RECHTSPRAAK OVER KANSSPELEN

Uitspraak Rechtbank Den Haag

ECLI:NL:RBDHA:2022:3820

19-04-2022 · Rechtbank Den Haag · Bestuursrecht

Boete Wet op kansspelen. Prioriteringscriteria handhaving is geen gedoogbeleid. Hoogte van de boete onvoldoende gemotiveerd. Besluit in zoverre vernietigd. Rechtsgevolgen blijven in…

Originele uitspraak volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke Rechtspraak-publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van de rechterlijke uitspraak.

Lees het rechtspraakdossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: Rechtspraak.nl. ECLI is de vaste identificatie van de uitspraak.
OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. De oorspronkelijke PDF is afzonderlijk bewaard.

ECLI:NL:RBDHA:2022:3820

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	19-04-2022
Datum publicatie	10-05-2022
Zaaknummer	AWB - 19 _ 941
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete Wet op kansspelen. Prioriteringscriteria handhaving is geen gedoogbeleid. Hoogte van de boete onvoldoende gemotiveerd. Besluit in zoverre vernietigd. Rechtsgevolgen blijven in stand, door verbeterde motivering ter zitting.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 19/941

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 april 2022 in de zaak tussen

de vennootschap naar buitenlands recht [eiseres], gevestigd te [vestigingsplaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. M.I. Robichon-Lindenkamp en mr. S. van Schaik),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigde: mr. R.G.J. Wildemors en mr. M.J. Reitsema).

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2018 (hierna: het boetebesluit) heeft verweerder aan eiseres een bestuurlijke boete van 312.500,- opgelegd wegens overtreding van de Wok1.

Bij afzonderlijk besluit van 17 juli 2018 (hierna: het openbaarmakingsbesluit) heeft verweerder besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit.

Bij besluit van 20 december 2018 (hierna: het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 juli 2021.

Eiseres en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Bij beslissing van 21 juli 2021 heeft de rechtbank het onderzoek heropend. De rechtbank is daartoe overgegaan omdat op 1 september 2021 een aantal kansspelboetezaken door de meervoudige kamer zal worden behandeld, waarin het onder meer zal gaan over de omstandigheden die van invloed zijn op de hoogte van de boete en de wijze waarop het boetebeleid moet worden uitgelegd.

Bij brief van 8 november 2021 heeft de rechtbank gewezen op de uitspraak van de meervoudige kamer van 13 oktober 20212 en te kennen gegeven een nadere zitting niet nodig te vinden. Partijen zijn daarbij verzocht om binnen twee weken op de uitspraak van de meervoudige kamer te reageren en binnen vier weken te laten weten of zij wel op een nadere zitting willen worden gehoord.

Eiseres heeft een nader stuk ingediend en daarbij te kennen gegeven geen belang te hechten aan een nadere zitting. Verweerder heeft niet gereageerd.

De rechtbank heeft op 8 maart 2021 het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Waar gaat deze zaak over?

1.1. Eiseres is exploitant van de website [website] Verweerder heeft aan haar een boete van 312.500,- opgelegd, omdat zij zonder vergunning online kansspelen heeft aangeboden op de Nederlandse markt. Dit is in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Verweerder heeft het boetebesluit gebaseerd op onderzoeken van zijn toezichthouders, neergelegd in een op 4 januari 2018 opgesteld boeterapport over onder meer de aanbieder en het aanbod van kansspelen op de website, de toegankelijkheid van de website vanuit Nederland, de mogelijke betaalmethoden en het meedingen naar prijzen of premies. Daaruit blijkt volgens verweerder dat het aanbod van eiseres op Nederland was gericht, in ieder geval in de periode van 13 juli 2017 tot en met 7 november 2017.

1.2. Verweerder heeft voor de vaststelling van de boete de Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning uit 2014 gevolgd. Voor de hoogte van de boete is het bedrag van de

basisboete van 150.000,- als startpunt genomen. Vanwege de ernst van de overtreding, het aantal spellen dat werd aangeboden, de maximale inzetten en opnames, aangeboden bonussen en promoties is de basisboete verhoogd naar 250.000,-. Vervolgens heeft verweerder de vastgestelde basisboete met 25% verhoogd, in verband met bijzondere omstandigheden. Verweerder is daartoe overgegaan omdat op de website onvoldoende transparantie is over welke algemene voorwaarden van toepassing zijn op de aangeboden spellen.

1.3. Verder heeft verweerder het boetebesluit openbaar gemaakt, omdat het algemeen belang van informatievoorziening en transparantie in dit geval openbaarmaking rechtvaardigen en zwaarder moeten wegen dan de belangen van eiseres.

2. In het bestreden besluit heeft verweerder het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit gehandhaafd.

Wat vindt eiseres?

3.1. Eiseres betoogt dat verweerder is gebonden aan de prioriteringscriteria uit 2012 en dat zij erop mocht vertrouwen dat verweerder niet handhavend zou optreden, omdat zij niet aan die criteria voldoet. Verweerder heeft onzorgvuldig en willekeurig toepassing gegeven aan zijn handhavingsbeleid. Voorts betoogt eiseres dat de aangescherpte prioriteringscriteria onverbindend zijn, omdat daarmee het verbod in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok wordt opgerekt. Het is onduidelijk welke kenmerken maken dat er sprake is van een overtreding. Dit is in strijd met het legaliteitsbeginsel en maakt het onmogelijk de website daarop aan te passen. Voorts betoogt eiseres dat ten nadele van eiseres is afgeweken van het beleid uit 2017 en verweerder daarvan afwijkende criteria hanteert, zoals de populariteit van de website in Nederland en de schadelijkheid ten aanzien van de consument. Dit is in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel. Verder betoogt eiseres dat zij ernstig wordt benadeeld in haar verdediging en het recht op een eerlijk proces, zoals gewaarborgd in artikel 6 van het EVRM3. Eiseres stelt verder dat de boeteoplegging onevenredig is. Een waarschuwing zou voldoende zijn. Eiseres heeft al aanpassingen op de website doorgevoerd, door de mogelijkheid met iDEAL te betalen, te verwijderen. Ook wijst eiseres erop dat dit één van de eerste boetes is onder het nieuwe handhavingsbeleid uit 2017. Voorts betoogt eiseres dat er sprake is van dubbele bestraffing, doordat zij door de boete straks waarschijnlijk niet in aanmerking komt voor een vergunning onder de Wet Koa4.

3.2. Eiseres betoogt voorts dat verweerder de verhogingen van de basisboete onvoldoende heeft gemotiveerd en dat de opgelegde boete te hoog is. In vergelijking met andere boetezaken voldoet eiseres volgens verweerder aan de lichtste criteria die de mate van gerichtheid op de Nederlandse markt bepalen. Verder verwijst eiseres naar andere zaken waarin door de overtreders ook sportweddenschappen werden aangeboden, maar die een lagere boete opgelegd hebben gekregen. Bovendien is het aanbieden van sportweddenschappen geen bijzondere omstandigheid die volgens de Beleidsregels tot verhoging van de boete kan leiden. Hetzelfde geldt voor de onduidelijkheid over de toepasselijke algemene voorwaarden.

3.3. Ten aanzien van de openbaarmaking van het boetebesluit stelt eiseres dat zij hier onevenredig nadeel door heeft ondervonden in de vorm van onomkeerbare (reputatie)schade. Zo is de boete uitgebreid aan de orde gekomen in de media en nieuwsbrieven en heeft verweerder de betaaldiensten aangeschreven over de boeteoplegging. De algemene maatschappelijke belangen die verweerder beoogt te beschermen wegen hiertegen niet op.

4. Verweerder heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

<u>Is er sprake van een overtreding?</u>

5. Tussen partijen is niet in geschil dat eiseres online kansspelen heeft aangeboden op [website] en dat deze website ten tijde van de onderzoeken vanuit Nederland toegankelijk was. Eiseres had geen vergunning voor het aanbieden van kansspelen in Nederland. Het is vaste jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter dat voor de vraag of de Wok is overtreden voldoende is dat het voor een Nederlandse consument mogelijk is om op een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een online kansspel en dat niet relevant is of het aanbod primair gericht is op Nederland.5

5.1. Op de website van eiseres bestond de mogelijkheid te betalen via iDEAL. Van deze betaalwijze kan alleen gebruik worden gemaakt door een betaler die over een Nederlandse bankrekening beschikt, zodat hierin een objectieve aanwijzing is gelegen dat de website zich mede (actief) richt op potentiële deelnemers in Nederland.6 Dat de aanwezigheid van iDEAL pas zou blijken nadat met een spelersaccount is ingelogd, doet hier niet aan af. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat op dit punt sprake zou zijn van onrechtmatig verkregen bewijs, doordat de toezichthouder met valse persoonsgegevens een account zou hebben aangemaakt en zou hebben ingelogd. Verweerder heeft daartoe terecht gesteld dat hij zich niet met valse persoonsgegevens heeft gelegitimeerd. Verweerder heeft alleen de inlogstappen van de website doorlopen. Voor zover dat al als onrechtmatig moet worden aangemerkt, gaat het niet om een dusdanige inbreuk dat het bewijs niet mag worden gebruikt.

5.2. Verder heeft verweerder bij de beoordeling mogen betrekken dat in de algemene voorwaarden op de website 179 landen zijn opgesomd waarvan de inwoners zijn uitgesloten voor deelname. Daarin wordt Nederland niet genoemd. Los van de vraag of eiseres verplicht is een dergelijke lijst te gebruiken, heeft eiseres welbewust 179 landen op de lijst opgenomen. De omstandigheid dat Nederland daarop niet wordt genoemd, heeft verweerder daarom mogen betrekken bij zijn beoordeling. Ook heeft verweerder mogen betrekken dat eiseres een vacature had uitstaan voor customer support specialisten met Nederlands als moedertaal en dat de toezichthouder door een medewerker van de helpdesk in het Nederlands werd aangesproken. De stelling dat eiseres een internationaal personeelsbestand heeft en daarom op zoek is naar mensen die meerdere talen spreken, leidt niet tot een ander oordeel. De vacature lijkt immers te zien op een functie die ziet op communicatie met klanten. De omstandigheid dat op de website nergens staat vermeld dat in het Nederlands met de klantenservice kan worden gecommuniceerd, doet daar niet aan af. Verder heeft verweerder er terecht op gewezen dat in het jaarverslag van 2017 van de middellijk aandeelhouder van eiseres, [aandeelhouder] , staat dat zij aanwezig is op twaalf verschillende markten, waaronder Nederland en in een persbericht staat dat 6% van de opbrengst van eiseres afkomstig is van de Nederlandse markt. De stelling van eiseres dat in het jaarverslag ook staat dat [aandeelhouder] niet actief is in landen waar zij niet over een vergunning beschikt, lijkt hiermee niet in lijn en doet aan het voorgaande dan ook niet af.

5.3. Gelet op voorgaande heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de website van eiseres mede is gericht op de Nederlandse markt. Dat deze factoren niet worden genoemd in het Ladbrokes-arrest7, maakt niet dat deze feiten niet relevant zijn voor de beoordeling. In dit arrest wordt immers geen limitatieve opsomming gegeven van feiten die van belang kunnen worden geacht bij de vraag of een website (mede) is gericht op de Nederlandse markt.

5.4. De stelling dat afsluiting van de Nederlandse markt door middel van geoblocking zoals voorgesteld door verweerder in Nederland niet zou kunnen in verband met privacybescherming, maakt niet dat eiseres de overtreding niet had kunnen voorkomen. Wat hier verder ook van zij, verweerder heeft er in dit kader terecht op gewezen dat eiseres niet verplicht is geoblocking toe te passen en dat ook andere mogelijkheden bestaan om ervoor te zorgen dat zij in Nederland geen overtreding meer begaat. Het is aan eiseres hoe zij dat wil doen.

6. Daarmee is de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok komen vast te staan. Verweerder was daarom bevoegd handhavend op te treden. De vragen die vervolgens voorliggen zijn of verweerder in dit geval in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen en of de hoogte daarvan niet onevenredig is.

Heeft verweerder in redelijkheid handhavend kunnen optreden?

7.1. Aangezien het verweerder ontbreekt aan middelen en mankracht om tegen alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning handhavend op te treden, past verweerder het zogenoemde prioriteringsbeleid toe. Dat beleid bevat prioriteringscriteria aan de hand waarvan verweerder beoordeelt of aanbieders van online kansspelen zich met hun aanbod prominent op de Nederlandse markt richten. Aanbieders die aan één of meer dan één prioriteringscriterium voldoen, zullen volgens dat beleid (als eerste) aan handhavingsacties worden onderworpen. Eerder heeft de hoogste bestuursrechter overwogen dat zij dit beleid niet onredelijk acht, omdat in het bijzonder op Nederland gerichte illegale aanbieders veel schade aan Nederlandse consumenten kunnen berokkenen.8

7.2. Per 1 juni 2017 heeft verweerder haar aanpak uitgebreid, door zich verder te concentreren op kansspelaanbieders die zich (nog) specifiek en onmiskenbaar richten op Nederlandse spelers. Gerichtheid op de Nederlandse markt kan voor verweerder op verschillende manieren blijken, zoals bijvoorbeeld door kansspelaanbod via een website met een .nl-extensie, websites die in de Nederlandse taal te raadplegen zijn, online kansspelaanbod waarvoor reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, domeinnamen met daarin typisch aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen, betaalmiddelen die uitsluitend of grotendeels door Nederlanders worden gebruikt of het ontbreken van geoblocking. Naar het oordeel van de rechtbank behelst de uitbreiding van het beleid zoals dat per 1 juni 2017 is gaan gelden, geen andere ratio dan het voorgaande beleid. Hierdoor kan niet worden gezegd dat niet (langer) van de redelijkheid van het beleid kan worden uitgegaan.9

7.3. De rechtbank ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat met de aangescherpte prioriteringscriteria het verbod in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok wordt opgerekt. Het uitgangspunt blijft dat het online aanbieden van kansspelen zonder vergunning verboden is en dat er een verplichting bestaat tot het staken van illegaal aanbod. De aangescherpte prioriteringscriteria scheppen gelet daarop geen andere verplichtingen voor eiseres. De aangescherpte prioriteringscriteria zijn naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet in strijd met het legaliteitsvereiste en de rechtszekerheid en hoeven dus ook niet onverbindend te worden verklaard. De omstandigheid dat de prioriteringscriteria volgens eiseres onvoldoende duidelijk waren, maakt dat niet anders. Het was immers duidelijk dat het zonder vergunning online aanbieden van kansspelen verboden is. Voor zover de criteria bij eiseres vragen opriepen, lag het op haar weg om verweerder hierover te bevragen.

7.4. Eiseres heeft verder betoogd dat in strijd met het vertrouwensbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel geen overgangstermijn is gegund, om zich met het oog op de aangescherpte prioriteringscriteria te deprioriteren. Zij wijst in dit verband op een mededeling van verweerder in een brief van 6 mei 2013 dat aanbieders van online kansspelen tijdig op de hoogte zullen worden gesteld indien de prioriteringscriteria worden aangescherpt. Zoals de rechtbank reeds eerder heeft overwogen10 moet die brief worden gelezen tegen de achtergrond van het toen geldende beleid. Dat beleid is nadien gewijzigd en er is in nieuwsberichten en nieuwsbrieven door verweerder te kennen gegeven dat hij per 1 januari 2017 geen individuele aanschrijvingsbrieven meer verstuurt. Verweerder mocht dan ook voor de bekendmaking van het aangescherpte prioriteringsbeleid volstaan met het publiceren daarvan op zijn website.11 Ten slotte wijst de rechtbank erop dat tussen de inwerkingtreding van het aangescherpte beleid per 1 juni 2017 en het eerste onderzoek op de website van eiseres op 13 juli 2017, een periode van anderhalve maand is gelegen, waarbinnen eiseres haar website zodanig had kunnen aanpassen dat het aanbod daarop niet (meer) op de Nederlandse markt is gericht.

7.5. Ten aanzien van het betoog van eiseres dat verweerder haar ten onrechte heeft geselecteerd voor handhaving, overweegt de rechtbank dat voor de uitoefening van de handhavende bevoegdheid van verweerder niet relevant is welke omstandigheden precies tot het verrichten van het onderzoek hebben geleid. Dit geldt ook voor het eventueel gebruik maken door verweerder van aanvullende interne selectiecriteria bij het verrichten van onderzoek. Het al dan niet voldoen aan die criteria maakt immers niet dat de overtreding niet is begaan. Voor de stelling van eiseres dat verweerder eerst jegens de aanbieders die zich niet aan de prioriteringscriteria uit 2012 conformeren, handhavend had

moeten optreden, is geen steun in de stukken of in het recht te vinden. De prioriteringscriteria kennen geen recht op een rangorde bij handhaving toe, aangezien verweerder zijn toezicht- en handhavingsbevoegdheden spontaan kan uitoefenen. Het enige waar de criteria de mogelijkheid toe bieden is de kans op handhaving in voorkomende gevallen te verkleinen.

7.6. Gezien het voorgaande kan de omstandigheid dat verweerder de (invoer)gegevens voor de software waarmee de selectie van de website van eiseres voor onderzoek is gemaakt, niet heeft overgelegd, niet tot het oordeel leiden dat de website van eiseres ten onrechte voor onderzoek en handhaving is geselecteerd. Deze gegevens liggen niet ten grondslag aan het boetebesluit en het bestreden besluit, en zijn daarom geen op de zaak betrekking hebbende stukken die door verweerder overgelegd hadden moeten worden. Van schending van artikel 6 van het EVRM en het zorgvuldigheidsbeginsel doordat verweerder de voornoemde gegevens niet heeft overgelegd, is dan ook geen sprake.

7.7. De rechtbank heeft in meerdere uitspraken reeds overwogen dat het prioriteringsbeleid van verweerder niet kan worden aangemerkt als een gedoogbeleid. Eiseres heeft er dan ook niet op mogen vertrouwen dat jegens haar niet handhavend zou kunnen worden opgetreden, indien zij niet zou voldoen aan de prioriteringscriteria. Verweerder heeft in zoverre dan ook handhavend tegen eiseres mogen optreden.12

7.8. Eiseres is gevestigd in een lidstaat van de Europese Unie en valt onder de reikwijdte van artikel 56 van het VWEU13. Eiseres heeft gesteld dat aan haar door meerdere lidstaten van de Europese Unie, volgens de ter plaatse geldende nationale wet- en regelgeving, een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen is verleend. De rechtbank overweegt dat uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie14 volgt dat de lidstaten binnen zekere grenzen de bevoegdheid hebben om op het gebied van de kansspelen hun eigen beschermingsniveau te bepalen en een eigen beleid te voeren. Dit betekent dat een door een andere lidstaat verleende kansspelvergunning niet door verweerder hoeft te worden erkend. Aan de omstandigheid dat eiseres in andere lidstaten over een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen beschikt, komt daarom in het kader van dit beroep geen doorslaggevende betekenis toe. Voor zover eiseres heeft betoogd dat verweerder handelt in strijd met het transparantievereiste door andere criteria te hanteren en dat het daardoor niet voldoende duidelijk en ondubbelzinnig is aan welke eisen een aanbieder moet voldoen om zijn aanbod te kunnen blijven aanbieden en verschoond te blijven van handhaving, wijst de rechtbank erop dat, zoals hiervoor al is overwogen, het voldoen aan de prioriteringscriteria niet betekent dat er geen overtreding wordt begaan en niet kan worden gehandhaafd.

Is de handhaving evenredig?

8. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat met het verwijderen van de mogelijkheid via iDEAL te betalen de overtreding niet is beëindigd. Eerst een waarschuwing geven lijkt gelet op de voorgeschiedenis dan ook zinloos en daartoe is verweerder op grond van de wet- en regelgeving ook niet gehouden. Voorts is het vaste rechtspraak dat er geen sprake is van een dubbele bestraffing, doordat eiseres door de opgelegde boete straks mogelijk niet meer in aanmerking komt voor een vergunning onder de Wet Koa. Tegen een afwijzing van een vergunning staan rechtsmiddelen open. Ook de omstandigheid dat verweerder eiseres geen vertaling van het boetebesluit heeft verstrekt, maakt niet dat handhaving onevenredig is. In artikel 5:49, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat dat het bestuursorgaan ervoor zorgdraagt dat gegevens in een voor de overtreder begrijpelijke taal worden medegedeeld, voor zover blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt. Al ten tijde van de zienswijze werd eiseres bijgestaan door een Nederlandse advocaat. 15 Verweerder kon daarom volstaan met een Nederlandstalig besluit. Het opleggen van de boete is naar het oordeel van de rechtbank dan in zoverre ook niet onevenredig.

De hoogte van de boete

9. Verweerder is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. Verweerder moet bij het toepassen van deze bevoegdheid 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 het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit is geregeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Awb16. Verweerder kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook als de rechter het beleid niet onredelijk heeft bevonden, moet verweerder bij de toepassing daarvan in een individueel geval beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen aan de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. De rechter toetst het besluit van het bestuursorgaan zonder terughoudendheid.17

9.1. De hoogste bestuursrechter heeft in de uitspraak van 17 februari 202118 onder meer overwogen dat verweerder in die zaak niet deugdelijk had gemotiveerd op welke wijze het bedrag van de verhogingen is vastgesteld. De enkele verwijzing door verweerder naar de hoogte van boetes in vergelijkbare zaken is daartoe onvoldoende. Verweerder heeft nagelaten te motiveren welke concrete omstandigheden, in welke mate, en in relatie tot welk onderdeel van de boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

9.2. De rechtbank is van oordeel dat verweerder ook in het bestreden besluit onvoldoende heeft gemotiveerd op welke wijze het bedrag van de verhogingen van de basisboete is vastgesteld. Hoewel verweerder in het boetebesluit wel de concrete omstandigheden heeft genoemd, zoals het aantal en de soort beschikbare spellen, de bonussen, promoties, inzetten en de risicos voor spelers, heeft verweerder nagelaten te motiveren welke concrete omstandigheden, in welke mate en in relatie tot welk onderdeel van de boetebeleidsregels voor de verhogingen van belang zijn geacht.

10.1. Verweerder heeft ter zitting evenwel uiteengezet dat de hoogte van de boete in drie stappen wordt bepaald.19 Stap 1 is het opleggen van het minimale startbedrag. Deze is conform de Boetebeleidsregels vastgesteld op 150.000,-.

10.2. Stap 2 is een verhoging van de basisboete op grond van omstandigheden als bedoeld in onderdeel 5 van de Boetebeleidsregels die zien op de vergroting van de beschikbaarheid van de kansspelen, de aantrekkingskracht van de website en/of de verleiding tot onverstandig of onmatig speelgedrag voor spelers. Daarbij gaat het om het aantal websites, het aantal spellen, de hoogte van de prijzen, de verplichte minimale hoogte bij een eerste storting, de hoogte van de welkomstbonussen, de maximale deposit, en andere omstandigheden zoals reclame- en wervingsacties. In dat opzicht acht verweerder het relevant dat eiseres meer dan 700 casinospellen aanbood op haar website, waarvan de meeste een short-odd-karakter hebben, met daarnaast nog weddenschappen op meer dan dertig sporten. Eiseres is dan ook een professionele, grootschalig opererende aanbieder van risicovolle kansspelen. Dit rechtvaardigt volgens verweerder een verhoging van de basisboete met 50.000,-. Eenzelfde bedrag komt erbij vanwege de omstandigheid dat eiseres diverse bonussen en promoties aanbood en omdat spelers onbeperkt geld konden inzetten. De boete komt daarmee op 250.000,-.

10.3. Stap 3 is een eventuele verlaging of verdere verhoging van de basisboete vanwege bijzondere omstandigheden. In dat kader heeft verweerder een verhoging van 25% gepast geacht, vanwege de omstandigheid dat op de website onvoldoende duidelijk is welke algemene voorwaarden van toepassing zijn op de verschillende spellen. Daardoor zijn de rechten van de spelers volgens verweerder onvoldoende gewaarborgd. De boete is daarmee vastgesteld op 312.500,-.

10.4. Tot slot vergelijkt verweerder de vastgestelde boete ten opzichte van eerder opgelegde boetes, om te controleren of de boete niet onredelijk hoog uitvalt vergeleken met soortgelijke gevallen. Verweerder heeft daarbij onder meer een vergelijking gemaakt met de boetes die zijn opgelegd aan Corona Ltd, Bet-at-Home, VIG Software Ltd en Bluemay N.V. en Redcorp S.A. Dit heeft niet geleid tot een matiging van de vastgestelde boete.

11. De rechtbank is van oordeel dat verweerder hiermee het in het bestreden besluit geconstateerde motiveringsgebrek in zoverre heeft hersteld.

12.1. Voor zover eiseres heeft gesteld dat zij in vergelijking met andere boetezaken aan de lichtste criteria voldoet die de mate van gerichtheid op de Nederlandse markt bepalen, overweegt de rechtbank dat deze omstandigheid niet maakt dat verweerder de boete diende te verlagen. Verder is de rechtbank van oordeel dat verweerder, gelet op het brede, diverse en snel wisselende aanbod van kansspelen, niet verplicht is een beleid te hanteren dat specifieker vastlegt voor welke omstandigheden en met welke concrete bedragen de basisboete wordt verhoogd.20 De omstandigheid dat het aanbieden van sportweddenschappen niet specifiek in de Boetebeleidsregels s genoemd als boeteverhogende omstandigheid, maakt dan ook niet dat verweerder dit aspect niet bij de boetevaststelling heeft mogen betrekken. Hetzelfde geldt voor de onduidelijkheid over de toepasselijke algemene voorwaarden. Verder blijkt uit de door verweerder gegeven motivering niet dat de omzet van eiseres op de Nederlandse markt een rol heeft gespeeld bij de boetevaststelling.

12.2. De rechtbank ziet verder geen aanleiding voor het oordeel dat in de door eiseres genoemde boetezaken waarin het aanbieden van sportweddenschappen ook een rol heeft gespeeld, lagere boetes zijn opgelegd. Zo heeft verweerder te kennen gegeven dat in de zaak Corona Ltd. de basisboete met twee keer 75.000,- is verhoogd en in de zaak Bet-at-Home met in totaal 110.000,-. Het verschil in het uiteindelijke boetebedrag hangt dan ook samen met andere factoren, zodat geen sprake is van gelijke gevallen die anders bestraft worden.

12.3. Verder heeft verweerder de omstandigheid dat onvoldoende duidelijk is welke algemene voorwaarden van toepassing zijn op de verschillende spellen als bijzondere omstandigheid mogen aanmerken. Verweerder heeft erop gewezen dat volgens de website van eiseres voor veel spellen geldt dat naast de algemene voorwaarden van eiseres ook de algemene voorwaarden van de betreffende leverancier gelden en dat bij strijdigheid tussen die algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van die derden voor gaan. Verweerder heeft erop gewezen dat voor de consument niet duidelijk wordt voor welke spellen dit geldt, wat de algemene voorwaarden van derden inhouden, dan wel waar hij die kan vinden. Eiseres heeft dit onvoldoende betwist. Het is voor de consument daardoor onduidelijk wat zijn rechten en verplichtingen zijn. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit juist bij een risicovolle dienst als online kansspelen, waarop geen toezicht kan worden gehouden, extra kwalijk is.

13. Gelet op het voorgaande acht de rechtbank de opgelegde boete passend en geboden en niet onevenredig hoog.

De openbaarmaking van het boetebesluit

14. Het is vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechter dat het boetebesluit een bevoegd genomen besluit is in het kader van een aan verweerder door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van de regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Bij deze toezichthoudende taak past dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd. Ook in de situatie waarin verweerder overgaat tot een spontane openbaarmaking op grond van artikel 8 van de Wob, moet een afweging van belangen plaatsvinden. Die afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, moet worden afgewogen tegen het belang van eiseres om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie. Daarbij wordt aan het algemeen belang een groot gewicht toegekend.21

15. Verweerder heeft in het besluit tot openbaarmaking overwogen dat zij er aan hecht sanctiebesluiten openbaar te maken vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt

verweerder met de openbaarmaking transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen.

16. Eiseres heeft de gestelde (reputatie)schade niet met concrete gegevens gemotiveerd. Daarbij komt dat verweerder erop heeft gewezen dat in de praktijk blijkt dat aanbieders van kansspelen geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van een aan hen gericht boetebesluit. Verweerder heeft dan ook het belang van transparantie en het verstrekken van informatie in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van eiseres bij het uitblijven van reputatieschade.

Conclusie.

17. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb te worden vernietigd, in verband met het in rechtsoverweging 9.2 geconstateerde motiveringsgebrek ten aanzien van de hoogte van de boete. Nu verweerder ter zitting dit motiveringsgebrek heeft hersteld, ziet de rechtbank aanleiding de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

18. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.897,50 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting en 0,5 punt voor het indienen van een schriftelijke reactie na heropening, met een waarde per punt van 759,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor wat betreft de motivering van de hoogte van de boete;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 345,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van 1.897,50.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D. Biever, rechter, in aanwezigheid van mr. A. Nobel, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 19 april 2022.

De griffier is verhinderd de
uitspraak mede te ondertekenen

griffier rechter

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.

---

1 Wet op de kansspelen.

2 Uitspraak van deze rechtbank van 13 oktober 2021 (ECLI:NL:RBDHA:2021:11092).

3 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

4 Wet Kansspelen op afstand.

5 Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484.

6 Uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018, ECL:NL:RVS:2018:155.

7 Arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005 (ECLI:NL:HR:2005:AR4841).

8 Uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484.

9 Zie ook de uitspraak van deze rechtbank van 13 oktober 2021.

10 Zie de uitspraak van deze rechtbank van 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961.

11 Zie ook de uitspraak van deze rechtbank van 13 oktober 2021.

12 Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.

13 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

14 Zie onder meer het arrest van 15 september 2011, Dickinger en Ömer, ECLI:EU:C:2011:582.

15 Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3494, ro. 4.2.

16 Algemene wet bestuursrecht.

17 Zie de uitspraak van de Afdeling van 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:315.

18 ECLI:NL:RVS:2021:315.

19 Zie ook de uitspraak van deze rechtbank van 13 oktober 2021.

20 Zie ook de uitspraak van deze rechtbank van 13 oktober 2021.

21 Uitspraak van de Afdeling van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.
