

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaarschrift van Casumo Services Limited tegen het besluit van 27 februari 2019, kenmerk 13078 / 01.052.092, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 310.000,- en tegen het besluit van 27 februari 2019, kenmerk 13078 / 01.052.111, 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. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben tussen 13 februari 2018 tot en met 24 mei 2018 de website www.casumo.com een aantal malen onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport van 7 november 2018 en het besluit met kenmerk 13078 / 01.052.092 (hierna: het bestreden besluit).
3. Aanbieder van voornoemde website is Casumo Services Limited (hierna: Casumo). Dat blijkt uit informatie op de website en uit de algemene voorwaarden die eveneens op de website zijn te vinden (bestreden besluit, randnummers 15 en 16). Bovendien heeft de gemachtigde van Casumo verklaard dat Casumo kansspelen op internet aanbiedt (gronden, randnummer 4, zienswijze op het rapport, pagina 1).
4. Op 7 november 2018 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 Casumo in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn toegezonden aan de gemachtigde van Casumo.¹
5. Casumo is uitgenodigd om een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Bij brief van 18 januari 2018 heeft Casumo een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.²
6. Bij brief van 14 november 2018 is Casumo uitgenodigd ter hoorzitting van 17 december 2018 een zienswijze op het rapport te geven.³
7. Bij de uitnodiging was als bijlage gevoegd de melding waarvan sprake is in het zgn. selectiedocument.⁴
8. Bij brief van 23 november 2018 is namens Casumo verzocht om uitstel van de hoorzitting.⁵ Daarop zijn door de Kansspelautoriteit twee alternatieve data voorgesteld.⁶

¹ Stuk 12542/01.043.425.

² Stuk 13078/01.048.833.

³ Stuk 13078/01.045.119.

⁴ Stuk 12542/01.041.748.

⁵ Stuk 13078/01.045.974.

⁶ Stuk 13078/01.045.316.

9. In de brief van 23 november 2018 is namens Casumo tevens een groot aantal vragen voorgelegd. Deze vragen betroffen in het bijzonder de selectie van Casumo voor nader onderzoek.
10. Bij brief van 29 november 2018 heeft de Kansspelautoriteit deze vragen beantwoord.⁷ De Kansspelautoriteit heeft daarbij onder meer toegelicht hoe informatie over bezoekersaantallen wordt verkregen en verwezen naar haar nieuwsbericht van 27 mei 2017 betreffende de ernst van aanbod zonder vergunning in relatie tot minderjarigen.⁸
11. De Kansspelautoriteit heeft tevens laten weten dat de selectie (prioritering) van aanbieders van kansspelen online zonder vergunning, geen deel uitmaakt van het vaststellen van een overtreding. Het is een misvatting te denken dat aanbieders die (nog) niet geselecteerd zijn voor nader onderzoek niet in overtreding zouden zijn dan wel gedoogd zouden worden en hun aanbod ongestoord zouden mogen voortzetten.
12. De Kansspelautoriteit verwees daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 augustus 2016, overweging 6: *Bovendien betekent het niet voldoen aan de prioriteringscriteria niet dat van een overtreding geen sprake is of dat verweerder (noot: de Kansspelautoriteit) niet handhavend zou mogen optreden (zie ook de uitspraak van deze rechtbank van 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235). Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid.*⁹
13. De hoorzitting is op verzoek van Casumo verplaatst naar 28 januari 2019. Tijdens de hoorzitting is de schriftelijke zienswijze van Casumo mondeling toegelicht.¹⁰ Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 29 januari 2019 aan Casumo is toegezonden.¹¹
14. De raad van bestuur heeft in het bestreden besluit Casumo als overtreder aangemerkt en een boete opgelegd van € 310.000,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Volgens dit besluit heeft Casumo deze wettelijke bepaling overtreden door via de website www.casumo.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.
15. Bij besluit van 27 februari 2019, kenmerk 13078 / 01.052.111 heeft de raad van bestuur bepaald dat het bestreden besluit openbaar gemaakt zou worden. Op verzoek van Casumo is de openbaarmaking uitgesteld. Op 21 maart 2019 is een reactie van Casumo n.a.v. de voorgenomen openbaarmaking ontvangen.¹²
16. Deze reactie vormde geen aanleiding om van openbaarmaking af te zien. Openbaarmaking heeft plaatsgevonden door middel van publicatie op de website van de Kansspelautoriteit (1 april 2019).¹³

⁷ Stuk 13078/01.046.037.

⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/ggfgf>.

⁹ SGR 14/7589 en SGR 15/778, niet gepubliceerd. Evenzo: SGR 18/5274 en 18/5262.

¹⁰ Stuk 13078/01.050.236.

¹¹ Stuk 13078/01.057.484.

¹² Stuk 13078/01.053.722.

¹³ Stuk 13078/01.053.741.

17. Bij brief van 9 april 2019 heeft Casumo bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit en het bijbehorende openbaarmakingsbesluit.¹⁴ De gronden van bezwaar zijn ingediend bij brief van 14 mei 2019.¹⁵
18. Casumo is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 3 juni 2019 het bezwaar mondeling toe te lichten. Casumo heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt.
19. Ter hoorzitting zijn namens Casumo verschenen gemachtigden mevrouw [persoon 1] en de heer [persoon 2]. Door gemachtigden is een pleitnota overgelegd die in het dossier is opgenomen.¹⁶
20. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan gemachtigden is toegezonden.¹⁷

2. Bezwaargronden

2.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

21. Casumo leidt de bezwaargronden in met een schets van achtergronden. Hierin wordt door Casumo aangevoerd dat zij een op Malta rechtsgeldig geregistreerd bedrijf is dat beschikt over vergunningen om kansspelen te mogen aanbieden op Malta, in het Verenigd Koninkrijk en in Zweden. Voorts is een vergunning aan haar afgegeven in Denemarken voor het aanbieden van online casinospelen.
22. De commissie neemt hier kennis van, en ziet overigens niet in wat Casumo hiermee beoogt. Het feit dat Casumo elders is geregistreerd – naar de commissie aanneemt in het Handelsregister – en elders over een vergunning beschikt, is niet relevant.
23. Voorts merkt Casumo op dat, nu de Eerste Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (hierna: Koa), naar verwachting medio 2021 vergunningen voor het aanbieden van kansspelen online kunnen worden aangevraagd. Casumo wenst voor zo'n vergunning in aanmerking te komen (gronden, randnummers 4 en 100). De commissie begrijpt hieruit dat Casumo erkent dat zij op dit moment niet beschikt over een vergunning om in Nederland kansspelen te mogen aanbieden. Of Casumo daadwerkelijk voor een vergunning in aanmerking komt, onttrekt zich aan het bestek van dit advies.
24. Overigens is Casumo abuis waar zij betoogt dat kansspelaanbieders die zich – in afwachting van de inwerkingtreding van de wet KOA - aan het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit houden, kansspelen online mogen aanbieden, ook al hebben zij daarvoor geen vergunning (gronden, randnummer 3).
25. De commissie merkt op dat er in de afgelopen jaren bij herhaling aan kansspelaanbieders en hun gemachtigden is toegelicht dat het prioriteringsbeleid bedoeld is om volgorde aan te brengen in de handhaving. Er is geen gedoogbeleid. Wie kansspelen aanbiedt zonder vergunning, is in overtreding. Afhankelijk van de prioritering, komt zo'n overtreder hoogstens wat eerder of wat later in aanmerking voor onderzoek en handhavend optreden. De commissie verwijst naar randnummers

¹⁴ Stuk 13078/01.057.391.

¹⁵ Stuk 13078/01.057.000.

¹⁶ 13078.001/01.057.513.

¹⁷ Stuk 13078.001/01.057.484.

38 en 39 van het bestreden besluit. Onderstaand zal de commissie nader ingaan op het prioriteringsbeleid.

26. Casumo heeft – samengevat – het volgende aangevoerd:

- a. Er is geen sprake van een overtreding:
 1. het aanbod op de website is niet gericht op Nederland, de raad van bestuur kan daarom niet tot handhaving overgaan (gronden, randnummers 13 tot en met 17);
 2. de Kansspelautoriteit is gebonden aan het prioriteringsbeleid zoals dat gold in 2012 (gronden, randnummers 18 tot en met 26); en
 3. de Kansspelautoriteit legt ten onrechte een verplichting tot geoblocking op (gronden randnummers 27 tot en met 37).
- b. Casumo is ten onrechte geprioriteerd:
 1. de prioriteringscriteria 2017 moeten buiten toepassing blijven (gronden, randnummers 41 tot en met 47);
 2. de Kansspelautoriteit hanteert ten onrechte afwijkende criteria die niet vooraf zijn gepubliceerd (randnummers 48 tot en met 49);
 3. de populariteit van de website is gebaseerd op onzorgvuldig onderzoek (gronden, randnummers 50 tot en met 54);
 4. Casumo heeft ten onrechte geen inzage gehad in het onderzoek (gronden, randnummers 55 tot en met 57);
 5. De beoordeling op schadelijkheid ten aanzien van de consumenten is gebaseerd op willekeur (gronden, randnummers 58 tot en met 65);
 6. er zijn onduidelijke criteria voor de gerichtheid op Nederland (gronden, randnummers 66 tot en met 70);
 7. Casumo had niet in aanmerking kunnen komen voor handhaving (randnummers 71 en 72);
- c. Inbreuk op de vrijheid van diensten en het transparantievereiste (gronden, randnummers 73 tot en met 79);
- d. Onrechtmatig handelen en ontbreken van bevoegdheden:
 1. onrechtmatig gebruik van valse gegevens door toezichthouders (gronden, randnummers 80 tot en met 86);
 2. er is ten onrechte geen vertaling aangeleverd (gronden, randnummer 87);
- e. De Kansspelautoriteit had instructies moeten geven of moeten waarschuwen (randnummers 88 tot en met 92);
- f. De boetevaststelling is onjuist, althans willekeurig (gronden, randnummers 93 tot en met 95) en er is geen grondslag voor een boete voor de *inactivity fee* (randnummers 96 tot en met 99);
- g. De boete zal resulteren in een dubbele bestraffing (gronden, randnummers 100 tot en met 101).

27. Ter hoorzitting van 3 juni 2019 is nog het volgende toegevoegd:

- a. Casumo stelt nogmaals dat zij niet beschikt over alle op de zaak betrekking hebbende stukken, aangezien Casumo niet de beschikking heeft gekregen over de informatie die ten grondslag ligt aan de selectie van Casumo voor nader onderzoek.

- b. Volgens Casumo hanteert de Kansspelautoriteit bij de selectie van zaken geheime criteria, hetgeen in strijd is met het lex certa-beginsel en het nulla poena-beginsel (randnummer 4).¹⁸
- c. Het doet daarbij niet terzake of de onderliggende informatie moet worden beschouwd als een document bedoeld voor intern advies met het oog op een te nemen besluit (randnummer 13).
- d. Casumo verwijst naar de uitspraken ECLI:NL:HR:2012:BW9850, overweging 3.1.2; ECLI:NL:HR:2018:1316; ECLI:NL:2005:AT3027; ECLI:NL:RVS:2018:2454.

2.2 Bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit

28. Casumo heeft aangevoerd dat de Kansspelautoriteit ten onrechte besloten heeft tot openbaarmaking:

- a. De Kansspelautoriteit moet van openbaarmaking afzien omdat Casumo als gevolg van publicatie onevenredig nadeel zal ondervinden. Casumo verwijst ter illustratie naar twee uitspraken betreffende openbaarmaking; ECLI:NL:RVS:2010:BO3468 en ECLI:NL:RBROT:2017:5041, overweging 13.3. Het bestreden besluit is immers onrechtmatig en de publicatie ervan heeft de reputatie van Casumo ernstig beschadigd, zoals blijkt uit de vele nieuwsberichten na de publicatie. De Kansspelautoriteit betreft ten onrechte alleen de Maltese vergunning bij de belangenafweging en bagatelliseert deze vergunning.
- b. De Kansspelautoriteit stelt dat van belang is dat het publiek bekend is met het feit dat Casumo geen vergunning heeft onder Nederlands recht. Casumo kan dit niet volgen omdat de huidige wetgeving niet voldoet en wordt vervangen en bestaand aanbod in afwachting daarvan wordt geaccepteerd. Bovendien neemt het aantal spelers aan online kansspelen elk jaar toe.
- c. Uit de toename van het aantal spelers blijkt dat publicatie geen preventieve werking heeft en daarom had de Kansspelautoriteit kunnen afzien van openbaarmaking.
- d. Casumo verzoekt de Kansspelautoriteit af te zien van openbaarmaking totdat de beslissing op bezwaar onherroepelijk is geworden.

3. Juridisch kader

29. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok bepaalt dat het verboden is om 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 deze wet vergunning is verleend.

30. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.

31. Artikel 35a van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedraagt € 830.000,- of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

32. Artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de

¹⁸ Noot commissie: Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.

voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

33. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat onder de daar genoemde omstandigheden bepaalde gegevens niet openbaar gemaakt worden.
34. In haar uitspraak van 10 november 2010 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bepaald dat het past om in het kader van de toezichthoudende taak sanctiebesluiten te publiceren, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.¹⁹

4. Overwegingen van de commissie

4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van Casumo

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

4.2. Ten aanzien van het bezwaar tegen het sanctiebesluit

4.2.1. Algemeen: prioritering en selectie

36. De commissie merkt op dat artikel 1 van de Wok een verbod bevat om zonder de daarvoor vereiste vergunning kansspelen aan te bieden. De Wok bevat geen voorziening om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen en biedt geen toereikend instrumentarium om toe te zien op de naleving van vergunningvoorschriften. Dat betekent dat ieder online aanbod waarvoor geen vergunning is verleend, in strijd met de wet is.

Prioritering

37. Het is de commissie bekend dat de raad van bestuur een zekere rangschikking toepast bij de aanpak van overtreders. Dit beleid is uiteengezet in onderdeel 7.5.2 van het bestreden besluit. Het komt erop neer dat in beginsel eerst aanbieders worden aangepakt die online kansspelen aanbieden op een website met de extensie -.nl, waarvan de website deels of geheel in de Nederlandse taal is of die reclame maken op televisie, radio of in gedrukte media. Met ingang van 1 juni 2017 richt de Kansspelautoriteit haar aandacht ook op alle andere aanbieders die hun aanbod specifiek en onmiskenbaar op Nederland richten.
38. Anders dan Casumo stelt (randnummer 3 van de gronden), is er geen sprake van dat aanbieders die zich conformeren aan het prioriteringsbeleid, zoals dat luidde in 2012, niet in aanmerking komen voor handhaving. De Kansspelautoriteit heeft dit nimmer uitgedragen.
39. Een illegale aanbieder die niet aan de prioriteringscriteria voldoet, komt ook voor handhaving in aanmerking, maar heeft slechts een lagere prioriteit. De rechtbank Den Haag oordeelde in dit verband reeds meermaals in duidelijke bewoordingen: *Het niet voldoen aan deze prioriteringscriteria betekent overigens niet dat van een overtreding geen sprake is, of dat [de raad van bestuur] niet handhavend zou mogen optreden.*²⁰

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

²⁰ Rechtbank Den Haag 3 februari 2017, SGR 16/5013 (Bluemay II), overweging 4, 10 augustus 2016, SGR 14/7589 en 15/778 (Imperial), overweging 6 en 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4235 (Bluemay), overweging 4.3.

40. Vaststaat dat het aanbod van kansspelen van Casumo bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. De toegang van de website was niet geblokkeerd. De commissie verwijst naar randnummer 86 van het bestreden besluit. Daarmee is de overtreding van artikel 1 van de Wok gegeven. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of Casumo zich specifiek en onmiskenbaar op Nederland heeft gericht.
41. De commissie verwijst in dat verband naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin de Afdeling oordeelde: *Voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, is namelijk, ..., niet relevant of het aanbod primair is gericht op Nederland.*²¹
42. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag oordeelde: *De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.[xxx].com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. ... Nu [xxx] niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van [xxx] niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit. Los daarvan is gebleken dat de website nog steeds toegankelijk is vanuit Nederland, zodat een overtreden van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, blijft bestaan.*²²
43. De commissie verwijst voorts nog naar het document Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit dat de raad van bestuur in oktober 2016 heeft gepubliceerd. Daarin heeft de raad van bestuur vijf uitgangspunten van zijn handhavingsbeleid bekendgemaakt, waarvan het tweede luidt: *De Ksa gedooft niet*. Bovendien blijkt ook uit het enkele feit dat de raad van bestuur sinds augustus 2013 aan meerdere aanbieders van kansspelen online zonder vergunning een boete heeft opgelegd, dat er geen sprake is van gedogen.
44. De commissie is van oordeel dat overtreding van Casumo vaststaat.
45. Al hetgeen Casumo aanvoert met betrekking tot het prioriteringsbeleid en de aanscherping van het handhavingsbeleid per 1 juni 2017, doet daaraan niet af. Bovendien is dit alles in eerdere zaken aangevoerd en vrijwel gelijklopend aan de zienswijze in de primaire fase. De commissie verwijst dan ook naar dit bestreden besluit en in het bijzonder onderdeel 7.2 en 7.5. In onderdeel 7.2 worden de eerdere rechterlijke uitspraken genoemd met betrekking tot het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning; in onderdeel 7.5 wordt ingegaan op de zienswijzen met betrekking tot: het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit, inclusief de aanscherping van het beleid per 1 juni 2017 en de klachten van Casumo daarover (randnummers 38 tot en met 47 van gronden), het Ladbrokes-arrest van de Hoge Raad, iDeal als prioriteringscriterium (quod non), de uitlatingen van de voormalige directeur van de Kansspelautoriteit, toezeggingen die elders zouden zijn gedaan, en de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2016:4212).
46. Casumo heeft op deze punten geen nadere zienswijzen gegeven die nopen tot een ander oordeel. Wel zal de commissie enkele aanvullende opmerkingen maken.

²¹ ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 5.

²² Zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262, 11 september 2018.

47. Casumo's betoog dat de Kansspelautoriteit gebonden was aan het prioriteringsbeleid zoals dat gold in 2012 en elke verdere ontwikkeling van het beleid – kort gezegd – ontoelaatbaar is, kan niet slagen. Dat wijzigingen of aanpassingen in het beleid mogelijk waren, is door de Kansspelautoriteit van meet af aan uitgedragen. De aanscherpingen van het beleid per 1 januari 2017 en 1 juni 2017 zijn algemeen bekend gemaakt. Het beleid per 1 juni 2017 brengt ook geen wijzigingen aan in de verplichting tot wetsnaleving.
48. De commissie verwijst in dit verband naar de uitspraak van de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017 (overweging 4.5): *Voor zover [eiseressen] aanbod hebben dat zich richt op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument, waren [eiseressen] dus al gehouden maatregelen te treffen om te voorkomen dat daarvan vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt. Het beleid zoals dat met ingang van 1 juni 2017 geldt, legt dan ook geen nieuwe of andere verplichtingen op aan [eiseressen], zoals de Ksa terecht heeft opgemerkt.*²³
49. Het betoog van Casumo dat de wijziging per 1 juni 2017 *onverwacht* was (randnummer 41 van de gronden), mist overigens elke relevantie. Het onderzoek naar Casumo vond plaats in 2018, dus geruime tijd later. Casumo heeft alle tijd en gelegenheid gehad om van het aangescherpte beleid kennis te nemen en de noodzakelijke maatregelen te treffen. Casumo heeft er echter voor gekozen om dat niet te doen.
- Er is geen recht op waarschuwingen en instructies*
50. De commissie kan Casumo ook niet volgen waar Casumo stelt dat zij gewaarschuwd had moeten worden of instructies had moeten krijgen voor de aanpassing van haar aanbod (randnummer 88 – 92 van de gronden) ten einde handhaving te voorkomen.
51. Casumo volgt, zo blijkt uit zowel de zienswijze als uit de gronden van bezwaar, de ontwikkelingen op de Nederlandse markt nauwkeurig en frequent. De Kansspelautoriteit heeft bekend gemaakt dat per 1 januari 2017 geen aanschrijvingen meer verstuurd worden aan illegale aanbieders. Per 1 juni 2017 geldt het aangescherpte handhavingsbeleid. Voor zover Casumo in de veronderstelling verkeert dat een relatie tussen deze twee bestaat met het kennelijke doel aanbieders 'erin te laten lopen' (randnummer 88 van de gronden), is dit een misvatting. Hiervoor bestaat geen enkele aanwijzing en Casumo onderbouwt dit ook niet.
52. Het is de commissie bekend dat tal van online aanbieders hun aanbod direct hebben gestaakt nadat de Kansspelautoriteit haar nieuwe aanpak bekend maakte.²⁴ Daaruit blijkt, anders dan Casumo betoogt (randnummers 66 tot en met 70 van de gronden), dat voor aanbieders voldoende duidelijk was wat het aangescherpte handhavingsbeleid inhield. Niet in te zien valt waarom Casumo dat niet zou kunnen, nog daargelaten dat Casumo altijd al gehouden was om de wet na te leven.
53. Overigens verwacht Casumo onderzoeksvragen met prioritering (randnummer 67 van de gronden). De opsomming die Casumo geeft, is een overzicht van de onderdelen uit een onderzoek naar een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van

²³ ECLI:NL:RBDHA:2017:10671.

²⁴ Onder meer NRC, 31 juli 2017: *Een aantal is, om hun vergunning in de toekomst niet in gevaar te brengen, gestopt. Een aantal partijen gaat door. Terwijl Polder Casino en Klaver Casino – onderdeel van het door twee Nederlanders opgerichte Maltese onlinegokbedrijf L&L Europe – hun websites uit de lucht gehaald hebben, kiest het Zweedse Betsson voor de aanval.*

de Wok, en zijn geen punten ter beoordeling van gerichtheid op de Nederlandse markt.

54. Tenslotte is de commissie van oordeel dat van de Kansspelautoriteit niet gevraagd kan worden haar bevindingen of ontvangen meldingen door te sturen aan of door te nemen met aanbieders zonder vergunning. Aanbieders zonder vergunning overtreden de Wok en behoren af te zien van het aanbieden van kansspelen aan Nederlandse spelers. Van de Kansspelautoriteit kan niet worden verwacht dat zij enerzijds overtredingen tegengaat en anderzijds overtreders faciliteert.²⁵ Het is evenmin zo dat een aanbieder van kansspelen online zichzelf met behulp van de Kansspelautoriteit zodanig kan deprioriteren dat het aanbod kan worden voortgezet, maar dan zonder risico op handhavende maatregelen.

Geoblocking

55. De verwijzing naar een uitspraak van de (toenmalige) Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie betreffende geoblocking (randnummer 23 van de gronden) kan Casumo niet baten. De uitspraak is gedaan tijdens een discussie in de Tweede Kamer op 7 april 2015 over marktwerking en een gelijk speelveld.²⁶ De staatssecretaris heeft hiermee geen handhavingsbeleid geformuleerd, zoals Casumo stelt (randnummer 36 van de gronden). Dit blijkt ook uit de antwoorden van de staatssecretaris op Kamervragen die eveneens op 7 april 2015 aan de Kamer zijn gezonden: *De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor handhaving van de Wet op de kansspelen. Zij heeft mij laten weten dat geen sprake is van gedoogbrieven of comfort letters.*²⁷
56. Overigens stelt Casumo ten onrechte dat de Kansspelautoriteit een verplichting tot geoblocking oplegt (randnummers 27 tot en met 37 van de gronden). De Kansspelautoriteit heeft een dergelijke verplichting nimmer opgelegd. De commissie verwijst naar onder meer randnummer 83 van het besluit in zaak 12477. Casumo is echter wel gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is geheel aan haar. Geoblocking zou een effectieve manier kunnen zijn, maar als Casumo erin slaagt om de wet na te leven zonder geoblocking toe te passen, kan de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen hebben.
57. Casumo stelt dat geoblocking een omstreden concept is en een nadelig effect heeft op de privacy, op de veiligheid en op het belang van een open internet en verwijst daartoe naar de conclusie van de Advocaat-Generaal betreffende geoblocking in zaak C-507 (randnummer 35 van de gronden) zaak C-507.
58. Casumo miskent dat de betreffende overweging van de Advocaat-Generaal is gebaseerd op verordening (EU) 2018/302. In artikel 1, derde lid, van deze verordening is opgenomen: *Deze verordening is niet van toepassing op de activiteiten als bedoeld in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 2006/123/EG.*
59. In artikel 2, tweede lid, van genoemde richtlijn is opgenomen: *Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten: h) gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen.*

²⁵ Zie onder meer ook het besluit van 31 juli 2018, zaak 12517, randnummer 175, en het advies van de commissie in deze zaak van 29 juni 2019, randnummer 50.

²⁶ Tweede Kamer, 2014-2015, 33996, nummer 6, pagina 64.

²⁷ Tweede Kamer, 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen, nummer 1844.

60. Het betoog van Casumo kan dan ook niet gevolgd worden. Bovendien is geoblocking een veelvoorkomend verschijnsel, bijvoorbeeld in relatie tot auteurs- en uitzendrechten.²⁸ Maar ook aanbieders van kansspelen online maken gebruik van geoblocking om spelers te weren uit landen waar het aanbod van deze kansspelaanbieders niet vergund is.²⁹
61. Van strijdigheid met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is geen sprake. Bij geoblocking wordt immers een bepaalde range van IP-adressen in één keer geblokkeerd. Daarbij worden geen individuele IP-adressen of andere persoonsgegevens geregistreerd of verwerkt. Zelfs al zou aangenomen moeten worden dat voor een geoblocking wél persoonsgegevens zouden moeten worden verwerkt, dan wijst de commissie op artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG: persoonsgegevens mogen worden verwerkt als dat noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting (in casu een verbod om online kansspelen aan te bieden) die op de verwerkingsverantwoordelijke (in casu Casumo) rust.
- Selectie voor nader onderzoek*
62. Ook hetgeen Casumo aanvoert met betrekking tot de selectie van zaken voor nader onderzoek, doet niet af aan de overtreding.
63. De commissie onderschrijft het gestelde in de randnummers 102 en 103 van het bestreden besluit. Selectie van zaken gaat vooraf aan het onderzoek naar overtredingen. Pas na selectie wordt het onderzoek ingesteld en wordt het materiaal verzameld dat in het dossier wordt gevoegd. Noch het selectiedocument noch de daarbij gebruikte informatie liggen aan het bestreden besluit ten grondslag. Ook zonder selectie was het mogelijk geweest een onderzoek in te stellen. De commissie verwijst naar hetgeen is opgemerkt onder randnummer 12 van dit advies.
64. Anders dan Casumo stelt is er geen sprake van geheime selectiecriteria. Het prioriteringsbeleid en de aanscherping van het handhavingsbeleid per 1 juni 2017 zijn bekend gemaakt. Bij besluit van 28 maart 2019 heeft de Kansspelautoriteit de beschikbare informatie over de selectiemethode openbaar gemaakt (besluit van 28 maart 2019, kenmerk 13239/01.053.736). De verwijzing naar de uitspraken ECLI:NL:HR:2008:BA:3823 en ECLI:NL:HR:2015:874 mist toepassing.
65. Overigens meent Casumo ten onrechte dat (eerdere) bekendheid met de informatie die op 28 maart 2019 openbaar is gemaakt, had kunnen leiden tot het voortzetten van de overtreding zonder het risico te lopen op handhavend optreden van de Kansspelautoriteit. Geen enkele deprioritering brengt mee dat daarmee een overtreding wordt opgeheven, dat het een overtreder vrij staat een overtreding voort te zetten of dat een overtreder niet bedacht hoeft te zijn op handhavend optreden. De commissie verwijst naar randnummer 75 van het bestreden besluit en naar het advies van de commissie in zaak 12517, randnummer 55.
66. Anders dan Casumo in randnummer 56 van de gronden aanvoert, is er dan ook geen sprake van dat er niet tegen Casumo zou zijn opgetreden als Casumo niet voor nader onderzoek was geselecteerd. Er was hoogstens *later* tegen Casumo opgetreden.

²⁸ Sportwedstrijden via de website www.sporza.be sportwedstrijden kunnen door toepassing van geoblocking niet vanuit Nederland worden bekeken. Ook de BBC en Netflix passen geoblocking toe.

²⁹ Advies van de commissie in zaak 12477, randnummer 47.

67. De commissie verwijst naar randnummer 116, onder b, van het besluit in zaak 12517:
*Dat betekent niet, dat websites die al deze criteria omzeilen, niet worden aangepakt. Zij zijn net zo goed strafbaar als ze hun kansspel op de Nederlandse markt richten. Zij komen alleen later aan de beurt in de handhaving.*³⁰
68. De jurisprudentie waarnaar Casumo in de pleitnota verwijst (randnummer 11 tot en met 16) mist toepassing.
69. Het bestreden besluit is niet het resultaat van een geautomatiseerd proces zoals bedoeld in ECLI:NL:HR:2018:1316. De wijze van selectie van zaken voor nader onderzoek speelt geen rol bij het vaststellen van een overtreding en speelt geen rol in het bestreden besluit.
70. De commissie merkt op dat informatie over bezoekersaantallen afkomstig is van Similarweb, een commerciële aanbieder van informatie over internetverkeer, waar de Kansspelautoriteit geen geheime, eigenmachtige of afwijkende parameters kan hanteren, maar slechts een van de vele afnemers is.³¹ Er is dan ook geen sprake van *maatwerk invoergegevens*, zoals omschreven in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:2454. De bezoekersaantallen spelen geen rol bij het vaststellen van een overtreding en spelen geen rol in het bestreden besluit.
71. Casumo bestrijdt de informatie van Similarweb als zijnde onbetrouwbaar, onwetenschappelijk, intransparant en niet representatief (randnummers 50-54 van de gronden). Kort gezegd komt het erop neer dat Casumo van oordeel is dat aantallen bezoekers van een website door Similarweb altijd te hoog worden ingeschat. De commissie merkt ten overvloede op dat – voor zover de bewering van Casumo al hout snijdt – dit niets verandert aan de volgorde in populariteit (aan de hand van die bezoekersaantallen) van aanbieders.
72. Het feit dat de Kansspelautoriteit acht slaat op meldingen over kansspelaanbieders, is evenmin geheim. In een groot aantal besluiten heeft de Kansspelautoriteit opgenomen dat meldingen (mede) een aanleiding waren voor nader onderzoek.³²
73. De selectiecriteria staan, anders dan Casumo aanvoerde ter hoorzitting van 3 juni 2019, los van het lex certa-beginsel en het nulla poena-beginsel (randnummer 4 van de pleitnota). De overtreding is opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, en niet in het prioriteringsbeleid dat alleen bedoeld is om volgorde aan te brengen in de handhaving. De commissie verwijst nogmaals naar randnummer 12 van dit advies.
74. De conclusie van de advocaat-generaal waar Casumo naar verwijst³³ mist in dit geval toepassing. Er is geen sprake van een ‘geheime’ correctie op de werkelijkheid ten einde te voorkomen dat onschuldigen worden beboet, zoals in deze conclusie omschreven: *Het probleem zit in (de onvoorzienbaarheid van) de discrepantie tussen de formele delictsomschrijving en de materiële werkelijkheid; in de veronderstelling van de regelgever dat als de mestboekhouding niet sluit, de betrokken agrariër geknoeid heeft met ofwel zijn afvoer, ofwel zijn gebruik, hoewel dat in werkelijkheid*

³⁰ Nieuwsbericht 12 februari 2014: Handhaving online kansspelen, hoe doet de Kansspelautoriteit dat?

³¹ Wie een abonnement heeft op de website Similarweb, kan na het inloggen een URL opgeven en opvragen hoeveel bezoekers deze URL heeft gehad in een bepaalde periode en vanuit een bepaald land. Deze informatie kan niet worden beïnvloed door degene die de informatie opvraagt.

³² Bijvoorbeeld het besluit van 6 juni 2018, zaak 12561, en het besluit van 31 juli 2018, zaak 12517.

³³ ECLI:NL:CBB:2018:187.

niet het geval hoeft te zijn (overweging 0.17). Een dergelijke veronderstelling is in casu niet aan de orde. Met het aanbieden van kansspelen via de website casumo.com zonder vergunning, was de overtreding gegeven.

75. Het selectiedocument is weliswaar toegezonden aan Casumo, zoals Casumo in randnummer 17 van de pleitnota stelt, maar dat betekent niet dat de Kansspelautoriteit daarmee heeft aangegeven dat het selectiedocument een op de zaak betrekking hebbend stuk is. Het is gemachtigden die met grote regelmaat in kansspelzaken optreden, bekend dat dit document bestaat. Wordt het niet toegezonden, dan wordt er om gevraagd en wordt het nagezonden.³⁴ Het betreft geen geheim document: een overtreder die er kennis van wil nemen, mag dat doen.
76. De commissie gaat thans nader in op overige gronden die Casumo heeft aangevoerd. Gelet op hetgeen de commissie hierboven heeft overwogen, zij het dat haar overwegingen feitelijk ten overvloede zijn.

4.2.1 De website zou niet gericht zijn op Nederland

77. De commissie herhaalt dat de raad van bestuur bevoegd is om op te treden tegen ieder aanbod van kansspelen dat in Nederland beschikbaar is en waarvoor niet de vereiste vergunning is verleend. Hetgeen Casumo aanvoert in randnummer 17 van de gronden, doet hieraan niet af. Deze passage dient – zoals in diverse besluiten al is toegelicht - geplaatst te worden in het licht van een zienswijze inzake de handhavingskeuzes van de Kansspelautoriteit en luidt in zijn geheel:
Volledigheidshalve merkt de raad van bestuur nog op dat het aanbieden in Nederland weliswaar geen onderdeel is van de overtreding zoals geformuleerd in artikel 1, eerste lid, onder a van de Wok, maar wel relevant is in zoverre dat de Kansspelautoriteit zich bij haar optreden laat leiden door de belangen van de Nederlandse consument en de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.
78. In aanvulling daarop overweegt de commissie dat zij van oordeel is dat uit het dossier blijkt dat het aanbod van Casumo wel degelijk op Nederland is gericht. Casumo geeft in randnummer 21 van de gronden een onvolledige opsomming. De commissie verwijst naar randnummers 7 en 13 van het bestreden besluit inzake de beschikbaarheid van het spelaanbod voor spelers vanuit Nederland resp. de vermelding van Nederland in het *drop down menu* bij registratie.

4.2.2 Inloggen op de website, onrechtmatig verkregen bewijs

79. De commissie verwijst naar onderdeel 7.5.10 van het bestreden besluit en merkt op dat Casumo geen andere of aanvullende gronden heeft aangedragen (randnummers 80 tot en met 86 van de gronden) die zouden moeten leiden tot een ander oordeel.
80. De commissie is van oordeel dat geen wettelijke grondslag nodig is voor de registratie van een speler zonder daarbij de echte naam te gebruiken. Er is pas sprake van een valse identiteit als er valse identiteitsbewijzen zijn verstrekt. In casu is er niet om (een afschrift van) een identiteitsbewijs gevraagd en is dat evenmin verstrekt. De commissie wijst er bovendien op dat de wetsgeschiedenis waarnaar Casumo verwijst voornamelijk betrekking heeft op fysieke casino's als bedoeld in artikel 27g van de

³⁴ Zaak 12477, brief van 11 december 2018, waarin eveneens is toegelicht dat de Kansspelautoriteit dit document niet beschouwd als een op de zaak betrekking hebbend stuk. Evenzo zaak 12517, brief van 8 januari 2019.

Wok. De parlementaire geschiedenis inzake artikel 34c van de Wok, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, betreft alleen deelname aan kansspelen door de toezichthouder. Het is de commissie echter niet gebleken dat een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft deelgenomen aan enig kansspel dat is aangeboden door Casumo. Verder acht de commissie in dit kader nog van belang dat het aanmaken van een spelersaccount een geheel geautomatiseerd proces is zonder enige controle van Casumo op de verstrekte gegevens.

81. Volledigheidshalve merkt de commissie nog op dat zelfs als Casumo desondanks in haar standpunt gevolgd zou moeten worden dat alle informatie die is verkregen na het inloggen op haar website buiten beschouwing moet worden gelaten, dat niets verandert aan het uiteindelijke besluit. Het blijft tenslotte evident dat Casumo kansspelen heeft aangeboden zonder over de vereiste vergunning te beschikken.

4.2.3 Hoogte van de boete/inactivity fee

82. Casumo voert aan dat er geen grondslag is om een boete op te leggen voor de zgn. *inactivity fee* (randnummers 96 tot en met 99 van de gronden).
83. Een *inactivity fee* is een vergoeding die consumenten moeten betalen als zij te lang niet inloggen op hun account.
84. De commissie merkt allereerst op dat er geen boete is opgelegd voor de *inactivity fee*, maar voor een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
85. De commissie verwijst voorts naar randnummer 144 van het bestreden besluit waarin wordt toegelicht waarom de *inactivity fee* als boete verhogende omstandigheid in aanmerking is genomen.
86. Casumo voert geen andere of aanvullende gronden aan die zouden moeten leiden tot een ander oordeel.
87. De *inactivity fee* als boete verhogende omstandigheid is niet nieuw.³⁵ De boetebeleidsregels van de Kansspelautoriteit laten bovendien ruimte voor het betrekken van bijzondere omstandigheden bij de bepaling van de hoogte van de boete. Dit komt de commissie niet onredelijk voor. Immers, het is onmogelijk op voorhand een limitatieve lijst van bijzondere omstandigheden op te stellen en bekend te maken.
88. Voorts is de commissie bekend dat in zaak 13090 de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag overwoog dat het is toegestaan om een *inactivity fee* mee te wegen in de hoogte van de boete.³⁶

4.2.4 Dubbele bestraffing

89. Casumo betoogt (randnummers 100 tot en met 106 van de gronden) dat een opgelegde sanctie kan leiden tot uitsluiting van toekomstige vergunningverlening.

³⁵ Onder meer aak 10507, advies van de commissie, randnummer 85 en zaak 12477 en het besluit van 22 januari 2019 in zaak 13090, randnummer 64.

³⁶ Uitspraak van 5 april 2019, zaak SGR 19/1096.

90. De commissie merkt hierover op dat Casumo (nog) niet is uitgesloten van een vergunning. Er ligt enkel een sanctiebesluit voor. Alleen al daarom kan niet gesproken worden van een dubbele bestraffing. Mocht het sanctiebesluit ooit leiden tot uitsluiting van Casumo voor een vergunning, dan kan Casumo die uitsluiting te zijner tijd aanvechten. De commissie verwijst in dit verband voorts naar hetgeen de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 september 2018.³⁷
91. Voor zover de aan Casumo opgelegde boete een factor zal (kunnen) vormen in een betrouwbaarheidsbeoordeling in het kader van een eventuele toekomstige aanvraag voor een vergunning om online kansspelen, is dat een risico dat Casumo zelf heeft genomen. Dit brengt niet met zich mee dat een boete op die grond onrechtmatig is.
92. Voorts wijst de commissie erop dat dit argument van Casumo door meerdere aanbieders van kansspelen online zonder vergunning is aangevoerd. Het is de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit in een groot aantal zaken heeft toegelicht dat de vrees voor uitsluiting gebaseerd is op de zgn. motie Bouwmeester, die echter niet in de Wet Koa is overgenomen.³⁸ De Kansspelautoriteit heeft eveneens toegelicht dat het onjuist is te veronderstellen dat niet-gesanctioneerde aanbieders automatisch wél voor een vergunning in aanmerking komen.

4.2.5 Tussenconclusie

93. De commissie adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren.

4.3 Ten aanzien van het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit

94. Casumo voert aan dat het bestreden besluit onrechtmatig is en de publicatie ervan heeft de reputatie van Casumo ernstig beschadigd, zoals blijkt uit de vele nieuwsberichten na de publicatie.
95. De commissie merkt op dat Casumo geen verdere toelichting geeft, noch aangeeft welke publicaties haar dan hebben getroffen.
96. Het is de commissie bekend dat ook in het verleden beboete aanbieders hebben betoogd soortgelijke schade te zullen lijden, maar dat zij in de praktijk geen aantoonbare hinder bleken te ondervinden van de openbaarmaking van sanctiebesluiten. Van sommige aanbieders is het de commissie bijvoorbeeld bekend dat zij in andere Europese lidstaten een vergunning konden bemachtigen, prestigieuze prijzen wonnen of sponsordeals met wereldberoemde voetbalclubs afsloten, ook nadat aan hen een boete was opgelegd. De commissie ziet zonder nadere motivering niet in waarom dit voor verzoekers anders zou zijn.
97. Het is bovendien vaste rechtspraak dat als bezwaarmakers die te lijden schade niet kunnen concretiseren, daaraan ook geen concreet belang gehecht kan worden. Zie daarvoor bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 juli 2017³⁹ en de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017.⁴⁰
98. De commissie is van oordeel dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het bestreden besluit in rechte geen stand zal houden en verwijst voorts naar de brief

³⁷ ECLI:NL:RVS:2018:3135, overweging 8.2.

³⁸ Onder meer het besluit van 31 juli 2018, zaak 12517, randnummers 227 tot en met 237.

³⁹ ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, overweging 7.

⁴⁰ ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 10.

van de Kansspelautoriteit aan Casumo van 27 maart 2019, waarin ingegaan is op de beweerdelijke schade bij openbaarmaking.⁴¹

99. Het is de commissie voorts niet duidelijk waarom Casumo meent dat de vermelding van de Maltese vergunning in het openbaarmakingsbesluit onjuist zou zijn. Casumo heeft in de zienswijze naar aanleiding van het rapport zelf gesteld dat zij onder de Maltese vergunning klanten accepteert (zie ook randnummers 109 en 110). Een brief van de MGA van 10 januari 2019 is bijgevoegd. Weliswaar vermeldt Casumo ook de vergunning in Zweden, maar stelt dat deze uitsluitend betrekking heeft op klanten die woonachtig zijn in Zweden en daarmee is de Zweedse vergunning niet relevant voor de onderhavige procedure. Over de vergunning in het Verenigd Koninkrijk vermeldt Casumo hetzelfde.⁴²
100. Van het bagatelliseren van de Maltese vergunning is naar het oordeel van de commissie geen sprake. Opgemerkt wordt slechts dat deze vergunning in Nederland niet geldig is en geen toezicht door de Kansspelautoriteit mogelijk maakt.
101. Casumo verwijst naar twee uitspraken betreffende openbaarmaking en mogelijk daaruit volgende onevenredige benadeling: ECLI:NL:RVS:2010:BO3468 en ECLI:NL:RBROT:2017:5041, overweging 13.3. Deze verwijzingen leiden naar het oordeel van de commissie niet tot de conclusie dat de openbaarmaking onrechtmatig is geweest.
102. De commissie merkt in navolging van eerstgenoemde uitspraak nog op dat Casumo geen voorlopige voorziening heeft aangevraagd.
103. In navolging van de tweede uitspraak merkt op de commissie op dat in het openbaarmakingsbesluit (randnummers 10 tot en met 12) afdoende gemotiveerd is waarom de naam Casumo is genoemd.
104. De stelling van Casumo dat de huidige wetgeving niet voldoet en wordt vervangen en bestaand aanbod in afwachting daarvan wordt geaccepteerd, kan de commissie niet volgen. De Kansspelautoriteit accepteert geen illegaal aanbod en bovendien is het niet zo dat elke aanbieder van kansspelen online onder de nieuwe Wet Koa een vergunning zal verkrijgen of dat elk kansspelaanbod zal worden geaccepteerd. Als voorbeeld noemt de commissie dat voor *event betting* onder de nieuwe wet geen vergunning kan worden verleend.
105. Casumo voert voorts aan dat uit de toename van het aantal spelers blijkt dat publicatie geen preventieve werking heeft en daarom had de Kansspelautoriteit kunnen afzien van openbaarmaking.
106. De commissie is van oordeel dat illegaal aanbod niet door zichzelf gerechtvaardigd kan worden. Evenmin is het zo dat gebruik van illegaal aanbod zou moeten leiden tot de conclusie dat er geen reden is tot openbaarmaking. Eerder is, volgens de commissie, het tegendeel aan de orde. Het is van groot belang dat bij voortdurende risico's van illegaal aanbod alsmede het optreden daartegen onder de aandacht van het publiek worden gebracht.

⁴¹ Stuk 13078/01.053.741.

⁴² Stuk 13078/01.048.833, randnummers 1 tot en met 4.

107. Voor opschorting van de openbaarmaking totdat de beslissing op bezwaar onherroepelijk is geworden, zoals Casumo verzoekt, bestaat naar het oordeel van de commissie geen aanleiding.
108. De commissie merkt op dat het vaste jurisprudentie is dat bij openbaarmaking op grond van de Wob bij de belangenafweging het uitgangspunt van de Wob, 'openbaarheid is regel', zwaar dient te wegen.⁴³ In hetgeen Casumo heeft aangevoerd ziet de commissie geen zwaarwegende argumenten om van dat uitgangspunt af te wijken.
109. In de eerste plaats maakt openbaarmaking van het sanctiebesluit duidelijk dat het aanbod van Casumo niet beantwoordt aan de Nederlandse wet- en regelgeving en ook niet onder toezicht staat van de Kansspelautoriteit. Dit is des te belangrijker omdat Casumo, zoals gezegd, op haar website vermelding maakt van een Maltese vergunning, waarmee ze de suggestie wekt dat het wél aan de geldende wet- en regelgeving voldoet, althans dat ze opereert onder een in Nederland erkende vergunning.
110. De commissie merkt op dat Casumo zelf de suggestie van voldoen aan de geldende wet- en regelgeving benadrukt, door zichzelf te omschrijven als een op Malta rechtsgeldig geregistreerd bedrijf dat kansspelen aanbiedt vanuit de Maltese jurisdictie en overeenkomstig de Maltese regelgeving, en onder de Maltese vergunning ook klanten uit Nederland accepteert,⁴⁴ waarmee er – zo doet Casumo voorkomen – eenvoudigweg dus geen enkel probleem kán zijn.⁴⁵
111. In de tweede plaats biedt openbaarmaking inzicht in de uitvoering van het beleid van de Kansspelautoriteit. Duidelijk wordt hoe het aangescherpte handhavingsbeleid dat op 1 juni 2017 in werking is getreden in de praktijk wordt toegepast.
112. In de derde plaats gaat er van openbaarmaking een preventieve werking uit. Voor andere aanbieders wordt immers duidelijk welke risico's zij lopen als zij kansspelen aanbieden waarvoor zij niet over de vereiste vergunning beschikken.
113. De commissie adviseert om de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

114. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten in stand te laten.
115. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 25 juni 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. T.F. Prins.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

⁴³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691, overweging 4.4.

⁴⁴ Casumo noemt Nederlandse spelers niet in het bijzonder, maar geeft aan dat onder de Maltese vergunning klanten worden geaccepteerd, met uitzondering van Zweedse en Engelse klanten. Nederlandse klanten, zo volgt daar volgens de commissie uit, vallen volgens Casumo dus onder de Maltese vergunning.

⁴⁵ Stuk 13078/01.048.833, randnummers 1 tot en met 4 en stuk 13078/01.057.00, randnummer 1.

OPENBAAR

Openbaar gemaakt onder kenmerken
13078.001 / 01.059.331 en 13078.002 / 01.059.408

ons kenmerk
13078.001 / 01.058.593
13078.002 / 01.059.332

datum
25 juni 2019

w.g.

mr. J.M.E. Feije