

## Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake het bezwaarschrift van Speelautomatenhal Schinveld B.V. (verder: bezwaarmaakster) tegen het besluit van 30 januari 2020, kenmerk 13629/01.067.754, inzake het opleggen van een boete van €86.528.45,- en tegen het besluit van 30 januari 2020, kenmerk 13629/01.067.755, inzake het openbaar maken van het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

### 1. Procedureverloop

1. Uit de stukken en het behandelde ter hoorzitting is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben tijdens een tweetal bezoeken geconstateerd dat bezwaarmaakster speelautomaten exploiteert in speelhal [xxx] te Schinbeek zonder daarvoor over een geldige exploitatievergunning te beschikken. De bevindingen van de toezichthouders zijn neergelegd in het rapport van 24 oktober 2019.<sup>1</sup>
3. Bezwaarmaakster heeft bij brief van 29 november 2019 een schriftelijke zienswijze gegeven op het rapport.<sup>2</sup> Bij hoorzitting van 3 december 2019 heeft bezwaarmaakster, bij monde van haar advocaat, de zienswijze mondeling toegelicht. Hiervan is verslag opgemaakt.<sup>3</sup>
4. Bezwaarmaakster heeft op 3 januari 2018 een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 30h van de Wok. Die aanvraag is bij besluit van 3 september 2018, afgewezen.<sup>4</sup> Bezwaarmaakster heeft daartegen geen rechtsmiddel aangewend.
5. Op 14 november 2018 heeft de Kansspelautoriteit aan bezwaarmaakster een voornemen tot last onder bestuursdwang uitgebracht. Bezwaarmaakster heeft hierop een schriftelijke zienswijze gegeven die is ontvangen op 7 januari 2019. Bij besluit van 12 maart 2019 is aan bezwaarmaakster meegedeeld dat niet wordt overgegaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. In dit besluit is aan bezwaarmaakster meegedeeld dat het afzien van het opleggen van een last onder bestuursdwang los staat van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.
6. Op basis van het rapport van 24 oktober 2019 is aan bezwaarmaakster bij besluit van 30 januari 2020 een boete opgelegd van €86.528.45,-.

---

<sup>1</sup> Stuk 12933/01.049.941; dit rapport en onderliggende stukken zijn aan bezwaarmaakster toegezonden op 24 oktober 2019

<sup>2</sup> Stuk 13629/01.064.849

<sup>3</sup> Stuk 13629/01.065.122

<sup>4</sup> Stuk 12933/01.056.599

7. Bij besluit van 30 januari 2020 is eveneens bepaald dat het besluit tot oplegging van de boete, openbaar gemaakt zou worden.<sup>5</sup>
8. Bezwaarmaakster heeft tegen beide besluiten op 10 maart 2020 bezwaar gemaakt, aangevuld met de gronden op 29 april 2020.
9. Op verzoek van bezwaarsmaakster heeft de Kansspelautoriteit aan haar uitstel verleend voor het betalen van de opgelegde boete tot de maand volgend op de maand waarop de speelautomatenhal van bezwaarmaakster weer open mocht. Dit in verband met de sluiting van haar speelhal vanwege overheidsmaatregelen die zijn getroffen in het kader van het virus Covid-19. De speelhallen in Nederland mochten op 1 juli 2020 weer open. De betalingsverplichting van bezwaarmaakster voor de boete is herleefd op 1 augustus 2020. Dit is ook aan bezwaarmaakster medegedeeld door de Kansspelautoriteit bij brief van 30 juli 2020.<sup>6</sup>
10. Bezwaarmaakster is in de gelegenheid gesteld om tijdens de digitale hoorzitting op 6 juli 2020 het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt. Bezwaarmaakster is verschenen in de persoon van de heer [persoon], alsmede zijn advocaat de heer [gemachtigde].
11. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld dat op 9 juli 2020 naar de gemachtigde van bezwaarmaakster is toegezonden.<sup>7</sup> De gemachtigde is bij dit schrijven van 9 juli 2020 ook in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke zienswijze te geven op het voornemen om de beslissing op bezwaar openbaar te maken. De gemachtigde heeft bij schrijven van 20 juli 2020 gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te reageren op het verslag en heeft enkele opmerkingen gemaakt.<sup>8</sup> Deze opmerkingen zijn in het dossier opgenomen.

## 2. Bezwaargronden

12. In het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting is samengevat het volgende aangevoerd.

### A. *Ten aanzien van het besluit tot oplegging van een boete*

- a. Bij bezwaarmaakster is geen sprake geweest van opzet bij het overtreden van artikel 30h, eerste lid van de Wok. Bezwaarmaakster wist niet dat zij als eigenaar van de speelautomaten in het bezit diende te zijn van een eigen exploitatievergunning.
- b. Volgens bezwaarmaakster klopt de periode niet waarbinnen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de overtreding heeft vastgesteld. De raad van bestuur kan volgens bezwaarmaakster niet aantonen dat zij voor de gehele periode van 8 februari 2016 tot en met 27 november 2018 de overtreding heeft begaan;
- c. Bezwaarmaakster meent dat de periode vanaf het eerste contact met de toezichthouders op 7 november 2017 tot en met de afwijzing van haar aanvraag voor een eigen vergunning op 3 september 2018, niet kan worden aangemerkt als

---

<sup>5</sup> Het besluit is op 14 februari 2020 op de website van de Kansspelautoriteit geplaatst.

<sup>6</sup> Stuk 13629/01.073.783

<sup>7</sup> Stuk 13629/01.073.161

<sup>8</sup> Stuk 13629/01.073.523

periode waarbinnen zij verwijtbaar een overtreding heeft begaan. Op basis van uitlatingen en gedragingen van de Kansspelautoriteit was bezwaarmaakster van mening dat zij gedurende die periode kon blijven exploiteren in afwachting van de uitkomst op haar aanvraag. Indien dit niet was toegestaan had dit bezwaarmaakster expliciet moet worden aangezegd. Dit is niet gebeurd. De toezichthouders hebben op 7 november 2017 bezwaarmaakster enkel gezegd een vergunning aan te vragen.

- d. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit kan volgens bezwaarmaakster niet aantonen dat alle speelautomaten die in haar eigendom waren, zijn geëxploiteerd in genoemde periode;
- e. Bezwaarmaakster heeft niet daadwerkelijk de doelstellingen die door de Kansspelautoriteit worden beschermd overtreden;
- f. Bezwaarmaakster is vanwege de [xxx] van haar bedrijf niet in staat om de boete te betalen. Het opleggen van de boete is daarom onevenredig;
- g. Er is sprake van overschrijding van de termijn als bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarmee rekening dient te worden gehouden met het opleggen van de boete.

#### B. *Ten aanzien van het besluit tot openbaarmaking*

- h. Bezwaarmaakster persisteert in hetgeen zij eerder heeft aangevoerd in de zienswijze. Zij meent dat het huidige sanctiebesluit niet ongewijzigd in stand kan blijven en dat zij door de openbaarmaking onevenredig wordt benadeeld.

### 3. Juridisch kader

- 13. Voor het juridisch kader verwijst de commissie naar de eerder toegevoegde bijlage 1 bij het primaire sanctiebesluit.

### 4. Overwegingen van de commissie

#### ***4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar***

- 14. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook verder aan alle vereisten voor ontvankelijkheid. Het bezwaarschrift is dan ook ontvankelijk.

#### ***4.2. Ten aanzien van het bezwaar tegen het sanctiebesluit***

##### *Verwijtbaarheid overtreding en periode*

- 15. De commissie overweegt allereerst dat uit het primaire sanctiebesluit voldoende blijkt dat bezwaarmaakster speelautomaten heeft geëxploiteerd zonder vergunning en dat er daarom sprake is geweest van een overtreding van artikel 30h, eerste lid van de Wok. Bezwaarmaakster heeft ook niet ontkend dat zij speelautomaten heeft geëxploiteerd zonder daarvoor in het bezit te zijn geweest van een eigen vergunning. Naar het oordeel van de commissie is hiermee gegeven dat bezwaarmaakster artikel 30h, eerste lid van de Wok heeft overtreden.

- 16. Wel stelt bezwaarmaakster dat de overtreding niet aan haar kan worden toegerekend omdat geen sprake zou zijn van opzet. Bezwaarmaakster verkeerde namelijk in de veronderstelling dat zij hiervoor gebruik kon blijven maken van de exploitatievergunning die was verleend aan [bedrijf 1].

17. De commissie is van oordeel dat dit bezwaar geen kans van slagen heeft. Immers, voor het kunnen vaststellen van een overtreding van het gestelde in artikel 30h van de Wok, is het niet noodzakelijk dat sprake is van opzet. Dat er wordt geëxploiteerd zonder dat de eigenaar daarvoor een vergunning heeft, is voldoende om een overtreding van dit artikel vast te stellen. In het geval van bezwaarmaakster is daarvan sprake. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit dan ook de bezwaargrond te passeren.
18. Bezwaarmaakster stelt verder dat zij niet wist dat zij als eigenaar van de speelautomaten diende te beschikken over een eigen vergunning voor exploitatie. Mocht zij hiervan namelijk wel weet hebben gehad, dan had zij nooit uit zichzelf telefonisch contact opgenomen met de Kansspelautoriteit dat zij als eigenaar de kansspelheffing diende te betalen. Dit telefoontje vormde vervolgens aanleiding voor toezichthouders van de Kansspelautoriteit om de speelhal van bezwaarmaakster te bezoeken waarbij werd vastgesteld dat er speelautomaten werden geëxploiteerd waarvoor geen vergunning was verleend.
19. Mocht bezwaarmaakster hiermee stellen dat zonder dit telefoontje de Kansspelautoriteit er nooit achter was gekomen dat bezwaarmaakster exploiteerde zonder vergunning, dan merkt de commissie daarover het volgende op.
20. Het rapport van 24 oktober 2019 vormt de basis voor het primaire sanctiebesluit. Uit randnummer 10 in combinatie met randnummer 3 van dit rapport volgt dat de reden voor het instellen van het onderzoek, het significante verschil betrof in de opgestuurde opstellijsten door [bedrijf 1]. Het onderzoek hiernaar vond plaats in juni 2017. Gelet hierop kan bezwaarmaakster niet worden gevolgd dat haar telefoontje, voorafgaand aan het eerste bezoek van de toezichthouders op 7 november 2017, aanleiding vormde voor het onderzoek van de Kansspelautoriteit. Dat kort op het telefoontje toezichthouders de speelhal hebben bezocht staat daarvan los.
21. Ten aanzien van het gestelde door bezwaarmaakster dat zij geen weet had van de verplichting om als eigenaar over een eigen vergunning te beschikken, wenst de commissie bovendien nog het volgende op te merken.
22. In het primaire sanctiebesluit is reeds opgemerkt dat de eigenaar van bezwaarmaakster, de heer [persoon], een juridische achtergrond heeft en reeds voor langere tijd professioneel werkzaam is in de speelautomatenbranche. In een eerder contact met de Kansspelautoriteit in 2014 in een andere casus is de heer [persoon] er bovendien al een keer op gewezen dat daarin sprake was van een ongeoorloofde exploitatie. Daarbij is aan hem de juiste procedure uitgelegd. De commissie constateert dat een verslag daarvan is gevoegd bij het primaire sanctiebesluit. In de gronden van het bezwaarschrift zijn daartegen geen gronden gericht. Naar aanleiding van een vraag van de commissie daarover op de hoorzitting, geeft de heer [persoon] aan zich dit gesprek niet te herinneren. De commissie acht dit niet aannemelijk gelet op de aanwezigheid van het verslag.
23. Bovendien wijst de commissie nog op het volgende. In de koopovereenkomst van 8 februari 2016 met [bedrijf 2], waarbij het eigendom van de speelautomaten werd overgedragen aan Schinveld B.V., is onder punt M opgenomen dat:

*"M. Dat Partijen overleg hebben gevoerd met [bedrijf 1] en dat [bedrijf 1] bereid is om de vergunning ter beschikking te stellen aan Koper tot het moment dat Koper zelf een vergunning heeft verkregen of de vergunning van Verkoper op naam van Koper is gesteld, hetgeen de voorkeur van Koper geniet."*

In deze clausule ziet de commissie een sterke aanwijzing dat Schinveld B.V. wist dat zij als eigenaar van de speelautomaten over een eigen vergunning diende te beschikken. Het gestelde van bezwaarmaakster dat zij in de veronderstelling was dat zij gebruik kon blijven maken van de exploitatievergunning van [bedrijf 1] kan ook daarom niet worden gevolgd. In ieder geval rustte er op Schinveld B.V. een onderzoeksplicht om hiernaar onderzoek te doen.

24. Gelet op het bovenstaande is de commissie het met de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit eens, dat het ongeloofwaardig is dat bezwaarmaakster er niet van op de hoogte was dat zij als eigenaar diende te beschikken over een eigen vergunning. Voor zover zij dit al niet wist, dan had zij daar in ieder geval onderzoek naar moeten doen. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit deze bezwaargrond te passeren.
25. Bezwaarmaakster stelt verder dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op geen enkele wijze kan vaststellen over welke periode de overtreding is begaan. Volgens bezwaarmaakster gaat het slechts om een vermoeden van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. Bezwaarmaakster heeft dit tijdens de hoorzitting nader toegelicht en erop gewezen dat in haar speelhal wordt gewisseld van speelautomaten. Zoals de toezichthouders ook hebben vastgesteld tijdens hun eerste bezoek op 7 november 2017, stonden er ook (huur)speelautomaten waarvan de vergunning wel in orde was. Volgens bezwaarmaakster is het aan de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit om te bewijzen dat in de periode van 8 februari 2016 tot en met 27 november 2018 daadwerkelijk door haar werd geëxploiteerd. De commissie komt tot het volgende oordeel.
26. De commissie stelt allereerst vast dat bezwaarmaakster niet ontkent dat zij onvergund speelautomaten heeft geëxploiteerd. In zoverre heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op goede gronden een schending van artikel 30h van de Wok kunnen aannemen.
27. De commissie wijst er op dat in het primaire sanctiebesluit door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit is gemotiveerd waarop zij baseert dat de speelautomaten die in eigendom waren van bezwaarmaakster in die periode 8 februari 2016 tot en met 27 november 2018 onvergund werden geëxploiteerd. Daarbij is in concreto verwezen naar de hiervoor genoemde koopovereenkomst met [bedrijf 2] van 8 februari 2016. Om welke speelautomaten het hierbij precies gaat, blijkt uit de bij de koopovereenkomst behorende bijlage waarbij de speelautomaten nader zijn gespecificeerd (45 stuks in totaal). De commissie komt dan ook tot het oordeel dat het in zoverre niet alleen om vermoedens gaat aan de kant van de raad van bestuur, maar dat is gestoeld op objectieve gegevens. Daarbij heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit bovendien mogen betrekken dat bedoelde speelautomaten reeds stonden opgesteld en werden geëxploiteerd in de speelhal van bezwaarmaakster voorafgaand aan de eigendomsoverdracht. In zoverre was sprake van een voortzetting van de exploitatie van de speelautomaten. Zoals reeds

opgemerkt in het primaire besluit, heeft bezwaarmaakster niet aannemelijk gemaakt dat de speelautomaten nadien niet (langer) in bedrijf waren. Verder is nog gebleken dat bezwaarmaakster kansspelheffing heeft betaald.

28. Gelet op bovenstaande omstandigheden is de commissie van oordeel dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit in het primaire sanctiebesluit voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat bezwaarmaakster is doorgestaan met de exploitatie van bedoelde speelautomaten vanaf 8 februari 2016 tot en met 27 november 2019, alleen nu als eigenaar.
29. Vervolgens ligt het op de weg van bezwaarmaakster om deze vaststelling gemotiveerd te betwisten. Zij kon dat bijvoorbeeld doen door inzicht te geven in de vraag welke van bedoelde automaten dan wel - of juist niet - stonden opgesteld in genoemde periode. Bezwaarmaakster heeft dit om haar moverende redenen niet gedaan. Gelet hierop ziet de commissie geen aanleiding om te oordelen dat het primaire sanctiebesluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd is. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit dan ook deze bezwaargrond te passeren.
30. Dat bezwaarmaakster naar zij stelt haar medewerking heeft verleend aan het onderzoek van de Kansspelautoriteit en een aanvraag heeft ingediend voor een eigen vergunning, maakt naar het oordeel van de commissie niet dat bezwaarmaakster niet in overtreding is geweest en dat dit niet aan haar kan worden toegerekend. De commissie vindt daarvoor van belang dat bezwaarmaakster is doorgestaan met het onvergund exploiteren, ook nadat haar aanvraag voor een exploitatievergunning was afgewezen door de Kansspelautoriteit. De gestelde medewerking door bezwaarmaakster vormt voor de commissie dan ook geen reden om de overtreding niet aan bezwaarmaakster toe te rekenen. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit dan ook deze bezwaargrond te passeren.
31. Ook de bezwaargrond dat bezwaarmaakster niet anders kon dan doorgaan met de onvergunde exploitatie omdat de financiële gevolgen anders niet te overzien waren geweest, hoeft naar het oordeel van de commissie voor de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit geen reden te zijn om de overtreding niet aan bezwaarmaakster toe te rekenen. Immers, het risico op omzetverlies vormt geen rechtvaardiging voor het overtreden van de wet. Verder ziet de commissie niet in waarom het voor bezwaarmaakster niet mogelijk was om al in een eerder stadium het eigendom van de speelautomaten over te dragen aan een vergunninghouder zoals zij (eerst pas) heeft gedaan na het voornemen van de Kansspelautoriteit om bestuursdwang toe te passen. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit deze bezwaargrond te passeren.
32. Bezwaarmaakster is voorts van mening dat de periode vanaf het eerste bezoek van de toezichthouders op 7 november 2017 tot en met de afwijzing van de vergunning op 3 september 2018, niet kan worden aangemerkt als periode waarbinnen zij verwijtbaar heeft gehandeld. Bezwaarmaakster voert hiervoor aan dat zij op basis van uitlatingen en gedragingen van de toezichthouders namelijk van mening was dat zij in afwachting van een beslissing op de vergunningaanvraag door mocht gaan met de (onvergunde) exploitatie. Indien dit niet was toegestaan, had dit expliciet bezwaarmaakster moeten worden aangezegd. In het bijzonder wijst

bezwaarmaakster erop dat zij bij het eerste bezoek op 7 november 2017 niet is gesommeerd om te sluiten maar werd geadviseerd een vergunning aan te vragen. De commissie oordeelt hierover als volgt.

33. Voor zover bezwaarmaakster met deze grond een beroep doet op het vertrouwensbeginsel, komt de commissie tot het volgende oordeel.
34. De commissie constateert dat bezwaarmaakster niet is gesommeerd te stoppen met het onvergund exploiteren van de speelautomaten die zij in eigendom had. De toezichthouders hebben evenwel ook niet gezegd dat er geen boete zou worden opgelegd. Bezwaarmaakster is gewezen op de plicht tot het hebben van een eigen vergunning en dat zij die moest aanvragen. De commissie is van mening dat bezwaarmaakster er op basis van die uitlating of gedragingen niet op mocht vertrouwen dat er geen boete meer zou kunnen worden opgelegd door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. De commissie vindt hiervoor steun in de jurisprudentie.
35. Voor de vraag of een geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel, is de Afdelingsuitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, van belang.<sup>9</sup> Hieruit volgt dat de toets bestaat uit een drietal stappen. De eerste stap is in deze van belang omdat die dient als antwoord op de vraag of er een gerechtvaardigd vertrouwen is opgewekt tegenover degene die zich op dit beginsel beroept.
36. De eerste stap ziet op de juridische kwalificatie van de uitlating of gedraging in die zin of sprake is van een 'toezegging'. Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren, die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.
37. Uit de uitspraak volgt uitdrukkelijk dat de achtergrond van die betrokkene van belang is en bij de toets mag worden betrokken. Ook is van belang dat op betrokkene een eigen onderzoeksplicht rust om de uitlating of gedraging naar waarde te kunnen schatten. De commissie komt dan tot het volgende oordeel.
38. Allereerst merkt de commissie op dat bezwaarmaakster niet zomaar een "weldenkende burger" is, maar een rechtspersoon is waarvan de eigenaar op commerciële basis reeds voor decennia speelautomaten exploiteert, al dan niet namens anderen. Ook kan de commissie er niet aan voorbij gaan dat de eigenaar juridisch geschoold is en reeds jaren [bedrijf 1] van juridisch advies heeft voorzien (en naar de commissie begrijpt nog altijd voorziet) op het gebied van het exploiteren van speelautomaten. De commissie verwijst hiervoor ook naar het gestelde daarover in randnummer 18 van dit advies. Bezwaarmaakster kan naar de mening van de commissie dan ook worden aangemerkt als deskundige. Dit betekent dat bezwaarmaakster niet zomaar mocht aannemen dat met de uitlating van de

---

<sup>9</sup> De commissie verwijst ook naar de onderliggende conclusie van de Staatsraad van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

toezichthouders dat bezwaarmaakster een aanvraag moest indienen, sprake was van een welbewuste standpuntbepaling en dat dit betekende dat er geen boete meer zou worden opgelegd door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit. Het lag op de weg van bezwaarmaakster om onderzoek in te stellen naar de vraag of zij onvergunnd door kon exploiteren in afwachting van de aanvraagprocedure. Gelet hierop is de commissie van oordeel dat bezwaarmaakster de uitlating van de haar bezoekende toezichthouders van de Kansspelautoriteit niet zomaar heeft kunnen uitleggen als een welbewuste standpuntbepaling voor het niet (meer) opleggen van een boete. Het lag op de weg van bezwaarmaakster om daarnaar onderzoek te doen.

39. De commissie is dan ook van mening dat de eerste trede en 'hobbel' niet wordt genomen en geen sprake is geweest van een toezegging dat geen boete zou worden opgelegd. Bezwaarmaakster komt naar de mening van de commissie dan ook geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit dan ook een eventueel beroep op het vertrouwensbeginsel niet te honoreren.
40. Bezwaarmaakster voert ook aan dat de Kansspelautoriteit uitgaat van een onjuiste einddatum. Bezwaarmaakster wijst erop dat dit volgens haar een dag eerder moet zijn, namelijk tot 27 november 2018 en niet *tot en met* 27 november 2018. De commissie wijst erop, net als de Kansspelautoriteit in het primaire sanctiebesluit, dat in de koopovereenkomst van 7 januari 2019 tussen bezwaarmaakster en [bedrijf 3] en waarbij het eigendom van de speelautomaten is overgedragen aan de laatste, is overeengekomen dat de levering plaatsvindt op 28 november 2018. Met de feitelijke levering is het eigendom overgedragen. Gelet hierop is de Kansspelautoriteit terecht uitgegaan van 27 november 2018 als datum van beëindiging van de overtreding. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit dan ook deze bezwaargrond te passeren.
41. Gelet op het voorafgaande komt de commissie dan ook tot de conclusie dat in het primaire sanctiebesluit de periode lopend vanaf 8 februari 2016 tot en met 27 november 2018, op goede gronden en motivering is aangemerkt als periode waarbinnen de overtreding is begaan en dat die kan worden toegerekend aan bezwaarmaakster. De Kansspelautoriteit heeft naar de mening van de commissie daarom eveneens de boete kunnen baseren op deze periode.

*Hoogte van de boete en evenredigheid*

42. Bezwaarmaakster stelt dat de hoogte van de boete onjuist is en bovendien onevenredig.
43. Bezwaarmaakster voert hiervoor allereerst aan dat niet aannemelijk is geworden dat alle speelautomaten werden geëxploiteerd in de door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit genoemde periode. De commissie komt tot het volgende oordeel.
44. De commissie verwijst allereerst naar het hiervoor gestelde onder randnummers 25 tot en met 29 van dit advies. Wat daarin is overwogen, geldt naar de mening van de commissie ook voor het aantal speelautomaten. Het is aan bezwaarmaakster om gemotiveerd te betwisten dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit uitgaat van het onjuiste aantal speelautomaten. Om haar moverende redenen heeft zij dat niet gegaan. Gelet hierop is de commissie van oordeel dat de raad van bestuur van



de Kansspelautoriteit ook voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat bezwaarmaakster in de periode 8 februari 2016 tot en met 27 november 2018, 45 speelautomaten heeft geëxploiteerd die toen in haar eigendom waren en waarvoor geen eigen exploitatievergunning aanwezig was.

45. Vervolgens dient de commissie zich aan de hand van het gestelde daarover in bezwaar een oordeel te vellen over de vraag of de opgelegde boete onjuist is en/of onevenredig is.
46. De commissie ziet in het gestelde dat bij het eerste bezoek van 7 november 2017 door de toezichthouders niet meteen is gesommeerd het onvergund exploiteren te beëindigen, geen reden om de boete te verlagen. De commissie verwijst hiervoor allereerst naar de voorafgaande overwegingen in randnummers 34 tot en met 39 die zien op de vraag of bezwaarmaakster een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel.
47. Ook merkt de commissie op dat bezwaarmaakster nadien te kwader trouw heeft gehandeld door, ook na het afwijzende besluit van 3 september 2018 op haar aanvraag, door te gaan met de onvergunde exploitatie. In dit besluit is bezwaarmaakster erop gewezen dat het exploiteren van speelautomaten zonder geldige vergunning een overtreding is en dat daarvoor een boete kan worden opgelegd. Bezwaarmaakster is desondanks doorgegaan met het onvergund exploiteren. De commissie ziet dan ook geen reden om de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit te adviseren de boete te verlagen.
48. De commissie merkt overigens geheel ten overvloede nog op, dat de omstandigheid dat bezwaarmaakster ook na het afwijzende besluit van 3 september 2018 is doorgegaan met het onvergund exploiteren, door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit niet is aangemerkt als boeteverhogende omstandigheid. Dit had echter op grond van het geldende boetebeleid wel gekund.
49. De commissie is van oordeel dat in het primaire sanctiebesluit voldoende gemotiveerd is weergegeven waarom de toezichthoudende taak van de Kansspelautoriteit op de speelautomatenbranche in geding komt indien er onvergund wordt geëxploiteerd. Zo heeft voorafgaand geen betrouwbaarheidstoets kunnen plaatsvinden naar bezwaarmaakster. Dit is echter wel van belang omdat de speelautomatenbranche, zoals ook is overwogen in het primaire sanctiebesluit, extra gevoelig is voor fraude, bedrog en verslaving. De consument wordt dan ook beschermd met het bestaande vergunningstelsel voor het exploiteren van speelautomaten. De commissie volgt bezwaarmaakster dan ook niet in de bezwaargrond dat niet aannemelijk is geworden dat zij één van de doelstellingen heeft geschonden die door de Kansspelautoriteit wordt beschermd. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit deze bezwaargrond te passeren.
50. Bezwaarmaakster handhaaft in bezwaar dat de boete onevenredig is gelet op de [xxx] van haar bedrijf in de afgelopen jaren. De commissie is van oordeel dat in het primaire sanctiebesluit voldoende is gemotiveerd waarom dit geen reden is om af te zien van het opleggen van een boete of het matigen daarvan. Immers, niet is aangetoond dat de [xxx] zodanig is dat het moeten betalen van de boete leidt tot ernstige financiële problemen waardoor de continuïteit van het bedrijf niet langer

gewaarborgd is. De commissie wijst er daarbij nog op dat bezwaarmaakster voor het betalen van de boete een betalingsregeling kan treffen met de Kansspelautoriteit. Voor de commissie vormt de [xxx] dan ook geen reden om te oordelen dat er geen boete mag worden opgelegd, dan wel dat die gematigd moet worden. Deze bezwaargrond heeft dan ook geen kans van slagen en de commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit die te passeren.

51. De commissie wenst bovendien nog op te merken dat op basis van het boeterapport kan worden opgemaakt dat bezwaarmaakster in de periode dat zij onvergund heeft geëxploiteerd (een periode van 2,5 jaren), een omzet heeft behaald van ruim [xxx].
52. Bezwaarmaakster voert terecht aan dat sprake is van een overschrijding van de termijn waarbinnen een boete moest worden opgelegd op grond van artikel 5:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De commissie merkt op dat in dit artikel genoemde termijn, een termijn van orde is. Een overschrijding van die termijn leidt als zodanig niet tot verval van de bevoegdheid om een boete op te leggen.
53. De commissie dient vervolgens te beoordelen of een termijnoverschrijding dient te leiden tot een matiging van de boete. De commissie stelt vast dat de termijnoverschrijding één week betreft. De commissie is van oordeel dat een dergelijke termijnoverschrijding te minimaal is om op grond daarvan de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit te adviseren de boete te matigen. De commissie voelt zich in deze gesteund door jurisprudentie.<sup>10</sup> De commissie ziet hierin dan ook geen reden om de boete te matigen.
54. De commissie komt op grond van het bovenstaande dan ook tot de conclusie dat de opgelegde boete niet onevenredig is en adviseert de raad van bestuur de boete en de hoogte daarvan te handhaven.
55. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit het primaire besluit in zijn geheel te handhaven.

#### **4.3 Ten aanzien van het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit**

56. Bezwaarmaakster verwijst allereerst naar hetgeen zij eerder heeft aangevoerd in haar zienswijze voorafgaand aan het primaire sanctiebesluit. De commissie constateert dat de raad van bestuur reeds in het primaire besluit van openbaarmaking is ingegaan op het belang van openbaarmaking van het primaire sanctiebesluit en waarom het gestelde in de zienswijze onvoldoende was om daarvan af te zien.
57. Bezwaarmaakster handhaaft dat het primaire sanctiebesluit niet ongewijzigd in stand kan blijven. Met de openbaarmaking daarvan zou bezwaarmaakster dan ook onevenredig worden benadeeld. De commissie adviseert de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit daarover als volgt.

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: CBbR, 28 maart 2014, ECLI:NL:CBB:2014:124, r.o. 4.4.2; CBbR, 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:503, r.o. 4.3. Vergelijk: Rechtbank Rotterdam, 21 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1506, r.o. 12.3.

58. Het is vaste rechtspraak dat gestelde benadeling en te lijden schade die voortvloeien uit openbaarmaking dienen te worden geconcretiseerd. Niet volstaan kan worden met het enkele stellen dat dit zal leiden tot benadeling en te lijden schade. Indien de te lijden schade niet wordt geconcretiseerd, dan kan daar geen concreet belang gehecht kan worden.<sup>11</sup>
59. Ook in bezwaar wordt bedoelde benadeling of de te lijden schaden niet nader geconcretiseerd, hoewel het de commissie is gebleken dat het primaire sanctiebesluit op 14 februari 2020 is gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.
60. De commissie is bovendien van oordeel dat het primaire sanctiebesluit ongewijzigd in stand kan blijven. Dit vormt dan ook geen reden voor de commissie om de openbaarmaking van dit besluit achteraf als onrechtmatig aan te merken.
61. Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de bezwaargrond te passeren omdat het belang van openbaarmaking van het primaire sanctiebesluit zwaarder heeft kunnen wegen dan het belang van bezwaarmaakster om openbaarmaking achterwege te laten.

## 5. Conclusie

62. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en zowel het primaire sanctiebesluit, als het besluit van openbaarmaking van 30 januari 2020 in stand te laten.
63. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 28 augustus 2020 door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. S. van Douwen en de heer mr. T. van Velzen.

Namens de adviescommissie  
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, overweging 7 en ECLI:NL:RVS:2017:484, overweging 10.