



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Corona Limited tegen het besluit van 31 juli 2018, kenmerk 12517 / 01.038.930, tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 300.000,- aan Corona Limited;

en de bezwaarschriften van Corona Limited, [bedrijf 1], [bedrijf 2] en [bedrijf 3] tegen het besluit van 31 juli 2018, kenmerk 12517 / 01.038.932, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

Zaak: 10826

Kenmerk: 12517 01.050.237 / en 12935 / 01.050.238

Openbaar gemaakt onder kenmerken: 12517 / 01.050.712 en 12935 / 01.050.713

Besluit op bezwaarschrift

1 Inleiding

1. Op 10 september 2018 is namens Corona Limited bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) van 31 juli 2018, kenmerk 12517 / 01.038.930. Bij brief van 11 oktober 2018 zijn namens Corona Limited de gronden van het bezwaar aangevuld.
2. Op 10 september 2018 is namens Corona Limited, [bedrijf 2], [bedrijf 1] en [bedrijf 3] bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van 31 juli 2018, kenmerk 12935 / 01.038.932. Bij brieven van 11 oktober 2018 zijn namens die partijen de gronden van het bezwaar aangevuld.
3. De raad van bestuur verwijst voor een uitgebreide beschrijving van de procedure naar randnummers 2-18 van het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de adviescommissie).

2 Ontvankelijkheid

4. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn



aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat de bezwaren ontvankelijk zijn.

3 Hoorzitting

5. Bezwaarmakers hebben op 5 december 2018 van de gelegenheid gebruik gemaakt om tijdens de hoorzitting hun bezwaren toe te lichten.

4 Advies

6. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de adviescommissie een advies uitgebracht aan de raad van bestuur. Dit advies is bij deze beslissing op bezwaar gevoegd en maakt integraal onderdeel uit van de beslissing op bezwaar.
7. De adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten van 31 juli 2018 in stand te laten.
8. Voor de motivering van deze beslissingen op bezwaar met betrekking tot:
 - het vertrouwensbeginsel, wordt verwezen naar randnummers 37 tot en met 48 van het advies;
 - de rechtmatigheid van het onderzoek, wordt verwezen naar randnummers 49 tot en met 51 van het advies;
 - het prioriteringsbeleid en de redelijke termijn voor aanpassing daaraan, wordt verwezen naar randnummers 29 tot en met 35, en 52 tot en met 59 van het advies;
 - de hoogte van de boete, wordt verwezen naar randnummers 60 tot en met 65 van het advies;
 - de onschuldpresumptie, wordt verwezen naar randnummers 66 tot en met 67 van het advies;
 - de zorgvuldigheid van de procedure van de openbaarmaking, wordt verwezen naar randnummers 68 tot en met 72 van het advies;
 - de rechtmatigheid van de openbaarmaking, wordt verwezen naar randnummers 73 tot en met 80 van het advies.

5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:



Datum

6 februari 2019

Ons kenmerk

12517 / 01.050.712

12935 / 01.050.713

- a. stelt vast dat de adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;
- d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft de primaire besluiten van 31 juli 2018;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 6 februari 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

R.J.P. Jansen

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.

OPENBAAR



Datum

6 februari 2019

Ons kenmerk

12517 / 01.050.712

12935 / 01.050.713

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.

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake:

het bezwaarschrift van Corona Limited tegen het besluit van 31 juli 2018, kenmerk 12517 / 01.038.930, tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 300.000,- aan Corona Limited (hierna: bestreden sanctiebesluit);

de bezwaarschriften van Corona Limited, [bedrijf 1], [bedrijf 2] en [bedrijf 3] tegen het besluit van 31 juli 2018, kenmerk 12517 / 01.038.932, tot openbaarmaking van het bestreden sanctiebesluit (hierna: bestreden openbaarmakingsbesluit).

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. In de periode van maart 2012 tot en met augustus 2014 heeft correspondentie plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit met onder andere Corona Limited (hierna: Corona), Oranje Casino Limited en [bedrijf 3]. Deze correspondentie betrof het (toenmalige) prioriteringsbeleid ten aanzien van het aanbieden van online kansspelen zonder vergunningen en de op de Nederlandse markt gerichte wervings- en reclameactiviteiten voor online kansspelen.
3. In de periode van mei 2012 tot en met augustus 2016 heeft de Kansspelautoriteit verschillende meldingen ontvangen over de websites krooncasino.com en oranjecasino.com (hierna: de websites).
4. Op 31 mei 2017, 2 augustus 2017, 7 augustus 2017 en 8 augustus 2017 is onderzoek ingesteld naar de websites en de daarbij betrokken partijen (hierna: de partijen), Corona, [bedrijf 2] (hierna: [bedrijf 2]), [bedrijf 1] (hierna: [bedrijf 1]) en [bedrijf 3] (hierna: [bedrijf 3]).
5. Op 9 augustus 2017 en 12 februari 2018 zijn meldingen over de website krooncasino.com ontvangen.
6. Op 18 januari 2018 is van het onderzoek een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgesteld. Het rapport is verzonden naar de partijen. De bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 2 van het rapport en de hoofdstukken 2 en 5 van het bestreden sanctiebesluit.
7. Bij brieven van 9 februari 2018 zijn de partijen uitgenodigd voor een hoorzitting om een zienswijze te geven op het rapport en de openbaarmaking van het bestreden sanctiebesluit. Bij brieven van 3 april 2018 hebben zij hun zienswijzen gegeven.
8. Bij e-mail van 4 april 2018 heeft de Kansspelautoriteit naar de partijen een aanvullend dossierstuk verzonden en hen uitgenodigd daarop een zienswijze te geven.

9. Op 12 april 2018 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Namens Corona, [bedrijf 2] en [bedrijf 1] zijn verschenen [persoon 1] en [persoon 2] (vergezeld van een tolk). Namens [bedrijf 3] is verschenen [persoon 3].
10. Bij brieven van 19 april 2018 heeft de Kansspelautoriteit een aanvullend dossierstuk aan de partijen verzonden en hen uitgenodigd daarop een zienswijze te geven. Bij brieven 18 mei 2018 hebben de partijen hun zienswijzen op de aanvullende stukken gegeven.
11. Op 31 juli 2018 is op basis van de bovengenoemde stukken genomen het bestreden sanctiebesluit vanwege een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok) in de periode van 31 mei 2017 tot en met 2 augustus 2017. De overige partijen zijn gewaarschuwd. Op dezelfde datum is het bestreden openbaarmakingsbesluit genomen. Beide besluiten zijn bij brieven van 31 juli 2018 aan de partijen verzonden.
12. Bij brieven van 17 augustus 2018 hebben de partijen op de brieven van 31 juli 2018 gereageerd.
13. Op 24 augustus 2018 zijn de bestreden besluiten van 31 juli 2018 op website van de Kansspelautoriteit openbaar gemaakt, nadat op diezelfde dag Betsson zelf een nieuwsbericht over de besluiten had geplaatst.¹
14. Bij brief van 10 september 2018 heeft Corona bezwaar gemaakt tegen de bestreden besluiten. Bij brief van 11 oktober 2018 zijn de aanvullende gronden van bezwaar ingediend.
15. Bij brieven van 10 september 2018 hebben [bedrijf 2], [bedrijf 1] en [bedrijf 3] bezwaar gemaakt tegen het bestreden openbaarmakingsbesluit. Bij brieven van 11 oktober 2018 zijn de aanvullende gronden van bezwaar ingediend.
16. Bij brieven van 14 september 2018 en 5 oktober 2018 is Corona uitgenodigd de bezwaren mondeling toe te lichten op de hoorzitting op 26 november 2018. Bij brieven van 27 september 2018 en 5 oktober 2018 zijn [bedrijf 3], [bedrijf 2] en [bedrijf 1] uitgenodigd hun bezwaren mondeling toe te lichten op de hoorzitting. De hoorzitting is op verzoek van partijen verplaatst naar 5 december 2018.
17. Op de hoorzitting zijn namens Corona, [bedrijf 2] en [bedrijf 1] verschenen [persoon 1] en [persoon 2] (vergezeld van een tolk). [Persoon 2] vertegenwoordigde ook Betsson Group. Namens [bedrijf 3] is verschenen [persoon 3]. Bij brieven van 11 december 2018 is het verslag van de hoorzitting naar partijen verzonden.
18. Bij email van 28 december 2018 heeft Corona de Kansspelautoriteit verzocht om toezending van het rapport en de onderliggende gegevens betreffende de selectie van haar website door de Kansspelautoriteit. Bij brief van 8 januari 2019 zijn de verzochte documenten aan Corona verzonden.

¹ 'Corona Ltd. Fined By Dutch Gaming Authorities', *Betsson AB*, www.bit.ly/2zO4vqc. Gevolgd door een bericht dat het bezwaar is gemaakt tegen de opgelegde boete: 'Betsson Subsidiary Corona Ltd Appeals Fine Issued By Dutch Authorities', *Betsson AB*, www.bit.ly/2RP98HI.

2. Bezwaargronden

19. De bezwaargronden met betrekking tot de bestreden besluiten houden – samengevat – het volgende in:

A. Het bestreden sanctiebesluit is onrechtmatig.

Corona voert daarbij aan dat:

- a. Mede gelet op het kansspelaanbod van Corona, de prioriteringscriteria en uitspraken van de Kansspelautoriteit, mocht Corona erop vertrouwen dat de Kansspelautoriteit tegen haar niet zou handhaven.*
- b. De Kansspelautoriteit deed ten onrechte onderzoek naar Corona vóórdat het nieuwe prioriteringsbeleid in werking was getreden.*
- c. Het nieuwe prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit is onduidelijk, willekeurig en discriminatoir. Daarnaast was aan Corona geen redelijke termijn gegund om haar aanbod aan het nieuwe prioriteringsbeleid aan te passen.*
- d. De (hoogte van de) bestuurlijke boete is onevenredig en discriminatoir.*
- e. De Kansspelautoriteit handelde in strijd met de onschuldpresumptie.*

B. Het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig.

Corona, [bedrijf 1], [bedrijf 2] en [bedrijf 3] voeren daarbij het volgende aan.

- a. De procedure van de openbaarmaking was onzorgvuldig.*
- b. Het bestreden sanctiebesluit houdt in rechte geen stand.*
- c. De overige partijen zijn geen overtreders van de Wok, niet gesanctioneerd en ten onrechte in verband gebracht met de overtreding.*
- d. De openbaarmaking is onvoldoende gemotiveerd. De overige partijen lijden onevenredige reputatieschade door de openbaarmaking.*

3. Toepasselijke regelgeving

20. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

21. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: raad van bestuur) is op grond van artikel 33b van de Wok belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad van bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg ten tijde van de aanvang van de overtreding € 820.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

22. Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verschaft een bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

23. In artikel 10 van de Wob zijn, voor zover voor deze zaak relevant, de volgende uitzonderingen opgenomen. Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen: de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden.
24. Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), bepaalt, voor zover hier van belang, het volgende. Het tweede lid bepaalt dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Sub a, b en e van het derde lid, bepalen dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, in het bijzonder de volgende rechten heeft: onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging; te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging; zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmakers

25. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de bestreden besluiten. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. De bezwaren zijn ontvankelijk.

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

26. Allereerst merkt de commissie op dat een groot deel van de bezwaren van Corona al voorwerp is geweest van een aantal gerechtelijke procedures. De commissie verwijst naar randnummer 101 van het bestreden sanctiebesluit en voegt daar nog aan toe de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Co-Gaming*), en ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac/Mansion*).
27. De door Corona aangevoerde gronden in deze procedure, zijn in die zaken al afgewezen. De commissie ziet geen aanleiding om in onderhavige zaak anders te adviseren.
28. Verder overweegt de commissie als volgt. De partijen vangen de gronden van bezwaar aan met diverse algemene kaders. De commissie merkt op dat die op een aantal punten onjuist en/of onvolledig zijn. Ter voorkoming van misverstanden zal de commissie eerst aandacht aan de belangrijkste misvattingen besteden.

Prioriteringsbeleid

29. De opvatting dat het in acht nemen van de prioriteringscriteria betekent dat een online kansspelaanbod zich niet richt op Nederland, is onjuist. De Kansspelautoriteit treedt op

tegen een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok, als het voor een consument vanuit Nederland mogelijk is om deel te nemen aan een online kansspel. De commissie wijst op het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit van oktober 2016.² Daarin legt zij uit dat gerichtheid op de Nederlandse markt ook kan blijken uit andere indicatoren dan de prioriteringscriteria. Deze kunnen bijdragen aan of zelfs een zelfstandige reden zijn voor handhavend optreden. In het nieuwsbericht van 27 mei 2017 heeft de Kansspelautoriteit voorbeelden van die indicatoren gegeven.³

30. De veronderstelling dat de Kansspelautoriteit niet zou handhaven tegen aanbieders die de prioriteringscriteria in acht nemen, is onjuist. Of aan de prioriteringscriteria is voldaan, is een andere beoordeling dan de beoordeling van de vraag of het verbod van online kansspelen is overtreden.⁴ De Kansspelautoriteit bepaalt met het prioriteringsbeleid niet of handhaving aan de orde is, maar welke voorrang zij bij handhaving hanteert. Dat blijkt uit onder meer de in randnummer 116 van het bestreden sanctiebesluit genoemde berichten⁵ en besluiten⁶ en het handhavingsbeleid van oktober 2016. Van een gedoogbeleid is dan ook geen sprake. Het niet prioriteren of lager prioriteren betekent niet dat het aanbieden van online kansspelen legaal is of dat er geen sprake is van een overtreding.
31. De aanscherping van het prioriteringsbeleid van 1 juni 2017 legt geen nieuwe of andere verplichtingen op aan aanbieders. De commissie wijst op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017, waarbij onder andere Corona partij was.⁷ De rechtbank stelt daarin voorop dat het verbod om online kansspelen aan te bieden voortvloeit uit de wet en al langere tijd geldt. Aanbieders van online kansspelen waren al gehouden om maatregelen te treffen om te voorkomen dat vanuit Nederland gebruik zou worden gemaakt van het online aanbod dat zich richt op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument.

Uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam

32. De commissie onderschrijft hetgeen is opgenomen in randnummers 124 tot en met 134 van het bestreden sanctiebesluit betreffende de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4212. De commissie wijst erop dat de Kansspelautoriteit al in diverse besluiten op deze uitspraak is ingegaan.⁸
33. De commissie acht het onbegrijpelijk dat Corona in randnummer 56 van de aanvullende gronden deze uitspraak aanvoert, als zou er zelfs bij rechters verwarring bestaan over het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit.
34. Naar het oordeel van de commissie is de Afdeling in de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*), niet voorbij gegaan aan de uitspraken van de

² Te raadplegen op: www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/.

³ 'Kansspelautoriteit zet nieuwe stap in bestrijden van kansspelen op afstand'. Te raadplegen op: www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/kansspelautoriteit/.

⁴ R.o. 5.2 en 7.1 in de uitspraak van de Afdeling, 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1558 (*Imperial E-Club*).

⁵ Zie: 'Kansspelautoriteit legt online kansspelaanbieder Globalstars een boete op van 100.000 euro', 8 september 2013; 'Handhaving online kansspelen, hoe doet de Kansspelautoriteit dat?', 12 februari 2014. Te vinden op: www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/.

⁶ Sanctiebesluit Globalstars van 7 augustus 2013 (7822 / 00.015.991); sanctiebesluit Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited van 4 november 2013 (7845 / 00.017.101) en de beslissing op bezwaar van 7 september 2014 (7845 / 00.022.466 en 8051 / 00.022.467). Zie: www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/.

⁷ Rechtbank Den Haag, 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*).

⁸ Behalve in onderhavige zaak is dat ook gedaan in de zaken 10474 (nog niet openbaar) en 8035 (*Imperial E-Club*).

rechtbank Amsterdam van 18 maart 2015 en het gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016.⁹ In rechtsoverweging 5.2 gaat de Afdeling uitdrukkelijk in op de betekenis van die uitspraken voor het prioriteringsbeleid.

35. Volgens de commissie is de opmerking van Corona dat de markt voor online kansspelen niet is gereguleerd, te beperkt. Immers, artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok geldt onverkort. Hoe de maatschappij online kansspelen *ervaart*, doet niet aan dat wettelijke verbod af. De commissie verwijst daarbij naar de uitspraak van 20 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6343 (*Rykiel*), waarin de rechtbank Rotterdam overwoog dat het verbod op het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen in Nederland tot op heden daadwerkelijk is gehandhaafd door de Kansspelautoriteit. De wens tot het beschermen van belangen als het tegengaan van kansspelverslaving, fraude en criminaliteit, is niet prijsgegeven. Niet kan worden gezegd dat het aanbieden van kansspelen op internet zonder vergunning niet meer als maatschappelijk onwenselijk, illegaal of strafwaardig wordt beschouwd.

Waarschuwing

36. De raad van bestuur heeft de waarschuwing in het bestreden sanctiebesluit aan de overige partijen niet gegeven onder verwijzing naar artikel 5:50, tweede lid, onder a, van de Awb. Dat artikel bepaalt dat als de Kansspelautoriteit nadat de overtreder zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat voor de overtreding geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, dit schriftelijk aan de overtreder wordt medegedeeld. Het artikel bepaalt niets over een waarschuwing aan niet-overtreders.

A. Het bestreden sanctiebesluit is onrechtmatig.

- a. *Mede gelet op het kansspelaanbod van Corona, de prioriteringscriteria en uitlatingen van de Kansspelautoriteit, mocht Corona erop vertrouwen dat de Kansspelautoriteit tegen haar niet zou handhaven.*

37. De commissie volgt Corona niet in haar standpunt dat zij erop mocht vertrouwen dat de Kansspelautoriteit tegen haar niet zou handhaven. Voor zover Corona zich daarbij beroept op een Maltese kansspelvergunning, meent de commissie dat het bezit daarvan of van een andere buitenlandse vergunning niet afdoet aan het verbod op het aanbieden van online kansspelen. De commissie wijst op randnummers 213-219 van het bestreden sanctiebesluit. Het enkele feit dat Corona over een vergunning beschikt in het land waar zij is gevestigd (Malta) waarborgt onvoldoende dat de Nederlandse consumenten worden beschermd tegen het risico van verslaving, fraude en criminaliteit.¹⁰ Het is de commissie op geen enkele wijze gebleken dat de belangen die de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid dienen, worden gediend met de vergunningverlening in Malta. De rechtsmacht van Malta strekt zich bovendien niet zo ver uit dat een Maltese vergunningverlenende autoriteit beslissingen kan nemen met betrekking tot aanbod buiten Malta. Ook het betoog van Corona dat zij een betrouwbare aanbieder zou zijn, baat haar niet. In Nederland is nu een uitzondering op het verbod online kansspelen aan te bieden zonder vergunning, helemaal niet mogelijk, ongeacht of Corona een betrouwbare aanbieder is.

⁹ Respectievelijk ECLI:NL:RBAMS:2015:1452 en ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

¹⁰ Zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) van 8 september 2009, ECLI:EU:C:2009:519, (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd.*), punt 69, en de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Blumay*).

38. De commissie stelt vast dat Corona niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij op basis van een concrete of dubbelzinnige toezegging door een bevoegd persoon van de Kansspelautoriteit de gerechtvaardigde verwachting mocht hebben dat tegen haar niet gehandhaafd zou worden.¹¹ De commissie overweegt daarbij het volgende.
39. Corona meent dat een medewerker van de Kansspelautoriteit tijdens de zitting van de rechtbank Den Haag op 31 augustus 2017 verklaarde dat de Kansspelautoriteit geen onderzoek deed naar Corona. De raad van bestuur verklaart in randnummers 166 en 167 van het bestreden sanctiebesluit dat die medewerker ter zitting zei dat geen sanctie zou worden opgelegd voordat de uitspraak in kort geding was gedaan. Corona heeft haar verklaring niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld met schriftelijke stukken. De commissie volgt Corona op dit punt niet.
40. Ook aan de uitlating van de toenmalige directeur van de Kansspelautoriteit op 13 juni 2017 op de conferentie Gaming in Holland 2017, naar aanleiding van een vraag vanuit de zaal, kan Corona geen gerechtvaardigd vertrouwen ontleen. De commissie ziet daarin geen concrete en ondubbelzinnige toezegging dat de Kansspelautoriteit (onder voorwaarden) niet zou handhaven tegen aanbieders van online kansspelen. De commissie wijst erop dat – zoals ook blijkt uit randnummer 164 van het bestreden sanctiebesluit en het citaat in het bezwaarschrift van Corona – de toenmalige directeur diverse malen centraal stelde: *'don't target at Dutch consumers'*. Volgens de commissie blijkt daaruit duidelijk dat aanbieders van online kansspelen zich niet mogen richten op de Nederlandse consument.
41. De toespraak van de toenmalige directeur op genoemde conferentie is gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.¹² In deze toespraak valt onder meer te lezen: *'Allow me to explain that the recent steps we have taken in our enforcement policy is no transformation, rather a logical consequence and follow-up of everything we have done in the past years. We are here to enforce the law: According to Dutch law, the offering of unlicensed remote gambling in the Netherlands is illegal. I am sure this is well-known to you all. On the journey into the Dutch gambling landscape, unlicensed operators are not allowed to target their gambling product to Dutch consumers. The public demands that laws are enforced. It is our task to curb illegal gambling operators that are focusing on the Dutch consumer. We have been communicating this for the past five years. When the Gaming Authority was installed we defined our mission and our priority's. And we have been executing this mission in past and present.'*
42. De commissie ziet daarin niet de aankondiging of afkondiging van een gedoogbeleid, maar juist de nadruk op het verbod van het aanbieden van online kansspelen aan Nederlandse consumenten, en de taak van de Kansspelautoriteit om tegen overtredingen daarvan op te treden.
43. Corona beroept zich voorts op de brieven van de Kansspelautoriteit van 6 mei 2013¹³ aan Corona en van 8 juni 2012 en 6 juni 2012¹⁴ aan andere aanbieders. Daarin zei

¹¹ Zie de uitspraak van de Afdeling, 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1636.

¹² 'Marja Appelman: 'Kansspelautoriteit zet volgende stap in handhaving online', 29 juni 2017. Te raadplegen op: www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/stap-in-handhaving/.

¹³ Zie bijlage I, in het Wob-besluit met kenmerk 10362 / 00.080.644. Openbaar gemaakt op 24 oktober 2016 en te vinden op: www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/.

¹⁴ Zie r.o. 1 in de uitspraak van de Afdeling 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac/Mansion*).

Kansspelautoriteit – in de kern – dat een aanbieder niet meer onder de focus van de Kansspelautoriteit viel en handhaving kon worden voorkomen, als het aanbod niet meer aan de prioriteringscriteria voldeed. Het beroep van Corona op die brieven is tevergeefs. De commissie wijst daarbij op randnummers 110, 113-117 en 281 van het bestreden sanctiebesluit. Het is juist dat een aanbieder van online kansspelen zonder vergunning zich op dat moment kon deprioriteren. Maar daarmee is geen gedoogstatus verleend en kwam er ook geen einde aan de overtreding. In die brieven is ook vermeld dat de prioriteringscriteria in de toekomst konden wijzigen. Van een concrete en ondubbelzinnige toezegging in die brieven dat de Kansspelautoriteit in het geheel niet zou handhaven of dat het aanbieden zonder vergunning zou worden toegestaan, is geen sprake.

44. Voor zover Corona zich erop beroept dat de branche erop vertrouwde dat het niet voldoen aan de prioriteringscriteria betekende dat de Kansspelautoriteit niet zou handhaven, slaagt dat niet. Ten eerste ziet de commissie geen grond voor de rechtvaardiging van die verwachting bij de branche. Ten tweede ziet de commissie niet in waarom Corona wel een gerechtvaardigd vertrouwen kan ontleen aan de opvattingen in de branche van aanbieders van illegale online kansspelen en niet aan het wettelijk verbod, de besluiten en voortdurende nieuwsberichten van de Kansspelautoriteit, en de relevante rechtspraak.
45. Anders dan Corona stelt, heeft de Kansspelautoriteit in haar brieven aan Corona van 10 oktober 2012 of aan [bedrijf 3] van 20 december 2012 niet toegezegd dat de betrokken partijen geconsulteerd zullen worden over een aanpassing van de prioriteringscriteria.¹⁵ De raad van bestuur heeft in randnummer 179 van het bestreden sanctiebesluit verklaard dat Corona, [bedrijf 3] of andere online kansspelaanbieders daarin geen bijzondere positie hebben. Corona heeft ook de stelling dat de aanbieders de gelegenheid kregen om in de overgang naar de nieuwe kansspelwetgeving en in afwachting van een vergunning hun online aanbod onder voorwaarden gestand te doen, niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld met schriftelijke stukken.
46. Corona voert aan dat zij de Kansspelautoriteit verzocht om duiding van het prioriteringsbeleid van 1 juni 2017 en om een dialoog. De commissie ziet niet in waarom zulke verzoeken vanzelf tot gevolg zouden hebben dat de Kansspelautoriteit niet meer handhavend tegen Corona zou mogen optreden. Verder concludeert de commissie dat de Kansspelautoriteit het fair-play-beginsel niet schond door niet op die verzoeken in te gaan. Nergens uit blijkt namelijk van een verplichting voor de Kansspelautoriteit om naar aanleiding van verzoeken zoals van Corona af te zien van handhaving. Bovendien kan van de Kansspelautoriteit niet gevergd worden dat zij op deze wijze zou meewerken aan het voortduren van overtredingen. Het verzoek van Corona strekte immers tot het bespreken van de mogelijkheden om het aanbod voort te zetten onder het aangescherpte prioriteringsbeleid. Onder verwijzing naar randnummer 183 van het bestreden sanctiebesluit, merkt de commissie overigens op dat de Kansspelautoriteit wél gesproken heeft met een branchevereniging waarbij ook [bedrijf 3] is aangesloten.
47. Wat betreft de investeringen van Corona op basis van de veronderstelling dat de twee websites niet in strijd waren met de prioriteringscriteria, dan wel gedoogd zouden worden – wat daar ook van zij –, wijst de commissie op naar randnummer 117 van het bestreden sanctiebesluit. De commissie onderschrijft dat gedane investeringen geen

¹⁵ Zie bijlagen i en k bij het Wob-besluit met kenmerk 10362 / 00.080.644, openbaar gemaakt op 24 oktober 2016 en te vinden op: www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/.

reden kunnen vormen om overtredingen te laten voortduren. Die investeringen komen voor risico en rekening van Corona.

48. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

b. De Kansspelautoriteit deed ten onrechte onderzoek naar Corona vóórdat het nieuwe prioriteringsbeleid in werking was getreden.

49. Corona wijst op de mededeling van de Kansspelautoriteit dat uitbreiding van de aanpak bij het bestrijden van kansspelen op afstand niet betekent dat de Kansspelautoriteit direct per 1 juni 2017 boeterapporten zou opstellen. De commissie stelt vast dat het boeterapport op 18 januari 2018 is opgemaakt. De opmerking van Corona is daarom weliswaar juist, maar niet relevant.

50. Voor zover Corona betoogt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte onderzoek instelde naar aanleiding van, maar vóór de inwerkingtreding van het aangescherpte prioriteringsbeleid van 1 juni 2017, slaagt zij niet. Het onderzoek naar Corona is namelijk ingesteld naar de in randnummer 3 van dit advies genoemde meldingen. Verder betekent de omstandigheid dat de Kansspelautoriteit niet eerder een onderzoek instelde, niet dat de meldingen eerder geen rol speelden, zoals Corona stelt. De Kansspelautoriteit kan namelijk niet onmiddellijk tegen al het illegale kansspelaanbod optreden. Tot slot merkt de commissie op dat Corona niet heeft toegelicht waarom van de Kansspelautoriteit verwacht mag worden dat zij meldingen over een illegaal kansspelaanbod onder de aandacht brengt bij de buitenlandse autoriteiten of bij onvergunde aanbieders zoals Corona. Onvergunde aanbieders behoren zich niet op de Nederlandse markt te begeven.

51. Het betoog van Corona dat de Kansspelautoriteit zich bij het vaststellen van een overtreding niet mag baseren op het aangescherpte beleid van 1 juni 2017, overtuigt niet. Zoals in randnummers 30 en 31 van dit advies is toegelicht, is al het online kansspelaanbod altijd al verboden geweest. De Kansspelautoriteit treedt daartegen op in volgorde van de prioritering. Het beleid van 1 juni 2017 stelt geen nieuwe of andere verplichtingen aan Corona.

c. Het nieuwe prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit is onduidelijk, willekeurig en discriminatoir. Daarnaast was aan Corona geen redelijke termijn gegund om haar aanbod aan het nieuwe prioriteringsbeleid aan te passen.

52. Ten aanzien van het standpunt van Corona dat het prioriteringsbeleid onduidelijk is en/of een gedoogbeleid zou zijn, wijst de commissie erop dat de bestuursrechter meerdere malen heeft geoordeeld dat sprake is van prioriteringsbeleid en nooit heeft geoordeeld dat dit prioriteringsbeleid onduidelijk is of dat er sprake is van een gedoogbeleid.¹⁶ De commissie merkt voorts op dat het doel van het prioriteringsbeleid – of het nu het ‘oude’ of het ‘aangescherpte’ beleid gaat – niet is dat onvergunde aanbieders zich zodanig kunnen aanpassen dat zij een overtreding ongestoord kunnen voortzetten.

¹⁶ Zie de uitspraken van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*) en de Afdeling van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Co-Gaming*); 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac/Mansion*); 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*).

53. De stelling van Corona dat het voor haar onduidelijk was of haar aanbod overeenstemde met de gestelde eisen, kan de commissie niet onderschrijven. De eis is immers neergelegd in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
54. Corona voert aan dat de Kansspelautoriteit de prioriteringscriteria van de ene op de andere dag onaangekondigd heeft gewijzigd. Corona is niet tijdig op de hoogte gesteld en kreeg onvoldoende gelegenheid om haar aanbod aan te passen op het nieuwe prioriteringsbeleid van 1 juni 2017. De commissie wijst op randnummer 148 van het bestreden sanctiebesluit en randnummer 30 van dit advies. Daaruit volgt dat Corona al was gehouden om gepaste maatregelen te treffen om de overtreding te beëindigen. Dat zij onvoldoende gelegenheid had om haar aanbod aan te passen, is niet van belang.
55. De veronderstelling van Corona dat het prioriteringsbeleid een tijdelijke maatregel was die een overgang vormde tot de Wet Kansspelen op Afstand (hierna: de Wet KOA) van kracht zou worden, wijst de commissie van de hand. De Kansspelautoriteit prioriteert omdat zij beperkte mankracht en capaciteit heeft. De prioritering hangt niet af van of de Wet KOA van kracht zal worden. Verder is ook geen sprake van discriminatie, nu de Kansspelautoriteit – in volgorde van prioritering – handhavend optreedt tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning.
56. Corona voerde tijdens de hoorzitting van 5 december 2018 aan dat de Kansspelautoriteit in strijd handelt met haar prioriteringsbeleid, omdat zij later een boete oplegde aan CyberRock Entertainment N.V. en HoneyDew Trading Limited dan aan Corona. Onder verwijzing naar randnummer 30 van dit advies stelt de commissie voorop dat Corona aan het prioriteringsbeleid niet het recht kan ontleenen om de wet te blijven overtreden zolang zij niet hoog of als hoogste prioriteert. Bovendien blijkt uit randnummers 12 en 13 van het sanctiebesluit over CyberRock Entertainment N.V. en HoneyDew Trading Limited, kenmerk 12836 / 01.043.023, dat het onderzoek naar hen is gestart op 15 mei 2017 en dus eerder startte dan het onderzoek naar Corona. Aan de datum waarop de boete is opgelegd, komt daarbij geen betekenis toe, omdat dat voor elke zaak apart (sterk) afhangt van het onderzoek.
57. Voorts komt de commissie het argument dat een verstreckende maatregel zoals IP-blocking niet geldt voor andere, niet-beboete aanbieders, onjuist voor. Dat andere aanbieders nog niet beboet zijn, wil niet zeggen dat het verbod niet voor hen geldt. Het betekent dat de Kansspelautoriteit eerst tegen andere aanbieders optreedt. Verder merkt de commissie op dat de kansspelvergunning van de huidige vergunninghouders niet strekt tot het aanbieden van online kansspelen zoals Corona die aanbiedt. Wat betreft de vergelijking die Corona maakte tijdens de hoorzitting met de online verkoop door de Lotto bij onder meer de sportprijsvragen, wijst de commissie erop dat de Afdeling oordeelde dat die online verkoop rechtmatig is.¹⁷ Verder wijst de commissie erop dat de Afdeling heeft geoordeeld dat het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit niet onredelijk is.¹⁸ De commissie wijst ook op de rechtspraak waaruit blijkt dat de Wok niet in strijd is met het EU-recht.¹⁹ Corona heeft niet onderbouwd waaruit wel strijdigheid met het EU-recht blijkt.

¹⁷ Zie r.o. 10.7.2-10.7.4 in de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466 (*Lottovergunningen 2015-2016*).

¹⁸ R.o. 5.2 in de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club*).

¹⁹ Zie de uitspraken van de Afdeling van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*); 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130 (*Onisac/Mansion*); 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 (*Co-Gaming*).

58. Met de stelling dat Corona de invoering van het prioriteringsbeleid niet begrijpt, aangezien IP-blocking de (enige) wijze is om aan het Nederlandse kansspelbeleid te voldoen, gaat de commissie niet mee. De commissie meent dat Corona hier prioritering en overtreding door elkaar haalt.

59. Corona verwijst naar parlementaire stukken²⁰ en de uitlatingen van de toenmalige directeur van de Kansspelautoriteit op de conferentie Gaming in Holland 2017. Daaruit zou blijken dat de Nederlandse overheid IP-blocking een buitenproportionele maatregel vindt. Volgens de commissie staat voorop het verbod om met een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen aan te bieden aan potentiële deelnemers in Nederland.²¹ IP-blocking is weliswaar een effectieve manier om dat verbod na te leven, maar als Corona erin slaagt om de wet na te leven zonder IP-blocking toe te passen, verwacht de commissie dat de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen zal hebben. Als Corona toch de voorkeur geeft aan de voorzetting van de overtreding, zal geen enkele aanpassing aan prioriteringscriteria haar van handhavend optreden kunnen vrijwaren. Hoogstens zal zij wat later aan de beurt zijn voor handhavend optreden.

d. De (hoogte van de) bestuurlijke boete is onevenredig en discriminatoir.

60. Corona voert aan dat zij tegen verder nadeel moet worden beschermd. Zij meent een betrouwbare aanbieder te zijn en (onevenredig) nadeel te ondervinden door de vertraging van de invoering van de Wet KOA. Volgens de commissie leidt de omstandigheid dat Corona onder de huidige wetgeving geen online kansspelen mag aanbieden, er niet toe dat Corona het verbod mag overtreden, dat aan haar geen boete mag worden opgelegd of dat de boete verlaagd moet worden. Of zij een betrouwbare aanbieder is, is daarbij niet relevant.

61. De commissie passeert het betoog dat (de hoogte van) de boete onevenredig is vanwege de gevolgen voor de toekomstige KOA-vergunningverlening in het kader van de motie Bouwmeester.²² Zij verwijst naar de motivering in randnummer 232-235 van het bestreden sanctiebesluit. De commissie overweegt dat het opleggen van een boete niet zonder meer betekent dat in de toekomst geen vergunning voor het aanbieden van online kansspelen wordt verleend. De motie Bouwmeester is niet in de voorgestelde Wet KOA opgenomen. De discussie over de gevolgen van de motie is nog niet afgerond. De invoering, betekenis en uitvoering van de Wet KOA of de motie Bouwmeester staan nu nog niet vast en zijn nu ook niet voorzienbaar. Het ligt daarom op de weg van Corona om in een eventuele toekomstige aanvraagprocedure van een KOA-vergunning de discussie over de gevolgen van de motie Bouwmeester te voeren – als dat dan nog relevant is – en een besluit daarop zo nodig in rechte te laten toetsen.²³ Bovendien dateert de motie Bouwmeester van 7 september 2011. De Kansspelautoriteit heeft Corona daarop gewezen in de brief van 8 juni 2012. Hoe Corona sindsdien met de mogelijke gevolgen van de motie rekening heeft gehouden, is haar verantwoordelijkheid.

62. Het is niet aan de commissie om in een advies over een individuele zaak vooruit te lopen op de invoering van de Wet KOA of de mogelijke gevolgen van de motie Bouwmeester bij een toekomstige vergunningverlening. De commissie passeert dan ook het betoog

²⁰ Kamerstukken II, 2014–2015, 33 996, nr. 6, blz. 64.

²¹ R.o. 7.2 in de uitspraak van de Hoge Raad van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (*Ladbrokes*).

²² Kamerstukken II, 2010/11, 32 264, 19.

²³ Zie ook r.o. 4.7 in de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10671 (*Betsson*).

dat volledige uitsluiting van nieuwkomers op de markt ten opzichte van bestaande vergunninghouders in strijd is met het Europese recht. Er is immers nog geen sprake van een dergelijke situatie.

63. Tijdens de hoorzitting op 5 december 2018 betoogde Corona dat aan haar geen boete mag worden opgelegd, omdat het uitblijven van een wettelijke hervorming die (buitenlandse) partijen in de gelegenheid stelt om op redelijk voorwaarden toe te treden op de Nederlandse markt van online kansspelen, een beperking betekent van de vrijheid van dienstverlening, zoals bedoeld in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Zij beroept zich op de arresten van het HvJEU van 4 februari 2016, ECLI:EU:C:2016:72 (*Ince*) en (rechtsoverweging 50 in het arrest van) 22 juni 2017, ECLI:EU:C:2017:491 (*Unibet/Hongaarse belastingdienst*). De commissie overweegt dat Corona niet heeft onderbouwd dat de Wok of het uitblijven van een wettelijke hervorming van het kansspelrecht, strijd oplevert met de vrijheid van dienstverlening. Enige strijdigheid blijkt ook niet ergens anders uit, bijvoorbeeld de Wok of de rechtspraak daarover, zoals de commissie in randnummer 57 vaststelt. De commissie concludeert dan ook niet dat de raad van bestuur aan Corona geen boete mocht opleggen omdat de Wok onverenigbaar zou zijn met artikel 56 van het VWEU.²⁴
64. Corona voert aan dat de overtreding ziet op slechts twee websites en een korte periode van twee maanden, maar de boete toch een van de hoogste tot nu toe is. De commissie verwijst naar randnummers 291-295 van het bestreden sanctiebesluit. Daarin heeft de raad van bestuur toegelicht dat hij conform de boetebeleidsregels niet alleen rekening houdt met het aantal websites, maar ook de ernst van de overtreding, het aantal spellen, de hoogte van de te winnen jackpots, maximale inzetten en opnames en de aangeboden bonussen en promoties. De duur van de overtreding heeft geen rol gespeeld bij het bepalen van de hoogte van de boete. Gelet op de in randnummers 275-290 van het bestreden sanctiebesluit genoemde factoren, komt de commissie de hoogte van de boete niet onredelijk voor.
65. Corona wijst erop dat zij de boete tijdig heeft betaald en dat zij ernaar streeft om wereldwijd aan de geldende wet- en regelgeving te voldoen. De commissie overweegt dat naleving van de wet geen bijzondere omstandigheid is, maar een verplichting. Het kan daarom geen aanleiding vormen om de boete te verlagen. De commissie verwijst naar haar overwegingen in dit advies en ziet ook in de overige bezwaargronden van Corona geen aanleiding om de boete te verlagen.

e. De Kansspelautoriteit handelde in strijd met de onschuldpresumptie.

66. Corona voert aan dat de Kansspelautoriteit haar ten onrechte heeft geplaatst op een lijst die bij betaaldienstverleners wordt verspreid en waardoor sommige betaaldienstverleners Corona (kunnen) weigeren. De commissie overweegt dat dat een feitelijke handeling is en geen onderdeel van dit besluit vormt. Het betoog van Corona valt daarom buiten de grenzen van deze bezwaarprocedure.
67. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

²⁴ Met betrekking tot de zaak *Unibet/Hongaarse belastingdienst* verwijst de commissie volledigheidshalve nog naar het nieuwsbericht 'Boetes Kansspelautoriteit niet in strijd met Unierecht', 29 juni 2017, dat de Kansspelautoriteit hierover heeft gepubliceerd: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/mei/boetes/>.

B. Het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig.

- a. De procedure tot openbaarmaking was onzorgvuldig.*
- b. Het bestreden sanctiebesluit houdt in rechte geen stand.*
- c. De overige partijen zijn geen overtreders van de Wok, niet gesanctioneerd en ten onrechte in verband gebracht met de overtreding.*
- d. De openbaarmaking is onvoldoende gemotiveerd. De overige partijen lijden onevenredige reputatieschade door de openbaarmaking.*

a. De procedure van de openbaarmaking was onzorgvuldig.

68. [bedrijf 1], [bedrijf 2] en [bedrijf 3] (hierna: de overige partijen) stellen dat de openbaarmakingsprocedure onzorgvuldig en in strijd is met artikelen 6 van het EVRM en 5:49, tweede lid van de Awb. De raad van bestuur liet namelijk na om aan hen vertalingen in de Engelse taal van de bestreden besluiten te verstrekken. De commissie wijst erop dat beide partijen internationaal opererende bedrijven zijn, zij bij de hoorzitting op 12 april 2018 voor hun vertegenwoordiger een tolk lieten komen en blijkens de e-mail van 7 augustus 2018 de besluiten zelf konden laten vertalen.²⁵ Zij laten zich vertegenwoordigen door advocatenkantoren die goed bekend zijn met het Nederlandse kansspelrecht en een groot aantal procedures tegen de Kansspelautoriteit voeren, ook in kwesties betreffende sanctie- en openbaarmakingsbesluiten. Dat de partijen onvoldoende in staat waren om materieel een adequate verdediging te voeren, is daarom niet aannemelijk. Van ongelijkheid of een onzorgvuldige procedure is geen sprake.

69. In reactie op het bezwaar van [bedrijf 1] en [bedrijf 2] dat zij niet tijdig zijn geïnformeerd over wanneer de openbaarmaking zou plaatsvinden, ondanks hun verzoek daartoe van 17 augustus 2018, wijst de commissie op de reactie per brief en emails van 20 augustus 2018 en 21 augustus 2018.²⁶ Daarmee zijn alle betrokkenen geïnformeerd dat de openbaarmaking op 24 augustus 2018 zou plaatsvinden. De commissie wijst er nog op dat Betsson, zoals gezegd, de aan Corona opgelegde sanctie bekend maakte voordat de Kansspelautoriteit dat kon doen.

70. Verder ziet de commissie niet in welk belang [bedrijf 1] en [bedrijf 2] hebben bij het bezwaar dat de titel van het nieuwsbericht van 24 augustus 2018 van de Kansspelautoriteit, onjuist is.²⁷ Op verzoek van Betsson heeft de Kansspelautoriteit die namelijk nog op dezelfde dag van de publicatie zo aangepast dat het overeenstemde met het eigen persbericht van Betsson. Dat Betsson vanwege haar beursnotering het bericht over de sanctie moest publiceren, is niet van belang. Het gaat erom dat Betsson met haar publicatie al voor een ieder bekend maakte dat de sanctie aan Corona, een onderneming van Betsson, is opgelegd.

71. [Bedrijf 3] voert aan dat de Kansspelautoriteit ten onrechte niet de openbare versies van de bestreden besluiten heeft verstrekt, zodat zij kon zien hoe die eruit zouden zien. De commissie volgt haar daarin niet. De commissie wijst daarbij op de toelichting in de

²⁵ Stuk 12517/01.039.570.

²⁶ Stukken 12517/01.041.112, 12517/01.041.113, 12517/01.041.114 en 12517/01.041.239.

²⁷ 'Boete van 300.000 euro voor bedrijf in Betsson Group', 24 augustus 2018. Zie: www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/augustus/boete-300-000-euro/.

bestreden besluiten en de brieven van 20 augustus 2018 van de Kansspelautoriteit. Daaruit blijkt volgens de commissie voldoende duidelijk hoe de openbare versies van de bestreden besluiten zouden luiden. [Bedrijf 3] heeft niet onderbouwd waarom die toelichting niet volstaat.

72. Tot slot wijst de commissie erop dat de gemachtigde zelf verantwoordelijk is voor het plannen van haar vakantie en de nodige zaakwaarneming. Anders dan zij meent, komen de gevolgen van haar vakantie niet voor rekening van de Kansspelautoriteit.

b. Het bestreden sanctiebesluit houdt in rechte geen stand.

73. De commissie verwijst naar de hierboven genoemde overwegingen en ziet geen reden om aan te nemen dat het bestreden sanctiebesluit geen stand zal houden.

c. De overige betrokkenen zijn geen overtreders van de Wok, niet gesanctioneerd en ten onrechte in verband gebracht met de overtreding.

74. De commissie volgt niet het betoog dat meer gegevens uit het bestreden sanctiebesluit verwijderd moeten worden omdat daarin sprake is van een onjuist of vertroebeld beeld. Het bestreden sanctiebesluit is namelijk helder. De partijen zijn onderzocht vanwege hun mogelijke betrokkenheid bij de overtreding. In randnummers 251, 256 en 263 van het bestreden sanctiebesluit deelt de raad van bestuur uitdrukkelijk mee dat de overige partijen op dat moment niet als overtreder worden aangemerkt. [...]

d. De openbaarmaking is onvoldoende gemotiveerd. De overige partijen lijden onevenredige reputatieschade door de openbaarmaking.

75. De partijen betogen dat [bedrijf 1], [bedrijf 2] en [bedrijf 3] door openbaarmaking onevenredige reputatieschade lijden. De commissie overweegt als volgt. [...] Met het oog daarop heeft de raad van bestuur de overige partijen gewaarschuwd. Voorts verwijst de commissie naar het openbaarmakingsbesluit. De commissie kan begrijpen dat de belangen van het informeren van consumenten en generale en speciale preventie worden gediend door openbaarmaking van de (concern)verhoudingen en de waarschuwing. Zo worden namelijk ook andere natuurlijke personen en rechtspersonen geïnformeerd en gewaarschuwd. Verder overweegt de commissie dat de raad van bestuur rekening houdt met hun belang om reputatieschade te voorkomen, door de overige partijen uitdrukkelijk niet als overtreder aan te merken, [...] en hun namen en persoonsgegevens niet openbaar te maken. Voor zover niet is uit te sluiten dat de gegevens in het bestreden sanctiebesluit toch leiden naar (sommige van) de overige partijen, komt dat door de onderlinge (concern)verhoudingen en is dat voor hun risico en rekening. Gelet op het voorgaande, komt de commissie niet onredelijk voor het oordeel dat de belangen bij openbaarmaking van het bestreden sanctiebesluit zwaarder wegen dan het belang van voorkoming van reputatieschade bij de overige partijen. Tot slot wijst de commissie op randnummer 70 van dit advies, waaruit blijkt dat Betsson de sanctie aan Corona eerst zelf voor een ieder publiceerde. Het betoog slaagt niet.

76. Gelet op randnummer 71 van dit advies, volgt de commissie ook niet het betoog dat de raad van bestuur onvoldoende met de zienswijzen van 17 augustus 2018 rekening heeft gehouden. Voor zover [bedrijf 3] betoogt dat (gegevens over) de handelsnaam "Betsson" verwijderd moeten worden, verwijst de commissie naar randnummers 265 en 267 van het bestreden sanctiebesluit. Daaruit blijkt dat het publiekelijk bekend is dat de websites onder die handelsnaam vallen. De commissie verwijst tenslotte naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 14 september 2017, die gepubliceerd is op

de website rechtspraak.nl onder nummer ECLI:NL:RBDHA:2017:10671. Daarin is Betsson ook genoemd. De commissie ziet dan ook niet in welk belang Betsson heeft bij de verzochte verwijdering.

77. De commissie wijst er bovendien op dat Betsson op 30 november 2018 bekend heeft gemaakt dat zij een vergunning heeft gekregen in Zweden. Ook de laatste kwartaalrapportage van Betsson (2018/Q3), die is gepubliceerd op de website van Betsson²⁸, wijst niet op enig nadelig gevolg tot dusver. Betsson vermeldt onder meer: *'Revenue increase by 21% in Q3 / EBIT increased by 57% in Q3'*. De commissie overweegt dat dit niet wijst op onevenredige reputatieschade.
78. Corona, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] menen ten slotte dat zij door openbaarmaking onevenredige reputatieschade lijden omdat zij bona fide aanbieders zijn. De commissie merkt op dat Corona als overtreder van de Wok is aangemerkt en dus niet bona fide is. Voor wat betreft de overige partijen, verwijst de commissie naar randnummers 75-76 van dit advies. Daaruit blijkt dat voldoende rekening is gehouden met hun belangen. Voor zover de partijen zich beroepen op een Maltese vergunning, verwijst de commissie naar randnummer 37 van dit advies en stelt dat het bezit daarvan hier niet relevant is.
79. Voor zover [bedrijf 3] zich beroept op dat de openbaarmaking onevenredig nadelig is voor een toekomstige aanvraag van een KOA-vergunning, verwijst de commissie naar haar overweging in randnummer 61 dit advies. Het argument slaagt niet.
80. De commissie adviseert deze bezwaren ongegrond te verklaren.

5. Conclusie

81. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie
- de bezwaren ongegrond te verklaren;
 - het bestreden sanctiebesluit in stand te laten;
 - het bestreden openbaarmakingsbesluit in stand te laten.
82. Voor vergoeding van kosten ziet de commissie geen aanleiding.
83. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 29 januari 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. drs. T.F. Prins.

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit
de voorzitter,

mr. J.M.E. Feije

²⁸ Revenue: omzet; EBIT: earnings before interest and taks. Het kwartaalverslag is te raadplegen op: www.bit.ly/2rw3heF.