



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Bluemay Enterprises N.V. tegen het besluit van besluit van 29 oktober 2015, kenmerk 9505 / 00.058.179, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 240.000,- aan Bluemay Enterprises N.V. en het besluit van 29 oktober 2015, kenmerk 9505 / 00.058.180, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boetes.

Zaak: OA/2014/083

Kenmerken: 9505 / 00.069.110 en 10074 / 00.069.111

Openbaarmaking onder kenmerken: 9505 / 00.070.821 en 10074 / 00.070.822

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij brief van 8 december 2015 is namens Bluemay Enterprises N.V. een bezwaarschrift ingediend tegen de besluiten van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) van 29 oktober 2015 tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete.

2 Ontvankelijkheid

2. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de besluiten. 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 bezwaarschriften ontvankelijk zijn.

3 Hoorzitting

1. Bluemay Enterprises N.V. is in de gelegenheid gesteld om de bezwaarschriften mondeling toe te lichten op een hoorzitting. Bluemay Enterprises N.V. heeft bericht dat zij geen aanleiding ziet voor een nadere mondelinge toelichting. Er heeft derhalve geen hoorzitting plaatsgevonden.
3. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) een advies uitgebracht aan de raad. Dit advies dat bij deze beslissing op bezwaar is gevoegd, maakt hiervan integraal onderdeel uit. De commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten in stand te laten.



4. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar wordt met betrekking tot:
- de Wet op de Kansspelen niet van toepassing is op het aanbod verwezen naar de randnummers 31 tot en met 39 van het advies;
 - het onzorgvuldig stilzwijgen van de Kansspelautoriteit verwezen naar de randnummers 40 tot en met 42 van het advies;
 - de evenredigheid van de boete verwezen naar randnummers 43 tot en met 48 van het advies en
 - de openbaarmaking verwezen naar de randnummers 49 tot en met 50 van het advies;
 - het verzoek tot uitstel van betaling verwezen naar de randnummers 51 tot en met 52.

4 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de commissie 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 besluiten, onder aanvulling van de motivering zoals weergegeven in het advies van de commissie;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 3 mei 2016

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter

**Beroep**

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

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

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

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

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake het bezwaarschrift van 8 januari 2016 tegen het besluit van 29 oktober 2015, kenmerk 9505 / 00.058.179, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 240.000,- aan Bluemay Enterprises N.V. te Curaçao, het besluit van 29 oktober 2015, kenmerk 9505 / 00.058.180, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete en het besluit van 17 februari 2016, kenmerk 9505 / 00.065.236, tot afwijzing van het verzoek om uitstel van betaling.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De website redslots.com is onderzocht op 11 november 2014¹, 3 december 2014², 10 december 2014³, 31 december 2014⁴ en 26 maart 2015.⁵ De bevindingen van deze onderzoeken zijn weergegeven in hoofdstuk 3 van het rapport en hoofdstuk 5 van het besluit.
3. De aanbieders van de genoemde site zijn Bluemay Enterprises N.V. (hierna: bezwaarmaker) te Curaçao en Redcorp S.A. te Costa Rica. Dat is gebleken uit informatie op de genoemde websites.⁶
4. Voorts blijkt uit onderzoek, vermeld onder randnummer 2, dat de volgende natuurlijke personen en rechtspersonen zijn betrokken bij de website redslots.com:
 - Redcorp S.A., de aanbieder van de website redslots.com, volgens de algemene voorwaarden (artikel 39) de contractuele wederpartij van de speler;⁷
 - bezwaarmaker te Curaçao, volgens de algemene voorwaarden (artikel 39) de contractuele wederpartij van de speler;⁸
 - de functionarissen van bezwaarmaker zijn: persoon 1 als enig bestuurder en Carmanco N.V. als procuratiehouder;⁹
 - Carmanco N.V. te Curaçao heeft twee directeuren: persoon 2 en persoon 3.¹⁰
5. In het rapport van 18 mei 2015 wordt geconstateerd dat op de website redslots.com in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) gelegenheid is gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

¹ OA 2014/083/006.

² OA 2014/083/007.

³ OA 2014/083/010.

⁴ OA 2014/803/018.

⁵ OA 2014/083/024.

⁶ OA 2014/083/003/002, p. 3 (artikel 46) en 4 (onderaan).

⁷ Stuk OA/2014/083/024/003.

⁸ Bijvoorbeeld stuk OA/2014/083/003/002.

⁹ Stuk OA/2014/083/008.

¹⁰ Stuk OA/2014/083/009.

6. Redcorp S.A. en bezwaarmaker zijn bij de Kansspelautoriteit bekend. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) heeft, bij besluit van 24 september 2014, zowel aan Redcorp S.A. als aan bezwaarmaker een boete opgelegd van € 130.000,- wegens het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning via de websites 7red.com en royaalcasino.com. Tevens heeft de raad een boete opgelegd van € 50.000,- aan Bluemay Enterprises Ltd. te Verenigd Koninkrijk.¹¹ De website redslots.com wordt door dezelfde aanbieders, Redcorp S.A. en bezwaarmaker, geëxploiteerd.
7. Het rapport en de bijbehorende stukken zijn op 19 mei 2015 toegezonden aan:
 - a. bezwaarmaker, gevestigd op Dr Hugenholtzset z/n UTS Gebouw dsf Curaçao;
 - b. Redcorp S.A., gevestigd op Intersection of First Avenue with Third Street on the second floor of Building E Vasquez, Office 8, San Jose Costa Rica;
 - c. Persoon 4, gevestigd op Lyford Cay Drive Nassau Bahamas 7776 Bahamas;
 - d. Carmanco N.V. t.a.v. de directeuren, gevestigd op Van Engelenweg 23 Curaçao.
8. Bovengenoemde geadresseerden van het rapport zijn uitgenodigd om tijdens een hoorzitting ten kantore van de Kansspelautoriteit een zienswijze op het rapport te geven. Ter hoorzitting van 11 augustus 2015 is mevrouw mr. M.I. Robichon verschenen namens bezwaarmaker en persoon 4. De heer mr. B. Jongmans en de heer mr. D.G. Barmantlo zijn verschenen namens Carmanco N.V., persoon 2 en persoon 3.
9. Van Carmanco N.V. en diens directeuren is geen zienswijze (mondeling noch schriftelijk) ontvangen. Namens Carmanco N.V. zijn procedurele opmerkingen gemaakt over de hoorzitting. Deze procedurele opmerkingen zijn toegevoegd aan het dossier.¹² Van Redcorp S.A. is geen mondelinge of schriftelijke zienswijze ontvangen.
10. Bij besluit van 29 oktober 2015 heeft de raad een boete opgelegd van € 240.000,- aan Redcorp S.A. en een boete opgelegd aan bezwaarmaker van € 240.000,-. Persoon 4 wordt voornamelijk niet aangemerkt als overtreder, maar volstaan wordt met een waarschuwing voor het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. De raad volstaat ten aanzien van Carmanco N.V. en diens directeuren ook met een waarschuwing.
11. Bij brief van 8 december 2015, per post ontvangen op 10 december 2015, heeft mevrouw mr. M.I. Robichon namens bezwaarmaker een pro forma bezwaarschrift ingediend en verzocht om uitstel van betaling en opschorting van de wettelijke rente.¹³
12. Bij brief van 9 december 2015, ontvangen op 10 december 2015, heeft de heer mr. B. Jongmans namens Carmanco N.V. en personen 2 en 3 een pro forma bezwaarschrift ingediend.¹⁴
13. Bij brief van 11 december 2015 heeft de raad gemachtigde van bezwaarmaker bericht dat zij in de gelegenheid wordt gesteld om uiterlijk op 8 januari 2016 het bezwaar aan te vullen op straffe van niet-ontvankelijkheid.¹⁵

¹¹ Vindplaats: <http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/sanctiebesluiten/7red-com/>. Tegen het sanctiebesluit d.d. 24 september 2014 is bezwaar gemaakt en vervolgens en beroep ingesteld.

¹² 9505 / 00.055.264

¹³ 9505 / 00.059.794 en 10074 / 00.059.794.

¹⁴ 9505 / 00.059.796 en 10074 / 00.059.797.

¹⁵ 9505 / 00.059.798.

14. Bij brief van 11 december 2015 heeft de raad de gemachtigde van Carmanco N.V. en personen 2 en 3 bericht dat zij in de gelegenheid worden gesteld om uiterlijk op 8 januari 2016 het bezwaar aan te vullen op straffe van niet-ontvankelijkheid.¹⁶
15. Bij brief van 30 december 2015 heeft bezwaarmaker verzocht om uitstel te verlenen van twee weken voor het indienen van de aanvullende gronden van bezwaar.¹⁷ Bij e-mail van 30 december 2015 is het verzoek om uitstel afgewezen.¹⁸
16. Bij brief van 7 januari 2016 heeft de raad verzocht om het verzoek om uitstel van betaling nader te motiveren.¹⁹ Bij brief van 25 januari 2016 heeft bezwaarmaker het verzoek om uitstel van betaling nader gemotiveerd.²⁰ Bij brief van 17 februari 2016 heeft de raad het verzoek om uitstel van betaling afgewezen, omdat – kort geformuleerd – onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat redelijkerwijs niet van bezwaarmaker kan worden verwacht dat de verschuldigde geldsom binnen de betalingstermijn zal worden betaald.²¹
17. Bij brief van 8 januari 2016 heeft bezwaarmaker de aanvullende gronden van het bezwaar ingediend.²²
18. De raad heeft van de gemachtigde van Carmanco N.V. en personen 2 en 3 geen aanvullende gronden van het bezwaar ontvangen. Derhalve is bij beslissing op bezwaar van 22 januari 2016 het bezwaar tegen het sanctiebesluit en het openbaarmakingsbesluit niet-ontvankelijk verklaard.²³ Tegen voornoemde beslissing op bezwaar is door geen van de partijen beroep ingesteld.
19. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift mondeling toe te lichten op een hoorzitting.²⁴ Bezwaarmaker heeft bericht dat zij geen aanleiding ziet voor een nadere mondelinge toelichting.²⁵ Er heeft derhalve geen hoorzitting plaatsgevonden.
20. Bij brief van 29 maart 2016 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen het besluit tot afwijzing van het verzoek tot uitstel van betaling van de raad van 17 februari 2016. Bezwaarmaker heeft tevens verzocht om gevoegde behandeling van het bezwaar tegen de afwijzing van het verzoek tot uitstel van betaling.

¹⁶ 9505 / 00.059.807.

¹⁷ 9505 / 00.061.321.

¹⁸ 9505 / 00.061.369.

¹⁹ 9505 / 00.061.493.

²⁰ 9505 / 00.063.515.

²¹ 9505 / 00.065.236.

²² 9505 / 00.061.766.

²³ 9505 / 00.063.172 en 10074 / 00.063.173.

²⁴ 9505 / 00.063.351.

²⁵ 9505 / 00.064.103 en 10074 / 00.064.105.

2. Bezwaargronden

21. In het bezwaarschrift is het volgende aangevoerd:

A. Ten aanzien van het boetebesluit:

- a. De Wok is niet van toepassing op het aanbod. Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat de Wok niet van toepassing is, omdat er geen sprake was van een mede op Nederland gerichte website en omdat de Kansspelautoriteit niet heeft aangetoond dat bezwaarmaker de toegang tot de kansspelen niet onmogelijk heeft gemaakt.
- b. Onzorgvuldig stilzwijgen van de Kansspelautoriteit. Bezwaarmaker heeft contact gezocht met de Kansspelautoriteit om meer duidelijkheid te krijgen over de benodigde aanpassingen. De Kansspelautoriteit heeft alleen gewezen op de maatregelen die getroffen dienen te worden op de websites 7red.com en royaalcasino.com.
- c. Bezwaarmaker vindt de boete onevenredig hoog. De hoogte van de opgelegde boete acht bezwaarmaker niet passend en geboden en leidt niet tot een evenredige sanctie, aangezien bezwaarmaker zich bijvoorbeeld onderscheidt van aanbieders die twee keer zoveel spellen aanboden en waarvan alle spellen beschikbaar waren in de Nederlandse taal.

B. Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit:

- d. Het besluit is ten onrechte openbaar gemaakt. De Kansspelautoriteit heeft geen publiek belang bij openbaarmaking. Het beschikbare aanbod is door bezwaarmaker terstond gestaakt, zodat er geen belang meer bestond om consumenten te waarschuwen.

C. Ten aanzien van het verzoek tot uitstel van betaling:

- e. Bezwaarmaker verzoekt om uitstel van betaling en opschorting van de wettelijke rente in afwachting van het bezwaar en beroep.

3. Toepasselijke regelgeving

22. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, 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.
23. De raad 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 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 € 780.000,- of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
24. 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.

25. In artikel 10 van de Wob is een aantal uitzonderingen opgenomen. Bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt. Daarnaast kan het verstrekken van informatie bijvoorbeeld achterwege blijven voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken rechtspersonen.
26. In de uitspraak van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat het past om in het kader van de toezichthoudende taak boetebesluiten te publiceren, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.
27. In artikel 4:94 van de Algemene Wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat
1. Het bestuursorgaan kan de wederpartij uitstel van betaling verlenen.
 2. Gedurende het uitstel kan het bestuursorgaan niet aanmanen of invorderen.
 3. De beschikking tot uitstel van betaling vermeldt de termijn waarvoor het uitstel geldt.
 4. Het bestuursorgaan kan aan de beschikking tot uitstel van betaling voorschriften verbinden.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmaker

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

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

29. De commissie hecht eraan om, alvorens zij reageert op de bezwaargronden, kort het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit uit te leggen, omdat daarover bij bezwaarmaker onduidelijkheid lijkt te bestaan.
30. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok mogen kansspelen alleen aangeboden worden als de aanbieder over een vergunning beschikt. De Kansspelautoriteit verstrekt geen vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen. Toch zijn er veel aanbieders die online kansspelen aanbieden zonder dat zij over een vergunning beschikken. Daarmee overtreden zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De Kansspelautoriteit heeft echter onvoldoende capaciteit om ten aanzien van al die aanbieders direct handhavend op te treden. Daarom heeft zij een prioriteringsbeleid opgesteld, dat inhoudt dat eerst wordt opgetreden tegen partijen die voldoen aan een of meer van de zogeheten prioriteringscriteria (aanbieden in de Nederlandse taal, gebruik van een .nl-extensie, reclame maken op radio of tv of in gedrukte media). Als een aanbieder zich prioriteert dan stelt de Kansspelautoriteit vast of de Wok is overtreden. Als de aanbieder zich eenmaal geprioriteerd heeft, is het niet van belang of hij zich daarna alsnog aanpast aan het prioriteringsbeleid.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van de Wok op het aanbod

31. Bezwaarmaker stelt dat de Wok niet van toepassing is, omdat er geen sprake was van een aanbod van een mede op Nederland gerichte website en omdat de Kansspelautoriteit niet heeft aangetoond dat bezwaarmaker de toegang tot kansspelen niet onmogelijk heeft gemaakt.
32. De commissie merkt op dat bezwaarmaker in het vizier is gekomen van de toezichthouders van de Kansspelautoriteit, omdat bezwaarmaker zich heeft geprioriteerd voor handhaving door de Kansspelautoriteit. Bezwaarmaker heeft haar website gedeeltelijk in de Nederlandse taal aangeboden.²⁶ De Kansspelautoriteit stelt dan vervolgens vast of de Wok is overtreden.
33. De commissie merkt op dat op grond van de jurisprudentie ervan uit mag worden gegaan dat een website met de naam www.redslots.com vanuit Nederland bereikbaar is, zijnde het een notoir feit dat het world wide web ook in Nederland toegankelijk is. Het niet onmogelijk gemaakt zijn van de deelneming vanuit Nederland is door de Hoge Raad aangemerkt als een element van het 'gelegenheid geven tot deelneming'. Er zijn echter geen aanwijzingen voor een bestuursrechtelijke bewijsrechtregel ingevolge welke de Kansspelautoriteit als bestuursorgaan de aanwezigheid van een blokkade zal moeten aannemen totdat zij het tegendeel door eigen onderzoek heeft vastgesteld.²⁷ De commissie acht het niet aannemelijk dat bezwaarmaker gedurende het onderzoek deelname vanuit Nederland onmogelijk heeft gemaakt. De commissie verwijst in dat verband ook naar hetgeen namens bezwaarmaker wordt gesteld onder randnummer 8 van de brief van 8 januari 2016. Daarin wordt immers gesteld dat bezwaarmaker de toegankelijkheid van de website voor spelers vanuit Nederland eerst per 5 juni 2015 heeft beëindigd. Daaruit volgt dat de website van bezwaarmaker derhalve in ieder geval tot 5 juni 2015 toegankelijk is geweest voor spelers vanuit Nederland. De commissie merkt op dat in het rapportdossier diverse andere indicaties zijn aangetroffen waaruit dient te worden afgeleid dat deelname vanuit Nederland mogelijk is gemaakt door bezwaarmaker. De indicaties zullen in de volgende alinea's worden toegelicht.
34. Naar het oordeel van de commissie dient de vraag of bezwaarmaker gelegenheid heeft gegeven in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok bevestigend te worden beantwoord. Niet alleen mag de raad ervan uitgaan dat een website met de naam www.redslots.com vanuit Nederland bereikbaar is, in de praktijk is dat ook gebleken. Zoals reeds uit het voorgaande blijkt, was de website immers toegankelijk voor spelers vanuit Nederland, in ieder geval tot 5 juni 2015. Ten overvloede wijst de commissie erop dat er nog andere indicatoren zijn. Zo was de website (gedeeltelijk) te raadplegen in de Nederlandse taal, konden spelers gebruik maken van iDEAL en stond de Nederlandse vlag vermeld op de website. Er werd zelfs een welkomstbonus aangeboden voor spelers uit Nederland, en Nederland stond niet op de lijst van uitgesloten landen.

²⁶ Bijvoorbeeld OA 2014/083/006/016a.

²⁷ Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag SGR 13/9213. Onisac Limited en Mansion Online Casino Limited tegen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit.

35. De commissie acht niet aannemelijk dat de website van bezwaarmaker spelers uit Nederland zou faciliteren door middel van het gebruik van de Nederlandse taal, gebruik van iDEAL en een welkomstbonus voor spelers uit Nederland als daadwerkelijke deelname niet mogelijk zou zijn. Het (gedeeltelijke) gebruik van de Nederlandse taal wordt door bezwaarmaker niet ontkend. De commissie kan bezwaarmaker gelet op het voorgaande niet volgen in de stelling dat er slechts een spel beschikbaar was in de Nederlandse taal en dat hieruit geen actieve gerichtheid op Nederland kan worden afgeleid, aangezien dit een vergissing betrof. Naar het oordeel van de commissie werden meerdere spellen in de Nederlandse taal weergegeven.²⁸ De commissie wijst er bovendien op dat het onderzoek van de Kansspelautoriteit naar de door bezwaarmaker aangeboden spellen een steekproef betrof.
36. De commissie merkt op dat zij de stelling van bezwaarmaker niet volgt dat de vermelding van de vlag met de kleuren, rood, wit en blauw zeer beperkt van omvang was, deze vlag onder meer door Luxemburg wordt gevoerd en dat hieruit geen gerichtheid op Nederland kan worden afgeleid. Gelet op de op de website weergegeven vlaggen acht de commissie het volstrekt onwaarschijnlijk dat bezwaarmaker bedoeld heeft de Luxemburgse vlag weer te geven. Bovendien bestaat de vlag van het land Luxemburg onder meer uit een lichtblauwe baan, in tegenstelling tot de Nederlandse vlag die een kobaltblauwe baan kent, zoals weergegeven op de website van bezwaarmaker. Bezwaarmaker heeft de Nederlandse vlag veelvuldig gebruikt op de diverse webpagina's van de website www.redslots.com.²⁹ Ook daaruit kan naar het oordeel van de commissie gerichtheid op Nederland worden afgeleid.
37. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de commissie ten aanzien van het gebruik van iDEAL. Dat is immers een systeem voor betalingsverkeer tussen Nederlandse banken. Daarvoor is vereist dat zowel de betaler als de ontvanger een Nederlandse bankrekening heeft. De commissie acht het niet aannemelijk dat een aanbieder het gebruik van iDEAL zou faciliteren indien de betreffende aanbieder zich niet op in Nederland gevestigde spelers zou richten.
38. Ook de stelling van bezwaarmaker dat uit het ontbreken van Nederland op de lijst van uitgesloten landen de gerichtheid op Nederland niet kan worden afgeleid, volgt de commissie niet. Artikel 6 van de algemene voorwaarden (lijst van uitgesloten landen) luidt als volgt: 'All players are welcome at Redslots, but due to gambling restrictions we can't accept players from the following countries'.³⁰ Uit het voorgaande kan duidelijk worden afgeleid dat de aangeboden kansspelen niet zijn toegestaan in de landen vermeld op de lijst. Door middel van de lijst van uitgesloten landen worden consumenten geïnformeerd en erop geattendeerd in welke landen de betreffende kansspelen niet zijn toegestaan. Het niet vermelden van Nederland op de lijst van uitgesloten landen wekt juist de suggestie dat de betreffende kansspelen in Nederland zijn toegestaan.

²⁸ Bijvoorbeeld OA 2014/083/018 inclusief bijlagen 001-012.

²⁹ Bijvoorbeeld OA 2014/083/010/001.

³⁰ OA 2014/083/006/004.

39. Naar het oordeel van de commissie volgt uit het toekennen van een bonus aan in Nederland gevestigde spelers dat de website wel op Nederland gericht móet zijn. Indien dat niet zo was, zou een dergelijke bonus immers zinledig zijn. De hoogte van de bonus en de plek waar deze vermeld wordt, doen daaraan niets af.

Ten aanzien van onzorgvuldig stilzwijgen van de Kansspelautoriteit

40. Bezwaarmaker stelt dat er sprake is van een onzorgvuldig stilzwijgen van de zijde van de Kansspelautoriteit, omdat de afdeling Toezicht alleen heeft gewezen op de maatregelen die moeten worden getroffen voor de websites 7red.com en royaalcasino.com.
41. Naar het oordeel van de commissie had bezwaarmaker inmiddels op de hoogte moeten zijn van onderhavige wet- en regelgeving en het prioriteringsbeleid, aangezien de raad bij besluit van 24 september 2014 aan Redcorp S.A. en bezwaarmaker een boete heeft opgelegd. De Kansspelautoriteit heeft gelet op het voorgaande terecht kunnen besluiten om betrokkenen niet nogmaals door middel van aanschrijvingen te berichten dat het zonder vergunning aanbieden van kansspelen in Nederland niet is toegestaan en welk prioriteringsbeleid wordt toegepast.
42. De correspondentie tussen de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit en bezwaarmaker van 9 december 2015 tot en met 23 december 2015 had betrekking op de aanpassingen van de website 7red.com en royaalcasino.com. Het is de commissie bovendien ambtshalve bekend dat de raad in zijn waarschuwingsbrieven altijd opmerkt dat de aan te brengen wijzigingen gelden voor alle websites van de betreffende aanbieder. Naar het oordeel van de commissie is het niet de taak van de Kansspelautoriteit om een aanbieder iedere keer op al zijn overtredingen te wijzen. Aanbieders zijn immers zelf verantwoordelijk voor naleving van de voor hen geldende wet- en regelgeving.

Ten aanzien van de onevenredigheid van de hoogte van de boete

43. Bezwaarmaker stelt dat zij een relatief hoge boete opgelegd heeft gekregen. Zij stelt in dat verband dat zij een coöperatieve houding heeft en dat zij op 5 juni 2015 de website ontoegankelijk heeft gemaakt voor spelers uit Nederland. Het rapportdossier is op 19 mei 2015 voor het eerst aan bezwaarmaker verzonden. Bezwaarmaker heeft de website derhalve eerst na ontvangst van het rapportdossier ontoegankelijk gemaakt voor spelers uit Nederland. Gelet op het voorgaande acht de commissie geen boeteverlagende omstandigheid aanwezig wegens een coöperatieve houding van bezwaarmaker, te meer daar bezwaarmaker reeds eerder voor eenzelfde overtreding is beboet. Naar het oordeel van de commissie is in onderhavige procedure juist sprake van een boeteverhogende omstandigheid, omdat er sprake is van recidive. Bezwaarmaker en Redcorp S.A. zijn immers reeds bij besluit van 24 september 2014 eerder beboet.
44. Ten aanzien van de hoogte van de boete wijst de commissie erop dat vaststaat dat bezwaarmaker de Wok heeft overtreden en dat het in dat verband niet relevant is voor de hoogte van de boete of zij na het verstrijken van de aan haar gestelde termijn alsnog aanpassingen heeft doorgevoerd. Bezwaarmaker heeft de

aanpassingen immers pas doorgevoerd nadat zij bekend was met het handhavend optreden door de Kansspelautoriteit.

45. De commissie merkt op dat de raad kennelijk abusievelijk onder voetnoot 51 van het besluit van 29 oktober 2015 heeft verwezen naar een andere website. Naar het oordeel van de commissie heeft bezwaarmaker echter wel een uitgebreid bonus- en promotieprogramma hetgeen onder meer is vermeld onder randnummer 45 van de algemene voorwaarden en waarmee wordt geadverteerd op de website van bezwaarmaker.³¹
46. Voor de vaststelling van de hoogte van de boete is het aantal aangeboden spellen relevant. Dat er slechts zes spellen zijn aangeboden in de Nederlandse taal, zoals bezwaarmaker stelt, is, wat daar ook van zij, in dit kader niet relevant. De commissie acht wel relevant dat er in totaal ruim 150 spellen werden aangeboden. Zij is van oordeel dat gesteld kan worden dat dat een hoog aantal is.
47. Bezwaarmaker heeft bij brief van 26 november 2015 de Kansspelautoriteit aansprakelijk gesteld voor de beweerdelijk geleden schade ten gevolge van het publiceren van een nieuwsbericht over de opgelegde boete aan bezwaarmaker.³² Bij brief van 7 januari 2016 heeft de Kansspelautoriteit aan bezwaarmaker gevraagd om de beweerdelijk geleden schade nader te specificeren. De commissie merkt op dat bezwaarmaker tot op heden de beweerdelijk geleden reputatieschade niet nader heeft onderbouwd. Dat het door de Kansspelautoriteit gepubliceerde persbericht tendentiek is en of dat heeft geleid tot reputatieschade bij bezwaarmaker is naar het oordeel van de commissie niet gebleken. Ten slotte is de commissie van mening dat, indien de reputatie van bezwaarmaker al geschaad zou zijn, dat eerder is veroorzaakt door haar eigen gedragingen, dan door uitlatingen van de Kansspelautoriteit.
48. Naar het oordeel van de commissie is – gelet op het voorgaande – geen sprake van een onevenredig hoge boete.

Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit

49. Bezwaarmaker meent dat er geen publiek belang meer is om consumenten te waarschuwen omdat het beschikbare aanbod is aangepast. De commissie overweegt echter dat de raad diverse belangen heeft om het besluit openbaar te maken, waaronder het belang om consumenten te waarschuwen voor aanbieders die kansspelen aanbieden zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen.
50. Bezwaarmaker miskent naar het oordeel van de commissie dat er wel degelijk een preventieve werking van de openbaarmaking uitgaat. Voor de lezer van het besluit zal immers meteen duidelijk zijn dat wie niet tijdig zijn websites aanpast aan het prioriteringsbeleid, het risico loopt een boete opgelegd te krijgen. Aanbieders die voldoen aan een of meer prioriteringscriteria zullen daarom sneller geneigd zijn om tijdig hun websites aan te passen of hun aanbod te beëindigen.

³¹ Bijvoorbeeld OA 2014/083/003/001.

³² 9505 /00.059.423.

Ten aanzien van het verzoek tot uitstel van betaling

51. Bezwaarmaker heeft bij brief van 8 december 2015 verzocht om uitstel van betaling en opschorting van de wettelijke rente in afwachting van het bezwaar en beroep.³³ De raad heeft bij brief van 7 januari 2016 verzocht om het verzoek tot uitstel van 8 december 2015 nader te motiveren.³⁴ Bij brief van 25 januari heeft bezwaarmaker daarop gereageerd door slechts te verwijzen naar haar brief met aanvullende gronden van 8 januari 2016.³⁵ Bij besluit van 17 februari 2016 heeft de raad het verzoek om uitstel van betaling afgewezen.³⁶ Bij brief van 29 maart 2016 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen het besluit van de raad tot afwijzing van het verzoek tot uitstel van betaling.³⁷ Bezwaarmaker verwijst daarbij wederom naar de gronden van haar brief van 8 januari 2016.
52. Een bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen en de wettelijke rente op te schorten indien in redelijkheid niet van belanghebbende kan worden verwacht dat de verschuldigde geldsom binnen de betalingstermijn zal worden voldaan. Naar het oordeel van de commissie heeft bezwaarmaker tot op heden niet nader gemotiveerd waarom zij de verschuldigde geldsom niet binnen de betalingstermijn zou kunnen voldoen. De commissie ziet in de door bezwaarmaker aangevoerde gronden ook overigens geen aanleiding om uitstel van betaling te verlenen.

5. Conclusie

53. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren en de beschikkingen met kenmerken 9505 / 00.058.179, 9505 / 00.058.180 en 9505 / 00.065.236 met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten.
54. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 15 april 2016, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter), mevrouw mr. J.P. Alspeer en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

's Gravenhage, 15 april 2016

Namens de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit,
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije

³³ 9505 / 00.0589.794.

³⁴ 9505 / 00.061.493.

³⁵ 9505 / 00.063.515.

³⁶ 9505 / 00.065.236.

³⁷ 9505 / 00.067.719.