



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) op het bezwaarschrift van Content Publishing Limited (hierna: bezwaarmaker) tegen het besluit van 7 augustus 2017, kenmerk 01.013.605, waarmee de last onder dwangsom is opgelegd en het besluit tot openbaarmaking van de last onder dwangsom van 7 augustus 2017 kenmerk 01.013.875.

Kenmerk: 10985 / 01.022.081 en 10986 / 01.022.082

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bezwaarmaker is een *publishing company* gevestigd op Malta. Bezwaarmaker is gespecialiseerd in het beheren van websites en het aanleveren van *content* van diverse websites.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouders) hebben onderzoek gedaan naar diverse websites waarop reclame wordt gemaakt voor het aanbod van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.
3. De toezichthouders hebben geconstateerd dat op diverse websites reclame wordt gemaakt voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.¹ Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) is het niet toegestaan om deelname aan een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend te bevorderen. Het maken van reclame van kansspelen op websites waarvoor geen vergunning is verleend is aan te merken als bevorderen als bedoeld in voornoemd artikel en is derhalve niet toegestaan.
4. Om deze overtreding te doen beëindigen, heeft de raad van bestuur bij besluit van 7 augustus 2017 een last onder dwangsom (hierna: de last) opgelegd aan bezwaarmaker.

¹ Stuken OB/005/002, OB/007/002, OB/005/015, OB/005/04 en OB/005/022. Diverse websites: casinooplichters.nl, rouletteonlinespelen.nl, onlinecasino.nl, goktop40.nl, nederlandsecasino.com.



2 Feitelijk kader

5. Bezwaarmaker is de beheerder (*registrant*) van diverse websites onder andere de website nederlandsecasino.com. Diverse websites bevatten reclame-uitingen van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend. De website nederlandsecasino.com is een voorbeeld van een website met diverse reclame-uitingen van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend waarvan bezwaarmaker de beheerder/registrant is.
6. Na het aanklikken van de diverse reclame-uitingen worden de toezichthouders doorgeleid naar diverse websites waarop kansspelen worden aangeboden waarvoor geen vergunning is verleend. Bezwaarmaker heeft derhalve artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok overtreden.
7. De raad van bestuur heeft bij brief van 20 december 2016 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan bezwaarmaker toegezonden. Bij brief van 6 januari 2017 heeft (PERSOON 1) namens bezwaarmaker een zienswijze gegeven op het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Namens bezwaarmaker is gesteld dat de websites niet langer meer beschikbaar zullen zijn en dat de content op de websites zal worden aangepast.
8. Ondanks de toezegging van bezwaarmaker hebben toezichthouders in april 2017 geconstateerd dat bezwaarmaker reclame heeft gemaakt voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend via diverse websites.² De toezichthouders hebben bezwaarmaker verzocht om de websites aan te passen en daarbij opgemerkt dat er in de toekomst handhavend zal worden opgetreden.³
9. Echter op 18 juli 2017 heeft een toezichthouder geconstateerd dat bezwaarmaker via de website nederlandsecasino.com reclame heeft gemaakt voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.⁴

² Stuk OB/005/014 en stuk OB/005/015.

³ Stuk OB/005/017.

⁴ Stuk OB/005/022.



10. De raad van bestuur heeft bij besluit van 7 augustus 2017 de last aan bezwaarmaker opgelegd met een begunstigingstermijn tot 14 augustus 2017. Bij e-mail van 14 september 2017 heeft een toezichthouder de begunstigingstermijn verlengd tot 16 september 2017.⁵
11. Toezichthouders hebben na afloop van de begunstigingstermijn op 19 en 20 september 2017 de website van bezwaarmaker onderzocht en geconstateerd dat bezwaarmaker de in de last genoemde overtreding heeft beëindigd en/of heeft laten beëindigen.⁶ De last ziet op alle reclame- en wervingsuitingen voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend. Bezwaarmaker heeft de in de last genoemde overtreding beëindigd en/of laten beëindigen, er is derhalve geen dwangsom verbeurd.
12. Bij brief van 26 september 2017 heeft het hoofd van de afdeling Handhaving bevestigd dat voldaan is aan de opgelegde last. In de brief wordt benadrukt dat het op de weg van bezwaarmaker ligt om de websites ook in de toekomst aan te passen en te voorkomen dat er een dwangsom wordt verbeurd.⁷
13. Namens bezwaarmaker is bij brief van 18 september 2017 bezwaar ingediend tegen de last en het besluit tot openbaarmaking van de last. Namens bezwaarmaker is verzocht tot aanvulling van de gronden.
14. Tegen de openbaarmaking van de last heeft bezwaarmaker op 21 september 2017 de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende de schorsing van de last en de publicatie van de last tot zes weken na de beslissing op bezwaar.
15. De voorzieningenrechter heeft het verzoek om een voorlopige voorziening bij uitspraak van 17 oktober 2017 toegewezen in die zin dat de raad van bestuur de last en de publicatie van de last niet publiceert tot zes weken na de beslissing op bezwaar.⁸
16. Namens bezwaarmaker zijn bij brief van 23 oktober 2017 de bezwaargronden aangevuld.

⁵ Stuk OB/005/028.

⁶ Stuk 01.016.289.

⁷ Kenmerk 01.016.289.

⁸ SGR 17/6580 BESLU EN 17/6581 WOB.



3 Bezwaargronden

17. Namens bezwaarmaker worden de volgende gronden aangevoerd:
- het Nederlandse kansspelbeleid is in strijd met Europese wet- en regelgeving;
 - de raad van bestuur heeft niet aangetoond middels onderliggende stukken dat er sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok;
 - de last is onvoldoende specifiek en hieruit kan niet worden afgeleid hetgeen moet worden aangepast;
 - de raad van bestuur heeft ten onrechte besloten tot openbaarmaking van de last en het openbaarmakingsbesluit.

4 Wettelijk kader

18. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het verboden, behoudens het bepaalde in Titel Va van de Wok, 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.
19. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is het verboden de deelneming aan een gelegenheid als bedoeld in het eerste lid, die wordt gegeven zonder vergunning, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben. (hierna: het bevorderingsverbod).
20. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), verschaft het 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.



5 Inhoudelijk

Inconsistentie kansspelbeleid

21. De consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid is in een groot aantal procedures tegen de raad van bestuur aangevoerd door aanbieders van kansspelen (online) die niet beschikken over een vergunning. Zoals gezegd hebben rechtbanken (onder andere de rechtbank Den Haag) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in (hogere) beroepsprocedures die door beboete, aanbieders van kansspelen zonder vergunning zijn ingesteld. In deze zaken is de consistentie van het Kansspelbeleid ook aan de orde gesteld. De betreffende (hogere) beroepsgronden zijn afgewezen.⁹
22. Tot op heden worden geen vergunningen afgegeven voor kansspelen online. Binnen het huidige wettelijke kader kan onvoldoende vorm worden gegeven aan de publieke doelen van het kansspelbeleid: het voorkomen van verslaving, het beschermen en informeren van consumenten en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.¹⁰ De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.¹¹ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, de persoonsgegevens correct worden behandeld en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.¹²
23. Dat op dit moment geen vergunningen voor het aanbieden van kansspelen online worden verleend, wil natuurlijk niet zeggen dat dergelijke kansspelen niet worden aangeboden. Zoals overal zijn er ook in de kansspelsector aanbieders die de wet- en regelgeving naleven en aanbieders die dat (helaas) niet doen. Er zijn aanbieders zonder vergunning, en daarmee zonder toezicht en zonder belasting af te dragen, actief op de Nederlandse markt. Zoals gezegd is optreden tegen dit illegale aanbod en de aanbieders daarvan een speerpunt van de raad van bestuur.

⁹ Zie bijvoorbeeld Raad van State, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 3.3.

¹⁰ Publieke doelen Kansspelautoriteit. <http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/kerntaken/>.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook LJN: AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook LJN: AR4841, overweging 3.3.2, en LJN: BB8297, overweging 6.16.

¹² Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.



24. Naar verwachting zal in de toekomst het verlenen van vergunningen voor het aanbieden van kansspelen online mogelijk worden gemaakt. Momenteel is het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand aanhangig bij de Eerste Kamer.¹³ Het wetsvoorstel formuleert strikte eisen aan toekomstige vergunninghouders, onder meer op het gebied van betrouwbaarheid, transparantie, naleving van wet- en regelgeving, bescherming van consumenten, voorkoming van kansspelverslaving en voorkomen van witwassen.
25. De raad van bestuur is van oordeel dat geen sprake is van inconsistentie van het kansspelbeleid. Het bezwaar is op dit punt ongegrond.

Onvoldoende aangetoond dat er sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok

26. Naar het oordeel van bezwaarmaker is onvoldoende aangetoond dat er sprake is van een overtreding op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.
27. Naast het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is, zoals gezegd, ook het bevorderen daarvan verboden op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.
28. 'Bevorderen' is een ruim begrip. Algemeen geldt dat in elk geval het maken van reclame valt binnen de scope van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. Zo blijkt uit de kamerstukken bij de behandeling van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok dat werving door reclame onder het bevorderingsverbod valt:

Het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen blijft volgens het ontwerp strafbaar (artikel 1, onder b). (...) dat naast het eigenlijke bevorderen van deelneming ook reeds is verboden het daartoe in voorraad hebben van stukken, voor openbaarmaking of verspreiding bestemd.¹⁴

¹³ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33996_organiseren_van_kansspelen.

¹⁴ Kamerstukken II 1963/64, 7603, nr. 3, p. 8 en p. 11 (MvT).



29. Uit het arrest van het Hof 's-Gravenhage van 19 november 1998 volgt dat het maken van reclame onder het begrip bevorderen valt:¹⁵

"Het hof rekent daartoe ook het voeren van reclame en het vergemakkelijken van de deelname en de betaling van de inzet door deelnemers."

30. De toezichthouders hebben geconstateerd dat bezwaarmaker via de website nederlandsecasino.com reclame-uitingen heeft geplaatst voor diverse websites waarop kansspelen zonder vergunningen worden aangeboden. De toezichthouders hebben een ambtsedig proces-verbaal opgesteld waarin de website nederlandsecasino.com en de diverse reclame-uitingen digitaal zijn vastgelegd.

31. Naar het oordeel van de raad van bestuur is voldoende aangetoond dat bezwaarmaker artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok heeft overtreden. De website van bezwaarmaker nederlandsecasino.com bevat reclame-uitingen voor diverse websites waarop kansspelen zonder vergunningen worden aangeboden. De raad van bestuur verwijst in dit verband naar stuk OB/005/022.

32. Het bezwaar is op dit punt ongegrond.

De last is onvoldoende specifiek

33. Naar het oordeel van bezwaarmaker is de last onvoldoende specifiek. Uit de last kan niet worden afgeleid welke websites moeten worden aangepast.

34. De raad van bestuur heeft in de last besloten dat bezwaarmaker de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok dient te staken en gestaakt dient te houden. Bezwaarmaker kan dit doen door alle reclame- en wervingsuitingen van kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend te beëindigen en beëindigd te houden.

35. Naar het oordeel van de raad van bestuur ligt het op de weg van bezwaarmaker om de websites aan te passen en derhalve is het niet aan de raad van bestuur om een lijst te overhandigen van websites die moeten worden aangepast. Bezwaarmaker dient inmiddels op de hoogte te zijn van de aanpassingen die moeten worden doorgevoerd aangezien bezwaarmaker meermaals door de toezichthouders is geattendeerd op de reclame-uitingen.

¹⁵ ECLI:NL:GHSGR:1998:AD2964.

*Ten onrechte openbaarmaking*

36. Naar het oordeel van bezwaarmaker heeft de raad van bestuur ten onrechte besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit.
37. De raad van bestuur zal allereerst ingaan op het belang van openbaarmaking. Volgens vaste rechtspraak vormt artikel 8 van de Wob de grondslag om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar te maken.
38. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft bepaald dat het in het kader van een toezichthoudende taak past dat (sanctie)besluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.¹⁶
39. Ten aanzien van de vereiste belangenafweging bepaalde de Afdeling in de hiervoor aangehaalde uitspraak: van een onevenredige benadeling zal in gevallen als de onderhavige naar het oordeel van de Afdeling sprake kunnen zijn als het boetebesluit uiteindelijk in rechte geen stand houdt en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt. Of sprake is van onevenredige benadeling hangt dan af van een oordeel over de rechtmatigheid van het boetebesluit.
40. Gezien het verweer met betrekking tot de last is de raad van bestuur van oordeel dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het besluit tot oplegging van de last aan bezwaarmaker in rechte geen stand zal houden.
41. De raad van bestuur hecht eraan (sanctie)besluiten openbaar te maken vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bevorderaars die reclame maken voor kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de raad van bestuur met de openbaarmaking van (sanctie)besluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie en de uitvoering van haar wettelijke taken. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van (sanctie)besluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen.

¹⁶ ABRvS 10 november 2010, AB/2010/319.



42. In dit concrete geval is openbaarmaking van belang zodat consumenten en andere betrokkenen (zoals websites die reclame maken voor kansspelen) kennis kunnen nemen van het feit dat ten aanzien van betrokkene handhavend is opgetreden, omdat zij in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. Daarbij is van belang om transparantie te bieden met betrekking tot de bedrijfsnaam. Indien het namelijk onduidelijk blijft welk bedrijf is gesanctioneerd, kan dit negatieve gevolgen hebben voor andere (niet gesanctioneerde) bedrijven.
43. In het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wob is een nadere afweging van belangen geboden. Deze nadere afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat door onverkorte openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van betrokkene geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie, waarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend.
44. Van een onevenredige benadeling is naar het oordeel van de raad van bestuur geen sprake omdat zij verwacht dat de last in rechte stand zal houden. Openbaarmaking is eveneens van belang vanwege de generale en speciale preventieve werking van de last onder dwangsom. Daarmee doelt de raad van bestuur in dit geval met name op andere websites waarvoor reclame wordt gemaakt voor kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend.
45. Naar het oordeel van de raad van bestuur weegt derhalve bij de belangenafweging het maatschappelijk belang en de preventieve werking van het besluit zwaarder dan de belangen van betrokkene.



6 Besluit

46. De raad van bestuur verklaart het bezwaar tegen de oplegging van de last onder dwangsom en het besluit tot openbaarmaking van de last onder dwangsom ongegrond en handhaaft zijn beslissing van 7 augustus 2017, kenmerk 01.013.605, inzake de oplegging van de last onder dwangsom en het besluit tot openbaarmaking van de last onder dwangsom van 7 augustus 2017, kenmerk 01.013.875.

Den Haag, 28 december 2017

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter

Beroep

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

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

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.