ECLI:NL:RBDHA:2019:5841

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	06-06-2019
Datum publicatie	23-04-2025
Zaaknummer	AWB - 18 _ 4100, 18_4105, 18_4106. 18_4065 en 18_4121
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2021:2295, Meerdere afhandelingswijzen
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Boetes op grond van de Wet op de kansspelen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121

uitspraak van de meervoudige kamer van 6 juni 2019 in de zaken tussen

[eiser 1] Ltd.,

(gemachtigde: mr. I.E.M. Verheijen),

[eiser 2] ,

(gemachtigde: mr. M.I. Robichon-Lindenkamp),

[eiser 3] Limited,

(gemachtigde: mr. J.S. Haakmeester), eisers

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigden: mr. I.M. Zuurendonk en mr. S. van Douwen).

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2017 (het boetebesluit) heeft verweerder aan [eiser 1] Ltd. (hierna: [eiser 1]) en aan [eiser 2] (hierna: [eiser 2]) gezamenlijk een boete van 270.000,- opgelegd en aan [eiser 3] Limited

(hierna: [eiser 3]) een boete van

100.000,-.

Bij besluit van 5 juli 2017 (het openbaarmakingsbesluit I) heeft verweerder beslist dat het boetebesluit openbaar wordt gemaakt.

Bij besluit van 3 mei 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van [eiser 1] , [eiser 2] en [eiser 3] tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit I ongegrond verklaard. Verweerder heeft daarnaast op 3 mei 2018 nog een openbaarmakingsbesluit genomen (openbaarmakingsbesluit II).

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het beroep van [eiser 1] is geregistreerd onder nummer 18/4100. Het beroep van [eiser 2] is geregistreerd onder nummer 18/4105. Het beroep van [eiser 3] is geregistreerd onder nummer 18/4065.

[eiser 2] (18/4106) en [eiser 3] (18/4121) hebben ook beroep ingediend tegen het openbaarmakingsbesluit II.

Verweerder heeft bij besluit van 11 september 2018 het bestreden besluit gewijzigd

Verweerder heeft het openbaarmakingsbesluit II ingetrokken en op 11 september 2018 een nieuw openbaarmakingsbesluit genomen.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 maart 2019.

Eisers hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

De beroepen met nummers 18/4100, 18/4105 en 18/4065

1. Op grond van artikel 1, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (Wok) is het behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde verboden:

a. 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;

b. de deelneming hetzij aan een onder a bedoelde gelegenheid, gegeven zonder vergunning ingevolge deze wet, hetzij aan een overeenkomstige gelegenheid, gegeven buiten het Rijk in Europa, te bevorderen

of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben;

().

2. Verweerder heeft aan het boetebesluit ten grondslag gelegd dat [eiser 1] artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden door in de periode april 2012 tot april 2016 online kansspelen aan te bieden zonder vergunning via de volgende websites:

- [websites]

Verweerder heeft verder aan het boetebesluit ten grondslag gelegd dat [eiser 3] in de periode april 2012 tot april 2016 de overtreding van de Wok door [eiser 1] heeft bevorderd en daarmee artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden.

Verweerder heeft de boetebesluiten ten aanzien van eisers in bezwaar gehandhaafd.

De beroepen zijn op grond van artikel 6:19 van de Awb mede gericht tegen het besluit van 11 september 2018 tot wijziging van het bestreden besluit.

Boete [eiser 1]

3. De rechtbank stelt voorop dat niet in geschil is dat [eiser 1] via de website eurocazino.com online kansspelen heeft aangeboden en dat zij daarvoor geen vergunning van verweerder heeft. Het aanbod van [eiser 1] was bereikbaar voor zich in Nederland bevindende spelers.

4. [eiser 1] voert aan dat zij voor een aantal websites geen enkele verantwoordelijkheid draagt. Volgens haar wekt verweerder ten onrechte de suggestie dat zij eigenaar is van de websites [websites] , dan wel dat zij daarop invloed kan uitoefenen. Er is volgens haar geen sprake van affiliate-marketing.

5. De rechtbank overweegt dat verweerder voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de hiervoor genoemde websites als affiliate-websites toegang boden tot het aanbod van [eiser 1] . Verweerder heeft toegelicht dat affiliate marketing inhoudt dat adverteerders promotiemateriaal aanbieden via hun affiliateprogramma. Publishers die worden toegelaten tot een affiliateprogramma kunnen links opnemen naar de website(s) van de betreffende adverteerder. Deze links bevatten een unieke code zodat een affiliate-netwerk weet bij welke publisher een bezoeker vandaan komt. Als een doorgestuurde bezoeker overgaat tot een transactie op de website van de adverteerder dan ontvangt de publisher een vergoeding voor het doorsturen van die klant. De rechtbank is van oordeel dat verweerder terecht stelt dat degene die zijn kansspelaanbod ter beschikking stelt en toegankelijk maakt door middel van affiliate-websites, de verantwoordelijkheid voor deze wijze van aanbieden van kansspelen niet kan afwijzen, aangezien zij op deze wijze spelers binnenhaalt en affiliates daarvoor een vergoeding aanbiedt. Verweerder heeft [eiser 1] dan ook kunnen tegenwerpen dat via deze websites kansspelen zijn aangeboden.

6. [eiser 1] voert verder aan dat de boete niet had mogen worden opgelegd, omdat zij altijd de prioriteringscriteria in acht heeft genomen. Verweerder heeft aan haar bij brief van 2 oktober 2012 kenbaar gemaakt dat de website eurocazino.com (nog) niet geheel in overeenstemming was met de prioriteringscriteria, waarbij zij in de gelegenheid is gesteld om de benodigde aanpassingen te verrichten, hetgeen zij heeft gedaan. Verweerder heeft in de brief van 2 oktober 2012 medegedeeld dat aanbieders niet worden geconfronteerd met handhaving, zolang hun websites niet voldoen aan de prioriteringscriteria. Wanneer dit niet kan worden gezien als gedoogbeleid, dan zijn toch ten minste gerechtvaardigde verwachtingen gewekt door verweerder. Het alsnog handhaven is in strijd met het vertrouwensbeginsel.

Het had ook in de rede gelegen dat verweerder haar ervan op de hoogte had gesteld dat hij aanleiding zag om te gaan handhaven. Voor zover de prioriteringscriteria niet werden nageleefd betrof het volgens [eiser 1] een website die niet door haarzelf werd geëxploiteerd. Voorts is het prioriteringsbeleid volgens [eiser 1] discriminerend; het schaadt vele partijen, met uitzondering van de zittende vergunninghouders.

7. De rechtbank overweegt dat voor het vaststellen van een overtreding niet van belang is of een aanbieder zich geprioriteerd heeft, maar of er sprake is van het aanbieden van kansspelen terwijl daarvoor geen vergunning was verleend. Nu vaststaat dat [eiser 1] artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden was verweerder bevoegd aan [eiser 1] een boete op te leggen. De rechtbank overweegt verder dat het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid is (vergelijk de uitspraak van deze rechtbank van 10 augustus 2016 in de zaak [bedrijfsnaam 1] Limited (SGR 14/7589 en 15/778) en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 17 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:155)). Het prioriteringsbeleid is bedoeld om volgorde aan te brengen in de handhaving. Het is opgesteld omdat het verweerder ontbreekt aan middelen en menskracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden. Verweerder stelt terecht dat [eiser 1] ook na aanpassing van het aanbod aan de prioriteringscriteria de Wok overtrad, ook al prioriteerde [eiser 1] zich op dat moment niet voor handhaving. Het kansspelaanbod van [eiser 1] is in 2014 en 2015 na meldingen van consumenten opnieuw onder de aandacht van verweerder gekomen en verweerder heeft vervolgens onderzoek gedaan naar het volledige aanbod van [eiser 1] . Het beroep van [eiser 1] op het vertrouwensbeginsel slaagt niet. [eiser 1] mocht aan het prioriteringsbeleid en de aan haar gerichte brieven niet het vertrouwen ontlenen dat verweerder niet handhavend zou gaan optreden. De rechtbank ziet niet in op welke wijze het prioriteringsbeleid tot discriminatie leidt. Evenmin valt in te zien dat verweerder [eiser 1] ervan op de hoogte had moeten stellen dat hij aanleiding zag om handhavend op te treden.

8. [eiser 1] voert tevens aan dat de consequenties van handhaving buitenproportioneel zijn en in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De handhaving leidt ook tot uitsluiting van vergunningverlening in de toekomst. In dit verband wijst [eiser 1] op hetgeen in de Nadere Memorie van Antwoord en door de minister met betrekking tot de motie Bouwmeester is opgemerkt. Dit was niet voorzienbaar. Verweerder heeft ten onrechte de aanprijzing voor minderjarigen op de app Random Runner als boeteverhogende omstandigheid aangemerkt. [eiser 1] heeft geen enkele invloed op het plaatsen van deze app in de appstore, noch op de inhoud daarvan. [eiser 1] kan niet rijmen dat de app niet kan worden aangemerkt als overtreding van de Wok, maar wel als boeteverhogende omstandigheid wordt aangemerkt. Voorts heeft verweerder ten onrechte het gebruik van iDeal als algemeen betrouwbaarheidskenmerk aangemerkt als een boeteverhogende omstandigheid.

9. Volgens vaste jurisprudentie (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3130) gaat het bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok om de aanwending door verweerder van een bevoegdheid met beleidsruimte. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete hieraan voldoet en dus leidt tot een evenredige sanctie.

Verweerder heeft de hoogte van de boete vastgesteld volgens het Boeterichtsnoer aanbieden kansspelen online zonder vergunning (hierna: het Boeterichtsnoer). Het Boeterichtsnoer, voor zover daarin wordt uitgegaan van een basisboete van 100.000,- die onder omstandigheden kan worden verhoogd, is door de Afdeling niet onredelijk geacht (zie de hiervoor genoemde uitspraak van 26 september 2018).

Aan de hand van het Boeterichtsnoer is het startbedrag van 100.000,- verhoogd gelet op het aanbod van het aantal websites, het aantal spellen, de aangeboden bonussen, de minimale en maximale stortingen die

per keer kunnen worden gedaan, de hoogte van de prijzen en bijzondere aandachtspunten. Tevens zijn twee boeteverhogende omstandigheden in acht genomen.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder de hoogte van de boete in het bestreden besluit deugdelijk heeft gemotiveerd en dat de opgelegde boete passend en geboden is. Verweerder heeft naar het oordeel van de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het verdisconteren van de motie Bouwmeester in een op te leggen boete omdat de motie strafverzwarend zou zijn. De motie betreft niet de hoogte van de boete, maar de betrouwbaarheid van de aanbieder. Het wel of niet verlenen van een vergunning in de toekomst is geen beloning of straf, maar een kwestie van wel of niet voldoen aan de dan geldende voorschriften. De aanvrager van een vergunning zal getoetst worden op betrouwbaarheid en geschiktheid.

Boete [eiser 2]

10. Verweerder heeft de overtreding van [eiser 1] ook aan [eiser 2] toegerekend. Verweerder heeft hierbij in aanmerking genomen dat [eiser 2] nauw is verbonden met diverse ondernemingen uit de constructie rond [eiser 1] . Hoewel [eiser 2] niet rechtstreeks optreedt als directeur van [eiser 1] kan niet in redelijkheid worden gesteld dat hij slechts beperkt diensten heeft verleend of dat zijn rol anderszins beperkt en ondergeschikt is. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat [bedrijfsnaam 2] Ltd. directeur van [eiser 1] is en dat deze onderneming tot taak heeft te verbergen wie er werkelijk zeggenschap heeft over een rechtspersoon. Verweerder heeft erop gewezen dat [eiser 2] steeds opduikt als directeur, oprichter, of gemachtigde adviseur in rechtspersonen die iets te maken hebben met [eiser 1] . Tevens is hij contactpersoon van de ACM. Daarbij komt dat hij via [website 2] Ltd geld heeft ontvangen. Verweerder heeft verwezen naar de zaak [zaaknaam] (ECLI:NL:RVS:2018:3130), waarin op dezelfde wijze een boete is opgelegd. Ook heeft verweerder verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 20 oktober 2018 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6341), waarbij degene die uiteindelijk aan de touwtjes trok is veroordeeld wegens (onder meer) het overtreden van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

11. [eiser 2] voert aan dat er geen sprake is van functioneel daderschap of feitelijk leidinggeven. De gedragingen van [eiser 1] kunnen niet aan hem worden toegerekend, aangezien hij slechts als derde werkzaamheden voor [eiser 1] heeft verricht. Verweerder gaat er ten onrechte van uit dat hij nog steeds contactpersoon was voor de ACM, voor wat betreft de telefoonnummers die door hem in het verleden zijn aangevraagd. Uit de stukken blijkt dat hij in januari 2012 de laatste aanvraag in opdracht van [eiser 1] heeft gedaan. Daar komt bij dat het zijn van contactpersoon voor de aanvraag van telefoonnummers evident geen feitelijke zeggenschap oplevert. Verder geldt dat als de werkzaamheden op zijn hoogst een zeer ondergeschikte bijdrage opleveren. Een beperkte betrokkenheid kan niet tot een overtreding leiden. Datzelfde geldt voor de niet onderbouwde stelling van nauwe verbondenheid met diverse ondernemingen uit de constructie rond [eiser 1] .

12. De rechtbank stelt vast dat niet wordt bestreden en ook uit de stukken blijkt dat [eiser 2] als directeur, aandeelhouder, bestuurder, adviseur en gemachtigde betrokken is bij diverse ondernemingen die te maken hebben met [eiser 1] . Tevens kon verweerder er terecht van uitgaan dat [eiser 2] nog steeds gold als contactpersoon voor [eiser 1] bij de ACM. Hiertoe wordt overwogen dat verweerder erop heeft gewezen dat verandering van contactpersoon moet worden doorgegeven aan ACM en dat [eiser 2] nooit heeft doorgegeven dat hij niet meer de contactpersoon is. Ter beoordeling staat of verweerder op grond van de genoemde feiten en omstandigheden aannemelijk heeft gemaakt dat ook [eiser 2] gelegenheid heeft geboden deel te nemen aan kansspelen en de overtreding derhalve ook aan hem kan worden toegerekend.

13. De rechtbank overweegt dat in de door verweerder genoemde zaak Onisac/Mansion door de Afdeling is geoordeeld dat sprake was van een zodanige verwevenheid tussen twee rechtspersonen dat zij beiden als overtreder zijn aan te merken, omdat zij op hetzelfde adres zijn gevestigd, een gezamenlijke vermelding hebben in een overzicht van vergunninghouders van een buitenlandse overheid, gezamenlijk houder zijn van een merk, dezelfde "directors" hebben en dat spelers via de website van de ene rechtspersoon werden

doorgelinkt naar de website van de andere rechtspersoon (zie de eerdergenoemde uitspraak van 26 september 2018). Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder niet aannemelijk gemaakt dat er ten aanzien van [eiser 2] sprake is van een zodanige verwevenheid met [eiser 1] dat zij beiden als overtreder moeten worden aangemerkt. De omstandigheid dat [eiser 2] als directeur, aandeelhouder, bestuurder, gemachtigde en adviseur optreedt voor rechtspersonen die te maken hebben met [eiser 1] en de omstandigheid dat [eiser 2] de telefoonnummers voor [eiser 1] bij de ACM heeft aangevraagd en daarbij als contactpersoon optrad leveren onvoldoende aanknopingspunten op voor de conclusie dat [eiser 2] en [eiser 1] met elkaar kunnen worden vereenzelvigd. Niet gebleken is dat [eiser 2] zodanig betrokken was bij de bedrijfsvoering van [eiser 1] dat hij de overtreding kon tegengaan.

14. De rechtbank is derhalve van oordeel dat de boete ten onrechte mede aan [eiser 2] is opgelegd.

Boete [eiser 3]

15. [eiser 3] voert aan dat verweerder ten onrechte stelt dat zij wervings- en reclamediensten heeft verleend. Welke diensten [eiser 3] als "promotional agent" zou uitvoeren en waardoor deze diensten als werving- en reclamediensten zouden moeten kwalificeren, wordt door verweerder niet gemotiveerd. Volgens [eiser 3] legt verweerder artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok te ruim uit en is het onder het begrip "bevorderen" brengen van de feiten die haar worden verweten in strijd met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Uitsluitend directe vormen van reclame vallen onder het bevorderingsverbod. Door zowel de minister als de staatssecretaris is duidelijk gemaakt dat de Wok moet worden gewijzigd om het bevorderingsverbod te verruimen. Anders dan verweerder stelt, is in de uitspraak van de Afdeling over Curo Payments niet bevestigd dat werving- en reclamediensten onder het bevorderingsverbod vallen. Tevens voert [eiser 3] aan dat alleen nadat is vastgesteld dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden het bevorderen daarvan kan leiden tot een overtreding.

16. De rechtbank overweegt dat verweerder [eiser 3] twee activiteiten heeft verweten die volgens verweerder onder het bevorderen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok kunnen worden geschaard: het verspreiden van het aanbod van [eiser 1] als promotional agent en het registreren van websites, die op hun beurt doorlinken naar het aanbod van [eiser 1] op [website 1] .

17. De rechtbank overweegt dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [eiser 3] door op te treden als promotional agent, werving- en reclamediensten heeft aangeboden. Het betoog dat verweerder de besluiten op dit punt onvoldoende heeft gemotiveerd volgt de rechtbank niet. [eiser 3] wordt door [eiser 1] aangemerkt als promotional agent en afficheert zich als promotor van online gaming services. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat deze diensten onder het bevorderingsverbod vallen. Het gerechtshof Den Haag heeft in het arrest van 19 november 1998 (NJ 1999,679) geoordeeld dat onder het begrip bevordering ook het voeren van reclame valt. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wok blijkt verder dat destijds is stilgestaan bij zeer indirecte vormen van de bevordering van deelname aan kansspelen. Zo wordt het voorbeeld genoemd van reisadvertenties naar plaatsen in het buitenland waar het ook mogelijk is om gebruik te maken van een speelgelegenheid. Naar het oordeel van de rechtbank is van een dergelijke zeer indirecte bevordering in deze zaak geen sprake. Weliswaar heeft de Afdeling in haar uitspraak van 27 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3571, Curo Payments) geoordeeld dat (specifieke) betaaldiensten niet onder het bevorderingsverbod vielen, maar dat betekent niet dat het voeren van reclame niet onder het bevorderingsverbod valt. Verweerder stelt terecht dat uit de uitspraak van de Afdeling niet volgt dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok onder alle omstandigheden en ten aanzien van elke dienstverlener zodanig onduidelijk is dat geen enkele vorm van handhaving mogelijk zou zijn. Voor de stelling dat niet duidelijk zou zijn dat werving- en reclamediensten onder het bevorderingsverbod vallen bestaat geen aanknopingspunt.

Verweerder stelt terecht dat er alleen sprake kan zijn van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok als er eerst een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok door de toezichthouder is vastgesteld (en gesanctioneerd). Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is een zelfstandige overtreding.

Gelet op het voorgaande staat vast dat [eiser 3] artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden.

18. [eiser 3] voert aan dat het opleggen van een boete zonder voorafgaande waarschuwing in strijd is met het handhavingsbeleid en/of een vaste gedragslijn. De stelling van verweerder dat het prioriteringsbeleid niet voor bevorderaars gold is niet in lijn met een persbericht uit april 2017. Ook maakt het niet volgen van de beleidslijn/vaste gedragslijn dat partijen die als bevorderaar worden aangemerkt veel eerder worden geconfronteerd met boetes dan de aanbieder van de kansspelen. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. [eiser 3] verwijst naar de procedures van [bedrijfsnaam 3] Limited en [bedrijfsnaam 4] Payments. Juist de keuze voor een last onder dwangsom bij de andere partijen, maakt de keuze voor een boete voor [eiser 3] willekeurig en onevenredig. [eiser 3] voert aan dat zij door de keuze voor het opleggen van de boete in een veel nadeliger situatie is komen te verkeren dan bijvoorbeeld de genoemde partijen, die ook het overtreden van het verbod op het "bevorderen van kansspelen" worden verweten.

19. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat er geen grond voor het oordeel dat verweerder eerst een waarschuwing aan [eiser 3] had moeten geven. Verweerder heeft terecht gesteld dat effectieve handhaving van de Wok ernstig zou worden bemoeilijkt als elke afzonderlijke betrokkene een nieuwe termijn gegund zou moeten worden voor aanpassing van een website. Voorts ziet het prioriteringsbeleid op overtredingen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok: het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning. Het beleid ziet niet op andere overtredingen van de Wok, zoals bijvoorbeeld overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. Het gelijkheidsbeginsel wordt niet geschonden.

Evenmin heeft verweerder aanleiding hoeven zien aan [eiser 3] een last onder dwangsom op te leggen in plaats van een boete. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat aan [eiser 3] een boete is opgelegd in plaats van een last onder dwangsom, omdat [eiser 3] als een promotional agent is opgetreden en het in de andere zaken ging om reviewsites. Overigens heeft verweerder terecht gesteld dat het opleggen van een last onder dwangsom ziet op het staken en gestaakt houden van reeds geconstateerde overtredingen en niet is bedoeld ter (de)prioritering of als (mogelijke) start van een nader onderzoek. De omstandigheid dat een informatievordering en/of het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom een waarschuwend effect kan hebben op de ontvanger en deze vervolgens eieren voor zijn geld kiest, rechtvaardigt niet de conclusie dat verweerder het vaste beleid heeft dat er altijd eerst een waarschuwing wordt verstuurd, een termijn wordt gegund voor aanpassingen en pas daarna eventueel wordt overgegaan tot handhavend optreden.

20. [eiser 3] voert aan dat het opleggen van een boete haar onevenredig raakt en de boete moet worden gematigd.

21. De rechtbank overweegt dat verweerder (nog) geen boeterichtsnoer met betrekking tot overtredingen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft. Verweerder heeft eenmalig aangesloten bij het basisbedrag van 100.000,-. In toekomstige gevallen zal de boete op dezelfde wijze als voor overtredingen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok worden vastgesteld. De door [eiser 3] genoemde omstandigheden, dat andere partijen die wordt verweten kansspelen te hebben bevorderd niet zijn aangeschreven, dat er geen rekening is gehouden met het feit dat verweerder de afgelopen jaren het begrip bevorderen ruimer is gaan uitleggen en dat de norm "bevorderen" onduidelijk is, leiden niet tot de conclusie dat boete onevenredig zou zijn. [eiser 3] heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat bij de boetebepaling is uitgegaan van verschillende onjuistheden, waaronder (onder meer) een veel te hoog aantal websites, spellen en bonussen. Van onjuistheden van de aan de boete ten grondslag gelegde feiten is niet gebleken. [eiser 3] heeft ook niet onderbouwd dat het boetebedrag haar financiële draagkracht te boven gaat.

Openbaarmaking [eiser 1] en [eiser 3]

22. De rechtbank overweegt dat verweerder, gelet op de met openbaarmaking te dienen doelen, tot openbaarmaking van het boetebesluit voor zover dat ziet op de boetes die zijn opgelegd aan [eiser 1] en [eiser 3] kon overgaan. In het kader van de toezichthoudende taak van een bestuursorgaan past het dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak, tenzij er sprake is van een onevenredige benadeling. Zoals de rechtbank reeds heeft overwogen heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake was van een overtreding door [eiser 1] en [eiser 3] . Niet gebleken is van feiten en omstandigheden op grond waarvan aanleiding bestond om niet tot openbaarmaking over te gaan. De omstandigheid dat het aanbod is aangepast, maakt niet dat verweerder geen belang meer heeft bij publicatie. Het betoog dat de openbaarmaking een extra sanctie is, met een punitief karakter, slaagt niet. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:155). De stelling van [eiser 1] dat zij (onomkeerbare) schade leidt door openbaarmaking van het boetebesluit, omdat derde partijen die kennis nemen van het feit dat aan haar een boete is opgelegd, dat kunnen gebruiken in eventuele toekomstige procedures in verband met vergunningverlening, leidt niet tot een ander oordeel. Verweerder heeft medegedeeld dat alle aanbieders van kansspelen online die een vergunning aanvragen, zullen worden onderworpen aan een betrouwbaarheidstoets, ongeacht of zij in het verleden zijn beboet of niet. Verweerder stelt voorts terecht dat hoewel een deel van de aanbieders wellicht weet hoe de regelgeving in elkaar steekt of hoe de toezichthouder handelt, openbaarmaking met het oog op de speciale en generale preventie noodzakelijk blijft. Dit geldt ook voor het informeren van consumenten. Ook de stelling dat [eiser 1] geen kansspelen aanbiedt in Nederland en openbaarmaking daarom niet noodzakelijk zou zijn, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat, zoals hiervoor is overwogen, wel sprake is van aanbod in Nederland.

Openbaarmaking [eiser 2]

23. Nu verweerder aan [eiser 2] geen boete had mogen opleggen, is het beroep van [eiser 2] voor zover dat ziet op de openbaarmaking eveneens gegrond.

Conclusie

24. De beroepen van [eiser 1] (18/4100) en [eiser 3] (18/4065) zijn ongegrond.

Het beroep van [eiser 2] (18/4105) is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij de aan [eiser 2] opgelegde boete in stand is gelaten en voor zover daarbij het openbaarmakingsbesluit I met betrekking tot de aan [eiser 2] opgelegde boete in stand is gelaten. De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien, in die zin dat het boetebesluit wordt herroepen voor zover daarbij aan [eiser 2] een boete is opgelegd en dat openbaarmakingsbesluit I wordt herroepen voor wat betreft de publicatie van de aan [eiser 2] opgelegde boete.

De beroepen met nummers 18/4106 en 18/4121

25. De beroepen met nummers 18/4106 en 18/4121 zijn gericht tegen het besluit van

3 mei 2018, dat is ingetrokken. De beroepen met nummers 18/4106 en 18/4121 zijn daarom niet-ontvankelijk.

Griffierecht en proceskosten

26. Omdat de rechtbank het beroep van [eiser 2] (18/4105) gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan hem het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

27. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door [eiser 2] gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1536,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 512,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank

- verklaart de beroepen met nummers 18/4100 en 18/4065 ongegrond;
- verklaart het beroep met nummer 18/4105 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij de aan [eiser 2] opgelegde boete in stand is gelaten en voor zover daarbij het openbaarmakingsbesluit I met betrekking tot de aan [eiser 2] opgelegde boete in stand is gelaten;
- bepaalt dat het boetebesluit wordt herroepen voor zover aan [eiser 2] een boete is opgelegd en dat openbaarmakingsbesluit I wordt herroepen voor wat betreft de publicatie van de aan [eiser 2] opgelegde boete;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover vernietigd;
- bepaalt dat verweerder aan [eiser 2] het betaalde griffierecht van 170,- vergoedt,
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van 1536,- te betalen aan [eiser 2] ;
- verklaart de beroepen met nummers 18/4106 en 18/4121 niet-ontvankelijk.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.P. Kleijn, voorzitter, en mr. M.J.L. van der Waals en mr. A.G.J. van Ouwerkerk, leden, in aanwezigheid van mr. M. de Graaf, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 6 juni 2019.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.