie.
13. Ten slotte menen overtreders dat hun belang, namelijk het niet verder beschadigen van hun naam, zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking. Nu de boetes zijn opgelegd en gepubliceerd bestaat er volgens overtreders geen enkel belang (meer) bij het publiceren van de betalingsweigeringen.

2.2 Beoordeling zienswijze

Juridische grondslag voor openbaarmaking

14. Allereerst gaat de raad van bestuur in op het betoog van overtreders dat er geen juridische grondslag bestaat voor openbaarmaking van de betalingsweigeringen. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de raad van bestuur onder andere tot taak consumenten te beschermen en voorlichting en informatie te geven. Op grond van artikel 8 van de Wob mag een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie



neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar maken. De raad van bestuur heeft ten aanzien van overtreders dwanginvorderingstrajecten ingezet en ziet in de betalingsweigeringen van overtreders een sterke indicatie dat zij onbetrouwbaar zijn. Ter voorlichting en informatie van het publiek en ter bescherming van de consument, maakt hij deze informatie uit eigen beweging openbaar op grond van en in overeenstemming met de artikelen 33b van de Wok en 8 van de Wob. Een ieder kan hierdoor bovendien kennis nemen van het beleid en de wijze waarop door de raad van bestuur wordt opgetreden tegen betalingsweigeringen van eerder opgelegde bestuurlijke boetes. Met de openbaarmaking wordt bijgedragen aan de transparantie van de eigen organisatie en de uitvoering van de aan de raad van bestuur opgedragen taken. De raad van bestuur ziet niet in waarom de genoemde artikelen geen grondslag zouden bieden voor de openbaarmaking en volgt overtreders dus niet in hun betoog.

15. Dat in de door overtreders genoemde uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010 is geoordeeld dat het in het kader van de toezichthoudende taak past dat boetebesluiten worden gepubliceerd, betekent volgens de raad van bestuur niet dat er geen grondslag bestaat om betalingsweigeringen van opgelegde boetes te publiceren. Het gegeven dat een opgelegde boete niet is betaald en de wijze waarop daartegen wordt opgetreden, zoals de inzet van een dwanginvorderingstraject, zijn volgens de raad van bestuur aan te merken als informatie over de uitvoering van beleid.¹ De inning van opgelegde boetes maakt bovendien onderdeel uit van de aan de raad van bestuur toekomende toezichthoudende en handhavende taak. Voor de raad van bestuur staat buiten twijfel dat het belang van een goede en democratische bestuursvoering, welk belang de Wob vooronderstelt, met openbaarmaking van deze gegevens is gediend. Daarom meent de raad van bestuur dat er een juridische grondslag is om de betalingsweigeringen openbaar te maken.

Feitelijke rechtvaardiging en belang bij openbaarmaking

16. Wat betreft het betoog van overtreders dat er geen feitelijke rechtvaardiging en geen belang (meer) bestaat voor de openbaarmaking, omdat zij niet (meer) actief zijn in Nederland, overweegt de raad van bestuur als volgt. Wat door overtreders is aangevoerd neemt niet weg dat het belang van een goede en democratische bestuursvoering is gediend met de openbaarmaking van de betalingsweigeringen, nu een ieder daarmee kennis kan nemen van het beleid en de wijze waarop door de

¹ In vergelijkbare zin de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2086.



raad van bestuur wordt opgetreden tegen betalingsweigeringen van eerder opgelegde bestuurlijke boetes. Daarbij komt dat met de openbaarmaking wordt bijgedragen aan de transparantie van de eigen organisatie en de uitvoering van de aan de raad van bestuur opgedragen taken. De stelling van overtreders dat zij niet langer actief zijn in Nederland en dat Nederlandse consumenten niet (langer) met hen in aanraking kunnen komen, neemt – wat hier ook van zij - deze belangen niet weg. Zelfs als zouden overtreders niet meer actief zijn in Nederland, blijft het belang van het informeren van het publiek en het beschermen van de consument bestaan. Een bedrijf of handelsnaam kan namelijk alsnog (opnieuw) in Nederland ingezet worden. Een bedrijf of een nieuwe website voor online kansspelen is zeer snel opgericht. Daarnaast kunnen (voormalige) handelsnamen gebruikt worden om andere bedrijven of handelsnamen te bevorderen. Ook kunnen inactieve websites gebruikt worden om door te wijzen naar andere, nog wel actieve (partner)websites.

17. Het feit dat de boetebesluiten reeds openbaar zijn, zoals aangevoerd door overtreders, leidt niet tot een andere conclusie. Uit die besluiten blijkt immers niet de sterke indicatie van onbetrouwbaarheid van overtreders vanwege hun betalingsweigeringen, die wel van groot belang is voor het publiek. Evenmin is met de openbaarmaking van de boetebesluiten transparant geworden op welke wijze de raad van bestuur optreedt tegen betalingsweigeringen.
18. De stelling van overtreders dat het belang om de maatschappij te informeren niet de expliciete vermelding van hun betaalgedrag rechtvaardigt, miskent dat het juist van belang is om concrete betalingsweigeringen openbaar te maken, zodat een ieder kennis kan nemen van het beleid en de wijze waarop door de raad van bestuur in een concreet geval wordt opgetreden tegen betalingsweigeringen. Ook wordt hiermee bijgedragen aan het algemeen belang om het publiek te informeren en de consument te beschermen tegen onbetrouwbare partijen. Anders dan overtreders betogen, is met de openbaarmaking van de betalingsweigeringen enkel beoogd het algemeen belang te dienen en niet om een aanvullende sanctie op te leggen.

Belangenafweging

19. Slechts als het belang van een (rechts)persoon om openbaarmaking in een concreet geval te voorkomen zwaarder weegt dan de hierboven omschreven maatschappelijke belangen, kan een uitzondering op de openbaarmaking gemaakt worden. In dit geval is niet gebleken van feiten en omstandigheden op grond



waarvan er aanleiding bestaat om die uitzondering te maken.

20. Het belang van openbaarmaking van de betalingsweigeringen is groot. De kansspelsector is namelijk geen gewone economische sector, maar een sector die extra gevoelig is voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Deelnemers aan illegale kansspelen lopen het risico dat er geen garantie is dat het spel betrouwbaar is, het betalingsverkeer veilig verloopt en of gewonnen prijzen daadwerkelijk worden uitgekeerd. Bij onvergunde online kansspelen zijn die risico's groter dan bij vergunde landbased kansspelen. Het is daarom van groot belang dat kansspelaanbieders het overheidsgezag in acht nemen en hun financiële verplichtingen nakomen. Een ieder, waaronder de met geld spelende consument, wordt met de openbaarmaking geïnformeerd over hoe de beboete aanbieder omgaat met het overheidsgezag en zijn financiële verplichtingen. Zo wordt hij ook geïnformeerd over mogelijk onbetrouwbare aanbieders. Als een beboete aanbieder, zoals overtreders, weigert de boete te betalen, geeft die aanbieder er namelijk blijk van dat hij het overheidsgezag niet in acht neemt en zijn financiële verplichtingen niet nakomt. De raad van bestuur ziet in de betalingsweigeringen dan ook een sterke indicatie dat overtreders onbetrouwbaar zijn.
21. De betalingsweigering kan ook gevolgen hebben voor een toekomstige vergunningaanvraag, bijvoorbeeld voor online kansspelen. Een betalingsweigering kan betrokken worden bij de betrouwbaarheidsbeoordeling van een partij die een vergunningaanvraag doet, of bij de beoordeling van andere partijen die aan haar gerelateerd zijn. Ook voor derde-partijen is het dus van belang dat de betalingsweigering openbaar wordt gemaakt.
22. Tot slot laat de raad van bestuur met deze openbaarmaking zien dat hij actief tegen betalingsweigeringen optreedt en op welke manier. Ook de invordering van boetes is onderdeel van zijn taken. De raad van bestuur neemt daarbij in aanmerking dat de publieke belangstelling voor het niet-betalen van boetes vanwege het aanbieden van illegale online kansspelen, en de invordering daarvan, aanzienlijk is. De openbaarmaking draagt dan ook bij aan de transparantie van de eigen organisatie en de uitvoering van de aan hem opgedragen taken.



23. Het door overtreders gestelde belang weegt niet op tegen de hiervoor genoemde algemene belangen bij openbaarmaking. Zij hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij onevenredig worden benadeeld door de openbaarmaking van de betalingsweigeringen. Daarbij merkt de raad van bestuur op dat reeds openbaar is dat overtreders de Wok hebben overtreden en dat hen boetes zijn opgelegd. Van overige belangen of omstandigheden, op grond waarvan zou moeten worden afgezien van openbaarmaking, is de raad van bestuur niet gebleken.
24. Om de hierboven genoemde redenen acht de raad van bestuur openbaarmaking ook in dit concrete geval van belang. Hij geeft daarmee kennis van dat overtreders hebben geweigerd de aan hen opgelegde boete te betalen en dat hiertegen door de raad van bestuur wordt opgetreden.

3 Besluit

25. Op grond van het voorgaande zal de raad van bestuur overgaan tot openbaarmaking van de weigeringen door CyberRock Entertainment N.V. en Honeydew Trading Limited om de aan hen afzonderlijk opgelegde boetes van 12 maart 2019 te betalen. Ook zal dit besluit tot openbaarmaking openbaar worden gemaakt.
26. Openbaarmaking geschiedt door op de website www.kansspelautoriteit.nl te vermelden dat overtreders hebben geweigerd de aan hen opgelegde boete te betalen en dat tot dwanginvordering is overgegaan.

's-Gravenhage, 29 september 2020

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g

mr. Laurence M.A. Gimbrere,
hoofd afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

29 september 2020

Ons kenmerk

12863 / 01.075.685

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

Voor de termijn waarop openbaarmaking plaatsvindt, wordt u verwezen naar artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur.