

OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van Mr Green Limited te Malta, [bedrijf 1], te Verenigd Koninkrijk en [bedrijf 2] tegen het besluit van 17 juli 2018, kenmerk 12477/01.041.700, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 312.500,- en de openbaarmaking daarvan.

Kenmerken: 12477 / 01.047.676 en 12891 / 01.047.677

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brieven van 1 augustus 2018 hebben Mr Green Limited, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] (hierna: bezwaarmakers) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) van 17 juli 2018, kenmerk 12477/01.041.700. Bij brieven van 30 augustus 2018 hebben bezwaarmakers de gronden van het bezwaar aangevuld.
2. De raad van bestuur verwijst voor een uitgebreide beschrijving van de procedure naar randnummers 2-11 van het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de adviescommissie).

2 Ontvankelijkheid

3. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van 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

4. Bezwaarmakers hebben op 12 november 2018 van de gelegenheid gebruik gemaakt om ~~tijdens~~ een hoorzitting hun bezwaren toe te lichten.

4 Advies

5. 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.
6. De adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit van 17 juli 2018 in stand te laten.
7. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar met betrekking tot:
 - de vaststelling van de overtreding wordt verwezen naar de randnummers 22 tot en met 49 van het advies;
 - de veronderstelde dubbele bestraffing wordt verwezen naar randnummers 50 van het advies;
 - het vertrouwensbeginsel wordt verwezen naar de randnummers 51 tot en met 53 van het advies;
 - het evenredigheidsbeginsel wordt verwezen naar de randnummers 54 tot en met 58 van het advies;
 - de boete verhogende factor wordt verwezen naar de randnummers 59 tot en met 61 van het advies en
 - de hoogte van de boete wordt verwezen naar de randnummers 62 tot en met 64 van het advies;
 - tot de openbaarmaking wordt verwezen naar de randnummers 66 tot en met 86 van het advies.

5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- 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~~ 17 juli 2018, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de adviescommissie;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 20 december 2018

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

R.J.P. Jansen
Voorzitter

Beroep

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

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

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

**Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaarschrift van Mr Green Limited tegen het besluit van 17 juli 2018, kenmerk 12477/01.037.324, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 312.500,-, en de bezwaarschriften van Mr Green Limited, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] tegen het besluit van 4 november 2013, kenmerk 12477/01.037.335, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete en het geven van een waarschuwing.

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 juli 2017 en 7 november 2017 de website www.mrgreen.com een aantal malen onderzocht. De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in het rapport (zie onderdeel 2) en het besluit (zie onderdeel 2).
3. Aanbieder van voornoemde website is Mr Green Limited Limited (hierna: Mr Green). Dat blijkt uit informatie op de website en uit de algemene voorwaarden die eveneens op de website zijn te vinden. Bovendien heeft de gemachtigde van Mr Green verklaard dat Mr Green verantwoordelijk is voor het aanbod op de genoemde website.
4. Op 4 januari 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 Mr Green in strijd heeft gehandeld met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het rapport is toegezonden aan Mr Green, [bedrijf 1] (hierna: [bedrijf 1]) en [bedrijf 2] (hierna: [bedrijf 2]).
5. Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] (gezamenlijk hierna: bezwaarmakers) zijn uitgenodigd om een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Bij brieven van 16 februari 2018 hebben zij een schriftelijke zienswijze gegeven. Tijdens de hoorzitting op 21 maart 2018 hebben zij hun zienswijze mondeling toegelicht.
6. De raad van bestuur heeft in zijn besluit van 17 juli 2018 Mr Green als overtreder aangemerkt en haar een boete opgelegd van € 312.500,- vanwege overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef, en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Volgens dit besluit (hierna: het sanctiebesluit) heeft Mr Green deze wettelijke bepaling overtreden door via de website www.mrgreen.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. Aan [bedrijf 2] en [bedrijf 1] is een waarschuwing opgelegd.

7. Bij besluit van 17 juli 2018 heeft de raad van bestuur bepaald dat het sanctiebesluit openbaar gemaakt zou worden. Dat is op 12 september 2018 geschied. Eerder op die dag maakte [bedrijf 2] zelf bekend dat aan Mr Green een boete was opgelegd.
8. Bij brief van 1 augustus 2018 heeft Mr Green een bezwaarschrift ingediend tegen het sanctiebesluit. Bij brieven van diezelfde dag hebben Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] bezwaarschriften ingediend tegen het openbaarmakingsbesluit.
9. Bij brieven van 1 augustus 2018 hebben Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] zich gericht tot de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag met het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen. De behandeling van het verzoek heeft op 3 september 2018 plaatsgevonden. In haar uitspraak van 11 september 2018 heeft de rechtbank de verzoeken afgewezen.¹
10. Met brieven van 30 augustus 2018 hebben Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] de gronden van het bezwaar aangevuld.
11. Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] zijn in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 12 november 2018 de bezwaarschriften mondeling toe te lichten. Zij hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt. ~~Namens~~ Mr Green en [bedrijf 1] zijn verschenen [persoon 1] en [persoon 2]. Namens [bedrijf 2] zijn verschenen [persoon 3] en [persoon 4].

2. Bezwaargronden

2.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

12. In haar bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft Mr Green het volgende aangevoerd:
 - a. Het aanbod op de website is niet gericht op Nederland, de raad van bestuur kan daarom niet tot handhaving overgaan;
 - b. De door de Kansspelautoriteit aangevoerde omstandigheden waaruit blijkt dat de website specifiek en onmiskenbaar op Nederland is gericht zijn ten onrechte als zodanig aangemerkt;
 - c. Het bewijs dat is gebruikt bij de proefstortingen en het inloggen is onrechtmatig verkregen;
 - d. De Kansspelautoriteit mag niet van Mr Green eisen dat zij geoblocking toepast;
 - e. Er is sprake van dubbele bestraffing;
 - f. Het sanctiebesluit is in strijd met het vertrouwensbeginsel;
 - g. Het sanctiebesluit is in strijd met het evenredigheidsbeginsel;
 - h. Er bestaat geen onduidelijkheid over de algemene voorwaarden van Mr Green en de Kansspelautoriteit heeft ten onrechte gesteld dat Mr Green de overtreding niet wilde beëindigen;

¹ Zaaknummers SGR 18/5274 en 18/5262.

- i. De boete is te hoog.

2.2 Bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit

13. Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2] hebben het volgende aangevoerd:
- j. Openbaarmaking leidt tot onomkeerbare schade;
 - k. De Kansspelautoriteit heeft geen prevalerend maatschappelijk belang bij openbaarmaking;
 - l. Het sanctiebesluit mag pas openbaar gemaakt worden als er consensus bestaat tussen de Kansspelautoriteit en betrokkenen of als het sanctiebesluit onherroepelijk is;
 - m. Het is in strijd met de goede procesorde dat de toegezonden stukken niet in het Engels beschikbaar zijn;
 - n. De door de Kansspelautoriteit gegeven termijn om aan te geven welke gegevens als vertrouwelijk moeten worden aangemerkt was te kort;
 - o. Het is onevenredig om gegevens openbaar te maken waaruit de identiteit van [bedrijf 2] kan worden herleid.

2.3 Bezwaargrond tegen plaatsing op de lijst voor betaaldienstverleners

14. Mr Green heeft het volgende aangevoerd:
- p. De mededeling van de Kansspelautoriteit aan de betaaldienstverleners die bij het convenant zijn aangesloten is voorbarig.

3. Juridisch kader

15. 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.
16. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur belast is met de handhaving van de Wok.
17. 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.
18. 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 voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

19. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat onder de daar genoemde omstandigheden bepaalde gegevens niet openbaar gemaakt worden.
20. 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.²

4. Overwegingen van de commissie

4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van Mr Green, [bedrijf 1] en [bedrijf 2]

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

4.2. Ten aanzien van het bezwaar tegen het sanctiebesluit

22. 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. Dat betekent dat ieder online aanbod waarvoor geen vergunning is verleend, in strijd met de wet is.
23. 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 6.2 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.
24. 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."*³
25. Anders dan Mr Green veronderstelt, is de raad van bestuur niet gehouden om af te zien van optreden tegen Mr Green, zolang er nog andere websites zouden zijn die voldoen aan de in 2012 bekendgemaakte criteria. Nog daargelaten dat Mr Green geen aanbieders heeft genoemd die aan die criteria voldoen en die desondanks niet zijn beboet, kan Mr Green aan het bestaan van zulke websites niet het recht

² ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

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

ontlenen om ongestraft de wet te overtreden.⁴ De commissie kan hierin dan ook geen aanleiding vinden om te concluderen dat de raad van bestuur inbreuk heeft gemaakt op het discriminatieverbod of het verbod van willekeur ten koste van Mr Green.

26. Vaststaat dat het aanbod van kansspelen van Mr Green bereikbaar was voor spelers die zich in Nederland bevonden. Mr Green stelt immers dat de toegang van de website niet geblokkeerd wordt. Daarmee is de overtreding van artikel 1 van de Wok gegeven. Voor het vaststellen van de overtreding is niet relevant of Mr Green zich specifiek en onmiskenbaar op Nederland heeft gericht.
27. 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."*⁵
28. De uitspraak van de voorzieningenrechter als bedoeld in randnummer 9 van dit advies is naar het oordeel van de commissie in dit kader eveneens relevant: *"De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder er vanuit mag gaan dat een website met de naam www.mrgreen.com vanuit Nederland bereikbaar is. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. ... Nu mr. Green niet stelt dat zij deelname vanuit Nederland ten tijde hier van belang onmogelijk heeft gemaakt, kan het hier besproken argument van mr. Green niet leiden tot twijfel aan de rechtmatigheid van het sanctiebesluit. ... Los daarvan is gebleken dat de website nog steeds toegankelijke is vanuit Nederland, zodat een overtreden van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, blijft bestaan."*
29. Naar aanleiding van het sanctiebesluit bracht [bedrijf 2] een persbericht uit waarin zij verklaarde: *"The Dutch market represents about six per cent of the MRG Group's total revenue and its impact on profitability is insignificant. Revenue from the Netherlands amounted to approximately SEK 26 million in the second quarter."*⁶
30. Het is de commissie bekend dat, anders dan Mr Green veronderstelt onder randnummer 8 van haar brief van 30 augustus 2018, de raad van bestuur geen online aanbod gedooft. De commissie verwijst daarvoor naar het Handhavingsbeleid Kansspelautoriteit dat de raad van bestuur in oktober 2016 heeft gepubliceerd. Daarin heeft de raad van bestuur vijf uitgangspunten van zijn handhavingsbeleid

⁴ Mr Green verwijst in dit verband naar het sanctiebesluit inzake Cyberrock en Honeydew. De commissie wijst er na bestudering van dat sanctiebesluit ten overvloede op dat deze partijen ook beboet zijn én dat zij eerder in onderzoek zijn genomen dan Mr Green.

⁵ ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 5.

⁶ <https://www.mrggroup.com/en/media/press-archive?page=%2Fen%2Fpressreleases%2Fmrg-subsiary-fined-in-the-netherlands-1612157%23>. [bedrijf 2] is sinds mei 2018 de handelsnaam van [bedrijf 2] (zie <https://www.mrggroup.com/en/about-mrg>).

bekendgemaakt, waarvan het tweede luidt: "De Ksa gedooft niet". Bovendien blijkt uit het enkele feit dat de raad van bestuur aan Mr Green een boete heeft opgelegd er geen sprake is van gedogen. Daarbij merkt de commissie op dat het haar eveneens bekend is dat de raad van bestuur op 31 juli 2018 en 15 november 2018 ook boetes heeft opgelegd aan andere aanbieders, die niet kwalificeerden onder de prioriteringscriteria als genoemd onder randnummer 23 van dit advies.

31. De commissie gaat hieronder nader in op de gronden die Mr Green heeft aangevoerd. Gelet op hetgeen de commissie hierboven heeft overwogen, zijn haar overwegingen in onderdelen 4.2.1 tot en met 4.2.4 feitelijk ten overvloede.

4.2.1 Ten aanzien van grond a (De website is niet gericht op Nederland)

32. 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. Of een dergelijke website wel of niet specifiek gericht is op Nederland is derhalve niet van belang voor de bevoegdheid om een boete op te leggen.
33. In aanvulling daarop overweegt de commissie dat zij van oordeel is dat uit het dossier blijkt dat het aanbod van Mr Green specifiek op Nederland is gericht. Anders dan Mr Green stelt, is er geen sprake van strijd met het legaliteitsbeginsel of met artikel 7 van het EVRM. Artikel 1 van de Wok bepaalt duidelijk dat er geen kansspelen mogen worden aangeboden zonder vereiste vergunning. ~~Da~~ de raad van bestuur een bepaalde rangorde hanteert bij de aanpak van overtreders, maakt dat niet anders. De commissie vindt steun voor dat standpunt in r.o. 4.5 van het vonnis van de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag van 14 september 2017: *"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."*⁷
34. In het licht van het voorgaande ziet de commissie niet in waarom aanbieders een redelijke termijn zou moeten worden gegund om hun aanbod te staken, zoals Mr Green lijkt te betogen. Niemand heeft immers het recht om de wet te overtreden. Het is de commissie bovendien bekend dat tal van online aanbieders hun aanbod direct hebben gestaakt nadat de Kansspelautoriteit haar nieuwe aanpak bekend maakte. Niet in te zien valt waarom Mr Green dat niet zou kunnen, nog daargelaten dat Mr Green altijd al gehouden was om de wet na te leven.
35. Mr Green stelt dat de aan haar opgelegde boete een belangrijke factor vormt in de betrouwbaarheidsbeoordeling in het kader van een eventuele toekomstige aanvraag voor een vergunning om online kansspelen en dat de boete vanwege dat belang onrechtmatig is. Naar het oordeel van de commissie heeft Mr Green dit risico echter

⁷ ECLI:NL:RBDHA:2017:10671.

zelf willens en wetens genomen, zodat de boete niet op die grond onrechtmatig kan zijn.

4.2.2 Ten aanzien van grond b (Uit de aangevoerde omstandigheden blijkt geen gerichtheid op Nederland)

36. Mr Green stelt dat de "*passieve afwezigheid van een uitsluiting van Nederland ergens in de algemene voorwaarden*" het aanbod niet strijdig maakt met de Wok.
37. De commissie overweegt dat voor de vaststelling van strijdig handelen met de Wok door Mr Green in casu niet meer relevant is of Nederland in de algemene voorwaarden is uitgesloten. Dat staat immers om andere redenen al vast. Het is nog wel van belang voor de vaststelling of het aanbod van Mr Green specifiek en onmiskenbaar op Nederland is gericht. Uit het feit dat in de algemene voorwaarden van Mr Green 179 landen zijn opgesomd van waaruit spelers zijn uitgesloten van deelname aan haar aanbod, terwijl Nederland daarbij niet werd genoemd, heeft de raad van bestuur terecht mogen afleiden dat het aanbod mede op Nederland gericht was.
38. Ook uit de beschikbaarheid van iDeal blijkt naar het oordeel van de commissie dat er sprake is van gerichtheid op Nederland. Naar vaste rechtspraak van de Afdeling kan in de aanwezigheid van iDeal daarvoor een objectieve aanwijzing gevonden worden.⁸ Dat de ~~aanwezigheid~~ van iDeal pas zou blijken nadat een spelersaccount is aangemaakt, doet daar niet aan af. Feit blijft immers dat iDeal alleen gebruikt kan worden door degenen die over een Nederlandse bankrekening beschikken.
39. De commissie is verder van oordeel dat de raad van bestuur passages uit het jaarverslag van [bedrijf 2], de middellijk enig aandeelhouder van Mr Green, heeft mogen beschouwen als aanwijzing dat er sprake is van gerichtheid op Nederland. In dat jaarverslag staat immers "*We are present in twelve markets*", waarbij vervolgens twaalf landen met naam worden genoemd, waaronder "*Netherlands*".⁹ Uit pagina 28 van dat verslag blijkt dat die aanwezigheid wordt bewerkstelligd door Mr Green.¹⁰ Overigens volgt uit de door Mr Green onder randnummer 39 van haar brief van 30 augustus 2018 geciteerde passage uit dat jaarverslag naar het oordeel van de commissie dat Mr Green wel degelijk actief is in Nederland. Anders dan Mr Green, vermag de commissie niet in te zien waarom een dergelijke verklaring van de middellijk enig aandeelhouder niet als aanwijzing kan worden gebruikt voor de conclusie dat het aanbod van Mr Green mede gericht is op Nederland.
40. Daarnaast blijkt uit het onder randnummer 29 van dit advies geciteerde persbericht van [bedrijf 2] dat de opbrengst van het aanbod van Mr Green op de Nederlandse markt zes procent van haar totale inkomsten vormt. Per kwartaal bedraagt dat volgens datzelfde persbericht ongeveer 26 miljoen Zweedse kronen, wat neerkomt

⁸ ECLI:NL:RVS:2018:155:r.o. 7.2 en ECLI:NL:RVS:2018:3135:r.o. 6.3.

⁹ Annual Report [bedrijf 2] 2017, p. 29, te downloaden via www.mrggroup.com.

¹⁰ Dat volgt ook uit p. 16, gelezen in samenhang met p. 1 van het Annual Report [bedrijf 2] 2017.

op ongeveer tien miljoen euro per jaar. Ook daaruit blijkt naar het oordeel van de commissie dat Mr Green zich (mede) op de Nederlandse markt richt.

41. De commissie is ten slotte van oordeel dat de werving van Nederlands sprekend personeel en de mogelijkheid om in de Nederlandse taal met medewerkers van Mr Green te chatten, aanwijzingen vormen dat Mr Green zich mede op Nederland richt. Beide aanwijzingen geven immers blijk van een gerichtheid op Nederlands sprekende klanten.

4.2.3 Ten aanzien van grond c (Onrechtmatig verkregen bewijs)

42. Hoewel de commissie van oordeel is dat het bewijs dat is verkregen bij de proefstortingen en na het inloggen, niet relevant is voor de vaststelling van de overtreding, gaat zij wel nader in op deze bezwaargrond.
43. Anders dan Mr Green is de commissie 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 Mr Green verwijst voornamelijk betrekking heeft op fysieke casino's als bedoeld in artikel 27g van de Wok. Voor zover Mr Green verwijst naar de parlementaire geschiedenis inzake artikel 34c van de Wok, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, wijst de commissie erop dat dat artikel slechts ziet op 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 Mr Green. Van een overtreding van artikel 1, aanhef en onder c, van de Wok door de Kansspelautoriteit of een van haar medewerkers kan daarom geen sprake zijn. Verder acht de commissie in dit kader nog van belang dat het aanmaken van een spelersaccount een geheel geautomatiseerd proces is.
44. De commissie benadrukt nogmaals dat zelfs als Mr Green 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 Mr Green kansspelen heeft aangeboden zonder over de vereiste vergunning te beschikken.

4.2.4 Ten aanzien van grond d (Geoblocking)

45. Anders dan Mr Green stelt, heeft de raad van bestuur haar niet verplicht tot het instellen van geoblocking. De commissie verwijst naar randnummer 83 van het bestreden besluit. Mr Green is echter wel gehouden tot naleving van de wet. Hoe zij dat doet, is geheel aan haar. Geoblocking zou een effectieve manier zijn, maar als Mr Green erin slaagt om de wet na te leven zonder geoblocking toe te passen, kan de raad van bestuur daar geen bezwaar tegen hebben.
46. Mr Green stelt dat geoblocking in strijd zou zijn met het recht van vrijheid van ondernemerschap als bedoeld in artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest). De commissie wijst erop dat die

vrijheid wordt erkend conform onder meer de nationale wetgeving. De Nederlandse wetgeving verbiedt eenieder om kansspelen aan te bieden zonder de vereiste vergunning. Van strijdigheid met het Handvest kan alleen al om die reden geen sprake zijn.

47. De commissie merkt op dat veel aanbieders er wel in slagen om geoblocking toe te passen, inclusief Mr Green zelf, aldus haar middellijk enig aandeelhouder [bedrijf 2] in haar jaarverslag. Op pagina 92 van dat jaarverslag staat te lezen: *"Mr Green blocks, amongst other things, IP addresses for users in markets in which Mr Green's gaming services are forbidden or where the legal situation is unclear due to other reasons."* De commissie ziet niet in waarom Mr Green geen geoblocking kan toepassen in Nederland, maar wel in andere landen.
48. Overigens is geoblocking ook gangbaar in andere sectoren, bijvoorbeeld als uitzendrechten of auteursrechten zich beperken tot een specifiek land of een bepaalde regio.¹¹ Bij geoblocking wordt een bepaalde range van IP-adressen in één keer geblokkeerd. Anders dan Mr Green stelt, worden daarbij geen individuele IP-adressen of andere persoonsgegevens geregistreerd of verwerkt. Zelfs al zou aangenomen moeten worden dat voor een geoblocking persoonsgegevens zouden moeten worden verwerkt, dan kan de commissie zich niet verenigen met de opvatting van Mr Green dat de AVG geen grondslag zou kennen voor de verwerking van die persoonsgegevens.¹² Ingevolge artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG mogen persoonsgegevens immers worden verwerkt als zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting (in casu een verbod om online kansspelen aan te bieden) die op de verwerkingsverantwoordelijke (in casu Mr Green) rust. De commissie verbaast zich erover dat Mr Green dit standpunt inneemt omdat zij in andere landen wel geoblocking toepast, terwijl zij stelt dat daarvoor geen geldige grondslag bestaat.
49. In zijn algemeenheid is de commissie van oordeel dat Mr Green niet gevolgd kan worden in haar opvatting dat zij de wet mag overtreden, enkel omdat zij niet in staat zou zijn om maatregelen te nemen om de overtreding te beëindigen. Mr Green kan zich dus niet beroepen op haar eigen incompetentie.

4.2.5 Ten aanzien van grond e (Dubbele bestraffing)

50. Mr Green betoogt dat een bestraffende sanctie niet kan worden opgelegd naast uitsluiting van de vergunning. De commissie merkt hierover op dat Mr Green (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 Mr Green voor een vergunning, dan kan Mr Green die uitsluiting te zijner tijd aanvechten. De commissie verwijst in dit

¹¹ Voorbeeld: De Belgische publieke omroep zendt via de website www.sporza.be sportwedstrijden uit. Door toepassing van geoblocking is het niet mogelijk om vanuit Nederland sportwedstrijden te kijken op www.sporza.be. Andere bekende voorbeelden van bedrijven die geoblocking toepassen, zijn de BBC en Netflix.

¹² De commissie wijst erop dat de AVG nog niet in werking was getreden in de periode waarvoor de boete is opgelegd.

verband voorts naar hetgeen de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 september 2018.¹³

4.2.6 Ten aanzien van grond f (Vertrouwensbeginsel)

51. De commissie overweegt dat er geen sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is volgens vaste jurisprudentie immers nodig dat een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.¹⁴ Niet gesteld of gebleken is dat door of namens de raad van bestuur een toezegging is gedaan aan Mr Green dat zij, ondanks het feit dat zij niet over een daartoe strekkende vergunning beschikte, kansspelen mocht aanbieden.
52. Aan de door Mr Green geciteerde uitspraak van de voormalig directeur van de Kansspelautoriteit, mevrouw Appelman, op het congres van Gaming Holland kan Mr Green evenmin het recht ontlenen om de wet te overtreden. Nog daargelaten of de directeur van de Kansspelautoriteit een bevoegd persoon is als bedoeld in de rechtspraak over het vertrouwensbeginsel, blijkt uit dat citaat niet dat Mr Green een vrijbrief had of zou krijgen voor haar aanbod.
53. Naar het oordeel van de commissie heeft mevrouw Appelman in diezelfde toespraak bovendien diverse uitspraken gedaan waaruit Mr Green had kunnen en moeten afleiden dat het niet is toegestaan om online kansspelen aan te bieden aan spelers in Nederland. De commissie geeft als voorbeeld het volgende citaat:¹⁵
Vraag: "Does one have to stop offering online gambling to Dutch consumers?"
Antwoord van mevrouw Appelman: "That's what I ask them, yeah."

4.2.7 Ten aanzien van grond g (Evenredigheid)

54. Mr Green stelt dat de raad van bestuur haar eerst "duiding" moeten geven voordat "handhaving mogelijk was". Dat zou ook effectiever zijn, hetgeen zou zijn gebleken uit aanpassingen die Mr Green heeft doorgevoerd. De commissie leidt echter uit het door een toezichthouder van de Kansspelautoriteit op 20 maart 2018 verrichte onderzoek af dat Mr Green slechts iDeal van haar website heeft verwijderd nadat zij bekend werd met het boeterapport. Zij heeft de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok evenwel voortgezet.¹⁶ De commissie ziet niet in waarom een boete dan onevenredig zou zijn.
55. Volgens Mr Green heeft de raad van bestuur in het sanctiebesluit gesteld dat een andere maatregel dan een boete ten koste zou gaan van aanbieders met een

¹³ ECLI:NL:RVS:2018:3135:r.o. 8.2.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2017:1636:r.o. 5.

¹⁵ <https://www.gaminginholland.com/8106> vanaf 20'42".

¹⁶ Zie ook de onder randnummer 28 aangehaalde uitspraak van de voorzieningenrechter waarin wordt overwogen: "Los daarvan is gebleken dat de website nog steeds toegankelijke is vanuit Nederland, zodat een overtreden van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, blijft bestaan."

vergunning die wel de wet respecteren. Omdat de boete alleen om online casinospelen zou gaan, gaat deze redenering niet op, zo lijkt zij te suggereren.

56. De commissie merkt hierover in de eerste plaats op dat de boete blijkens randnummers 129 tot en met 131 van het bestreden besluit mede is opgelegd vanwege het aanbieden van sportweddenschappen, waaronder "live betting", een kansspel dat zelfs vergunninghouder Lotto BV thans niet mag aanbieden. Mr Green verwerft hiermee op onrechtmatige wijze een aandeel op een deelmarkt die voor de vergunninghouder verboden terrein is.

57. In de tweede plaats merkt de commissie hierover op dat Mr Green door al op de Nederlandse online markt actief te zijn op onrechtmatige wijze een voorsprong opbouwt ten opzichte van aanbieders die die markt pas betreden nadat zij na inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand een vergunning verkrijgen. Naar het oordeel van de commissie heeft de raad van bestuur een boete ook daarom een passende maatregel mogen achten.

58. Mr Green stelt dat er geen vertaler aanwezig is geweest tijdens de hoorzitting. Na navraag is gebleken dat het verslag van de hoorzitting op dit punt inderdaad onjuist is. Uit het verslag is de commissie echter wel gebleken dat een Nederlandse gemachtigde van Mr Green tijdens de zitting aanwezig was en dat er verder geen vertegenwoordigers van Mr Green aanwezig waren. De commissie volgt Mr Green niet in haar standpunt dat Mr Green in een taal die zij beheerst kennis moest kunnen nemen van de besluiten. De wet schrijft een dergelijke verplichting niet voor en bovendien werd Mr Green vertegenwoordigd door een Nederlandse gemachtigde zodat zij niet in haar verdediging is geschaad.

4.2.8 Ten aanzien van grond h (Consumentenbescherming)

59. Mr Green stelt dat zij op basis van haar vergunningen strikt gebonden is aan strikte voorschriften. De commissie overweegt echter dat het staande jurisprudentie is dat vergunningen van buitenlandse ~~autoriteiten~~ niet kunnen worden beschouwd als een voldoende waarborg dat Nederlandse consumenten worden beschermd op een niveau dat in Nederland wordt nagestreefd.¹⁷ De Nederlandse overheid heeft het recht om de activiteiten van Mr Green die zich op het Nederlandse grondgebied afspelen te controleren, maar dat kan niet als zij zou moeten vertrouwen op controles die andere landen hebben uitgevoerd door middel van een regelgevend kader waarop de Nederlandse overheid geen vat heeft.¹⁸ Bovendien strekt de rechtsmacht van die landen zich niet uit tot het Nederlandse grondgebied. Mr Green kan zich dus niet op die vergunningen beroepen. Het is ook niet aan Mr Green om vast te stellen of zij voldoet aan de in Nederland nagestreefde eisen.

60. De commissie stelt daarnaast vast dat de raad van bestuur terecht heeft geoordeeld dat er onduidelijkheid bestaat over wat de toepasselijke algemene voorwaarden zijn en dat die onduidelijkheid nadelig is voor de consument. Mr Green stelt in haar brief van 30 augustus 2018 weliswaar dat steeds de algemene voorwaarden van Mr

¹⁷ Zie bijvoorbeeld HJEU 8 september 2009, ECLI:EU:C:2009:15, r.o. 69.

¹⁸ HJEU 15 september 2011, ECLI:EU:C:2011:582, r.o. 98.

Green geldig zijn, maar uit de algemene voorwaarden op de website van Mr Green blijkt dat dat in onbepaalde gevallen niet zo is. Voor veel spellen geldt volgens de website immers dat naast de algemene voorwaarden van Mr Green de algemene voorwaarden van de betreffende leverancier gelden en dat bij strijdigheid tussen die algemene voorwaarden de algemene voorwaarden van Mr Green *niet* van toepassing zijn. Welke spellen van welke leverancier zijn, welke algemene voorwaarden in die gevallen dan wel van toepassing zijn en hoe de consument die kan achterhalen, blijft ongewis.

61. Anders dan Mr Green suggereert, heeft Mr Green niet de bereidheid getoond om de overtreding te beëindigen. Uit het hierboven genoemde onderzoek van de Kansspelautoriteit op 20 maart 2018 blijkt immers dat zij de overtreding heeft voortgezet. Door enkel iDeal van de website te verwijderen is de overtreding niet beëindigd.¹⁹

4.2.9 Ten aanzien van grond i (Hoogte van de boete)

62. Uit randnummers 129 tot en met 133 van het sanctiebesluit blijkt dat de boete onder meer is opgelegd vanwege het aanbieden van sportweddenschappen, waarvoor niet de vereiste vergunning was verleend. Het is de commissie bekend dat de meeste sanctiebesluiten die raad van bestuur eerder heeft opgelegd geen betrekking hadden op sportweddenschappen.²⁰ Het komt de commissie daarom logisch voor dat de basisboete voor Mr Green hoger uitvalt dan de meeste eerder opgelegde boetes. Mr Green verwijst naar een ander sanctiebesluit met de opmerking dat die betrekking heeft op websites die in het Nederlands zijn, maar dat is blijkens de 'Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning' geen factor die relevant is voor de hoogte van de boete.
63. Daarnaast blijkt uit het sanctiebesluit dat de raad van bestuur de onduidelijkheid over de toepasselijke algemene voorwaarden als boete verhogende factor heeft aangemerkt. Naar het oordeel van de commissie heeft de raad van bestuur hier terecht een bijzondere omstandigheid in gezien. Door die onduidelijkheid laat Mr Green de consument immers in het duister tasten over zijn rechten en verplichtingen. De commissie beschouwt dit als een ernstig hiaat in de bescherming van de consument.
64. Ten overvloede wijst de commissie erop dat de opbrengsten van Mr Green op de Nederlandse markt blijkens het persbericht van [bedrijf 2] ongeveer 2,5 miljoen euro per kwartaal bedragen, zodat ook daarin geen grond kan worden gevonden voor de stelling dat de boete te hoog is.

¹⁹ Zie in dit verband ook de een-na-laatste alinea van r.o. 7 van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag als bedoeld onder randnummer 9.

²⁰ De enige uitzondering is de boete die bij besluit van 6 juni 2018 is opgelegd aan Bet-at-home Entertainment Ltd en Bet-at-home Internet Ltd. Deze boete is ook voor het aanbieden van onder meer sportweddenschappen opgelegd. Die boete bedraagt in totaal € 410.000,-. Zie daarvoor:

<https://kansspelautoriteit.nl/bsluiten/sanctiebsluiten/sanctiebsluiten/bet-at-home/>.

4.2.9 Tussenconclusie

65. De commissie adviseert om de bezwaren tegen het sanctiebesluit ongegrond te verklaren.

4.3 Ten aanzien van het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit

66. De commissie heeft kennis genomen van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 september 2018.²¹ De voorzieningenrechter heeft onder meer geoordeeld dat [bedrijf 1] en [bedrijf 2] niet in hun belangen zijn geschaad door openbaarmaking omdat hun namen niet openbaar zijn gemaakt. Voorts oordeelde zij dat de raad van bestuur het belang van de met openbaarmaking gediende doelen zwaarder mocht laten wegen dan het belang van bezwaarmakers.
67. Verder is het de commissie bekend dat [bedrijf 2] op 12 september 2018 om 11:45 uur een persbericht heeft uitgebracht waarin zij verklaarde dat haar dochteronderneming Mr Green een boete had gekregen van de Kansspelautoriteit. De raad van bestuur maakte het sanctiebesluit later die dag om 13:05 uur openbaar, zo is de commissie gebleken.
68. Daarnaast is het de commissie bekend dat artikel 17, eerste lid, van de Verordening marktmisbruik²² beursgenoteerde bedrijven (zoals [bedrijf 2]) verplicht om aan hen opgelegde boetes zo snel mogelijk openbaar te maken. Dit betekent dat hoe dan ook openbaar zou worden dat de boete was opgelegd.²³ De commissie laat in het midden wat daarvan de gevolgen zouden moeten zijn voor de ontvankelijkheid van de bezwaren van bezwaarmakers.
69. Anders dan [bedrijf 1] en [bedrijf 2] stellen, worden hun namen niet genoemd in het openbaarmakingsbesluit. Evenmin worden zij in het sanctiebesluit als overtreder aangemerkt.

4.3.1 Ten aanzien van grond j (Onomkeerbare schade)

70. Bezwaarmakers stellen dat hun reputatie ernstig wordt geschaad door openbaarmaking en dat dit ten koste zal gaan van hun relaties. De commissie merkt op dat bezwaarmakers deze stelling niet onderbouwd hebben. Dit klemmt te meer omdat op [bedrijf 1] al een verplichting rust om de boete zo snel mogelijk openbaar te maken. Bezwaarmakers hebben niet inzichtelijk gemaakt waarom de gevolgen van die openbaarmaking andere gevolgen voor hen zouden hebben dan het bestreden openbaarmakingsbesluit.
71. 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

²¹ Zie onder randnummer 9.

²² Verordening (EU) nr. 596/2014.

²³ Aangezien op [bedrijf 2] de verplichting rust om boetes zo snel mogelijk openbaar te maken, was [bedrijf 2] naar het oordeel van de commissie gehouden om de boete al veel eerder openbaar te maken.

sanctiebesluiten. Van sommige aanbieders is het de commissie bijvoorbeeld bekend dat zij in andere Europese lidstaten een vergunning konden bemachtigen, prestigieuze prijzen winnen of sponsordeals met wereldberoemde voetbalclubs afsloten, ook nadat de raad van bestuur aan hen een boete had opgelegd. De commissie ziet zonder nadere motivering niet in waarom dit voor verzoekers anders zou zijn.

72. Het is vaste rechtspraak dat als bezwaarmakers de 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 2017²⁴ en de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017.²⁵
73. De commissie is tevens van oordeel dat bezwaarmakers op geen enkele wijze hun stelling hebben onderbouwd dat openbaarmaking ten koste zou gaan van hun relaties met derden. Voor zover er al sprake zou zijn van schade ligt de oorzaak bovendien bovenal in de overtreding van Mr Green, aangezien deze overtreding de noodzakelijke aanleiding is voor zowel het sanctiebesluit als de openbaarmaking daarvan.
74. 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.²⁶ In hetgeen bezwaarmakers hebben aangevoerd ziet de commissie geen zwaarwegende argumenten om van dat uitgangspunt af te wijken.

4.3.2 Ten aanzien van grond k (Maatschappelijk belang)

75. Bezwaarmakers stellen dat de raad van bestuur niet over een algemeen belang beschikt dat bij de belangenafweging kan prevaleren boven hun belang bij het voorkomen van openbaarmaking.
76. De commissie wijst er nogmaals op dat openbaarheid op zichzelf al een zwaarwegend belang is. Naar het oordeel van de commissie is niet noodzakelijk dat de raad van bestuur daar bovenop nog aparte maatschappelijke belangen heeft om tot openbaarmaking over te kunnen gaan. Desondanks heeft de raad van bestuur terecht gesteld dat openbaarmaking in dit geval ook andere belangen dient.
77. In de eerste plaats maakt openbaarmaking van het sanctiebesluit duidelijk dat het aanbod van Mr Green niet beantwoordt aan de Nederlandse wet- en regelgeving en ook niet onder toezicht staat van de Kansspelautoriteit. Dit is des te belangrijker omdat Mr Green 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. Bovendien blijkt uit het sanctiebesluit dat het niet duidelijk is welke rechten en verplichtingen een speler heeft als hij gebruik maakt van het aanbod van Mr Green.

²⁴ ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, r.o. 7.

²⁵ ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10.

²⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691, r.o. 4.4.

78. 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. Ook laat het besluit zien waarom er ten aanzien van Mr Green een boete wordt opgelegd en waarom de andere bezwaarmakers een waarschuwing krijgen.
79. In de derde plaats gaat er van openbaarmaking van de boete 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.

4.3.3 Ten aanzien van grond I (Consensus over besluit)

80. [bedrijf 1] en [bedrijf 2] stellen dat de raad van bestuur pas mocht overgaan tot openbaarmaking nadat daarover consensus was bereikt met bezwaarmakers. De commissie stelt echter vast dat geschreven noch ongeschreven regels strekken tot een dergelijke verplichting, zodat de raad van bestuur niet gehouden was om met hen daarover in overleg te treden.
81. Anders dan bezwaarmakers is de commissie van mening dat de raad van bestuur niet gehouden was om pas tot openbaarmaking over te gaan nadat het sanctiebesluit onherroepelijk is geworden. De praktijk leert immers dat juridische procedures over sanctiebesluiten jaren in beslag kunnen nemen. Al die tijd zouden bovenstaande belangen dan niet gediend kunnen worden.

4.3.4 Ten aanzien van grond m (Strijd met de goede procesorde)

82. Bezwaarmakers stellen dat de raad van bestuur ingevolge artikel 5:49 van de Awb de besluiten hadden moeten verstrekken in een voor de bestuurders van bezwaarmakers begrijpelijke taal. De commissie merkt hierover op dat de Awb daartoe niet verplicht en dat bezwaarmakers worden vertegenwoordigd door gemachtigden die de Nederlandse taal beheersen.

4.3.5 Ten aanzien van grond n (Te korte termijn)

83. De commissie is van oordeel dat de raad van bestuur voldoende gelegenheid heeft gegeven om te laten weten welke gegevens volgens hen vertrouwelijk dienden te blijven. Dat de gemachtigden in (een deel van) die periode op vakantie zouden zijn geweest, is geen omstandigheid waarmee de raad van bestuur rekening diende te houden.

4.3.6 Ten aanzien van grond o (Te korte termijn)

84. [bedrijf 2] merkt op dat haar naam weliswaar onleesbaar is gemaakt in de openbaar gemaakte versie van het sanctiebesluit, maar dat haar naam eenvoudig is te achterhalen door openbare bronnen te raadplegen.
85. De commissie is, net als de voorzieningenrechter, van oordeel dat die omstandigheid het gevolg is ~~van~~ de door bezwaarmakers zelf gekozen

ondernemingsstructuur.²⁷ Daarin kan geen reden worden gezien om het sanctiebesluit niet openbaar te maken zoals de raad van bestuur heeft gedaan.

4.3.7 Tussenconclusie

86. De commissie adviseert om de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren.

4.4 Ten aanzien van grond p (Plaatsing op lijst voor betaaldienstverleners)

87. Mr Green stelt dat de raad van bestuur haar ten onrechte op de lijst heeft geplaatst die gedeeld wordt met betaaldienstverleners. Volgens Mr Green heeft de Afdeling bepaald dat het aanbieden van betaaldiensten niet verboden is onder artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok. Zij vraagt zich af hoe die uitspraak zich verhoudt tot de melding van de Kansspelautoriteit aan betaaldienstverleners dat Mr Green een boete heeft gekregen.
88. Ten aanzien van dit punt wijst de commissie erop dat de mededeling van de Kansspelautoriteit aan de bij het convenant aangesloten betaaldienstverleners geen onderdeel uitmaakt van het bestreden besluit. Alleen al daarom is het bezwaar op dit punt ongegrond.
89. Ter voorlichting wijst de commissie erop dat het aanbieden van kansspelen zonder ~~vergunning~~ ingevolge artikel 36 van de Wok een misdrijf is. De betaaldienstverleners die bij het convenant zijn aangesloten hechten aan een integere bedrijfsvoering. Het faciliteren van misdrijven past daar niet bij. Zij kunnen er daarom voor kiezen om zulke dienstverlening te staken. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat een opgelegde boete onherroepelijk is. Dat betaaldienstverlening voor kansspelen niet als bevorderen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, kan worden gezien volgens de Afdeling doet daar niets aan af.

5. Conclusie

90. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.
91. Wel merkt de commissie ambtshalve nog op dat in randnummer 143 van het bestreden sanctiebesluit is opgenomen dat er geen boete verhogende of boete verlagende omstandigheden aanwezig zijn. Gelet op het overwogene in randnummer 143 meent de commissie dat dit randnummer moet luiden: De raad van bestuur acht geen aanleiding aanwezig voor **verdere** boete verhogende of boete verlagende omstandigheden.
92. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 17 december 2018, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit

²⁷ Zie r.o. 8 van de uitspraak waarnaar onder randnummer 9 van dit advies wordt verwezen.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

12477 / 01.047.676

12891 / 01.047.677

mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. E. Bouman en de heer mr. drs.
R.G.J. Wildemors.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

mr. ~~J.M.E.~~ Feije