ECLI:NL:RVS:2021:2295

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	13-10-2021
Datum publicatie	13-10-2021
Zaaknummer	201905212/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete opgelegd wegens overtreding van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) ter hoogte van 270.000,-. Zij zijn voor de betaling van de boete elk hoofdelijk aansprakelijk. Bij datzelfde besluit heeft de KSA een boete aan Spinity opgelegd wegens overtreding van de Wok ter hoogte van 100.000,-. De KSA heeft Simbat in 2012 en in 2013 aangeschreven in verband met het aanbieden van kansspelen via de websites Riverbingo.com, Eurocazino.com en Slotplaza.com. In 2014 heeft de KSA meldingen ontvangen over de websites 777bingo.nl, Jojobingo.nl en Bingolot.nl. Verder heeft de KSA in 2015 meldingen ontvangen over de Facebookpagina Simbatgokkasten, over gokken bij Simbat met betaling via 0909-nummers, over Eurocazino.com en over Simbatgokkasten.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2022/46 met annotatie van C.M.M. van Mil, R.P.A. Kraaijeveld

Uitspraak

201905212/1/A3.

Datum uitspraak: 13 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Simbat Entertainment Systems Limited, gevestigd op de Seychellen,
2. de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de KSA),
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. Spinity Limited, gevestigd te Malta,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 juni 2019 in zaken nrs. 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121 in het geding tussen:

Simbat,

[appellant sub 3],

Spinity,

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete opgelegd wegens overtreding van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) ter hoogte van 270.000,-. Zij zijn voor de betaling van de boete elk hoofdelijk aansprakelijk. Bij datzelfde besluit heeft de KSA een boete aan Spinity opgelegd wegens overtreding van de Wok ter hoogte van 100.000,-.

Bij afzonderlijk besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA besloten het besluit tot oplegging van de boetes aan Simbat, [appellant sub 3] en Spinity openbaar te maken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob).

Bij besluit op bezwaar van 3 mei 2018 heeft de KSA de bezwaren van Simbat, [appellant sub 3] en Spinity tegen deze twee besluiten van 5 juli 2017 ongegrond verklaard.

De KSA heeft bij besluit op bezwaar van 11 september 2018 de bezwaren van Simbat, [appellant sub 3] en Spinity tegen de twee besluiten van 5 juli 2017 opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 juni 2019 heeft de rechtbank de door Simbat en Spinity ingestelde beroepen ongegrond verklaard. De rechtbank heeft het beroep van [appellant sub 3] gegrond verklaard, het besluit van 3 mei 2018 vernietigd voor zover daarbij de aan [appellant sub 3] opgelegde boete en het besluit tot openbaarmaking van die boete in stand zijn gelaten. Zij heeft de besluiten van 5 juli 2017 in zoverre herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben Simbat, Spinity en de KSA hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 3] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Simbat, [appellant sub 3], Spinity en de KSA hebben ieder een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Simbat, [appellant sub 3], Spinity en de KSA hebben ieder nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 24 november 2020, waar de KSA, vertegenwoordigd door mr. I.M. Zuurendonk, Simbat, vertegenwoordigd door mr. I.E.M. Verheijen, advocaat te Leiden, Spinity, vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn en [appellant sub 3], vertegenwoordigd door mr. M.I. Robichon, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

ENKELE OPMERKINGEN VOORAF

1. Het gaat in deze zaak om drie hoger beroepen van Simbat, de KSA en Spinity en om een incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3]. De zaak gaat over aan Simbat, Spinity en [appellant sub 3] opgelegde boetes en de daaropvolgende openbaarmaking van het boetebesluit. De uitspraak begint met een inleiding waarin de voorgeschiedenis van de zaak wordt geschetst. Daarna volgt een weergave van de besluitvorming van de KSA en van de aangevallen uitspraak. In het onderdeel Het geschil in hoger beroep worden achtereenvolgens het hoger beroep van Simbat, het hoger beroep van de KSA samen met het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] en ten slotte het hoger beroep van Spinity behandeld. In de uitspraak komen verschillende onderwerpen aan bod. Simbat en Spinity vechten elk het oordeel van de rechtbank aan over zowel de boete als de daaropvolgende openbaarmaking. In het hoger beroep van de KSA en het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] staat de vraag centraal of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat [appellant sub 3] niet als overtreder kan worden aangemerkt. De openbaarmaking van het boetebesluit ten aanzien van [appellant sub 3] staat in hoger beroep niet ter discussie. Daar waar nodig is voor de leesbaarheid van deze uitspraak, zijn tussenconclusies en conclusies opgenomen. In het laatste onderdeel van de uitspraak zijn een samenvatting, de eindconclusie en overwegingen over de proceskosten opgenomen.

1.1. Het relevante juridische kader is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

INLEIDING

2. De KSA heeft Simbat in 2012 en in 2013 aangeschreven in verband met het aanbieden van kansspelen via de websites Riverbingo.com, Eurocazino.com en Slotplaza.com.

2.1. In 2014 heeft de KSA meldingen ontvangen over de websites 777bingo.nl, Jojobingo.nl en Bingolot.nl. Verder heeft de KSA in 2015 meldingen ontvangen over de Facebookpagina Simbatgokkasten, over gokken bij Simbat met betaling via 0909-nummers, over Eurocazino.com en over Simbatgokkasten. Ook heeft de KSA in 2012 een e-mail ontvangen met in de bijlage een artikel met als titel Game over.

2.2. De meldingen in 2014 en 2015 zijn voor de KSA reden geweest voor een onderzoek. In de periode van 5 november 2015 tot en met 16 juni 2016 heeft hij de volgende elf websites vastgelegd en onderzocht:

1. Simbatgokkasten.net;

2. Simbatgokkasten.com;
3. NLbingo.nl;
4. Gamblefactory.nl;
5. Aviscratch.com;
6. Eurocazino.com;
7. Bingolot.com;
8. Drgambler.com;
9. Scratchticker.com;
10. Slotstar.com;
11. 777bingo.nl.

2.3. Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport van 10 november 2016, waarin de KSA heeft geconstateerd dat Simbat en [appellant sub 3] in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok hebben gehandeld door zonder vergunning online kansspelen aan te bieden. Spinity heeft volgens datzelfde rapport in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok gehandeld door de deelneming aan online kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend, te bevorderen.

BESLUITVORMING

A. Over de boeteoplegging

3. Bij besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete opgelegd van 270.000,-. Zij zijn voor de betaling van de boete elk hoofdelijk aansprakelijk. De KSA heeft bij datzelfde besluit aan Spinity een boete opgelegd van 100.000,-.

3.1. Over de boeteoplegging aan Simbat komt de KSA tot de conclusie dat op de elf onderzochte websites kansspelen zijn aangeboden zonder vergunning. Het ging om bingos, casinospelen en speelautomaten. Met deelname aan die kansspelen kon worden meegedongen naar prijzen of premies. Een speler kon geld storten met behulp van iDeal of via een aantal telefoonnummers. Simbat was volgens de KSA bij alle onderzochte websites betrokken en het aanbod op de websites was in elk geval beschikbaar over de periode van april 2012 tot en met april 2016. Deze websites richtten zich volgens de KSA ook op de Nederlandse markt. Dit levert een overtreding op van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Volgens de KSA is deze overtreding als zeer ernstig te kwalificeren. Bij de beoordeling van de hoogte van de boete heeft de KSA de ernst van de overtreding, het aantal websites, het aantal aangeboden spellen, de aangeboden bonussen en de minimale of maximale storting die een speler kon doen, betrokken. Daarnaast heeft de KSA bij zijn beoordeling over de hoogte van de boete betrokken dat de app Random Runner is gepresenteerd als goedgekeurd 12+ en dat iDeal als betrouwbaarheidskenmerk voor het eigen aanbod is gepresenteerd. Volgens de KSA is een boete van 270.000,- waarbij het startbedrag van 100.000,- in acht is genomen, op zijn plaats. Dat startbedrag is genoemd in de Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning (hierna: de Boetebeleidsregels).

3.2. Ook [appellant sub 3] is volgens de KSA betrokken bij de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Daarbij heeft de KSA van belang gevonden: i) de mededelingen van [appellant sub 3] in het artikel Game over, ii) het gebruik van het adres [locatie], iii) zijn optreden als contactpersoon voor PayandPlay Ltd. te Malta, iv) zijn aandeelhouderschap van Sophira Investment Groep S.A. te Panama, ABC International Services Ltd. op de Seychellen en Building Bridges op de Seychellen, v) zijn hoedanigheid van aandeelhouder en bestuurder van Wygron B.V., bestuurder van Pinfoon B.V., aandeelhouder en bestuurder van Telepay B.V., vi) zijn hoedanigheid van aandeelhouder en bestuurder van Reelsoft Ltd. vii) zijn hoedanigheid van aandeelhouder en bestuurder van Marlinde B.V., viii) zijn hoedanigheid van directeur van Reelsoft Holding Ltd., ix) zijn hoedanigheid van aandeelhouder van Cleopatra Group Corp via Sophira Investment Group S.A. en x) zijn hoedanigheid van adviseur en gemachtigde van Simbat. Volgens de KSA is het passend en geboden om de boete van 270.000,00 ook aan [appellant sub 3] op te leggen. Simbat en [appellant sub 3] zijn volgens de KSA voor de betaling van de boete ieder hoofdelijk aansprakelijk.

3.3. Over de boeteoplegging aan Spinity komt de KSA tot de conclusie dat zij het affiliate-programma van Simbat heeft verzorgd via de website Spinitiy.com. Simbat heeft Spinity volgens de KSA aangeduid als

our promotional agent voor het aanbod van Eurocazino en voor het aanbod op de website Bingolot.com. Hierbij is ook van belang dat Spinity de domeinnamen van een aantal van de onderzochte websites heeft geregistreerd en dat zij onderdeel is van de bedrijfsconstructie die rond Simbat is opgebouwd. Daarmee heeft Spinity een faciliterende rol vervuld in het aanbod van Simbat en heeft zij in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok gehandeld. Volgens de KSA leidt de bevordering van deelname aan niet-vergunde online kansspelen door het promoten en verspreiden van het illegale aanbod via een affiliate-programma tot een vergroting van het bereik van dat aanbod en daarmee tot een vergroting van het aantal mogelijke spelers. De KSA vindt voor de overtreding van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wok door Spinity een boete van 100.000,- op zijn plaats.

3.4. Simbat, [appellant sub 3] en Spinity hebben tegen het boetebesluit van 5 juli 2017 bezwaar gemaakt. De KSA heeft deze bezwaren onder verwijzing naar het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bij zijn besluit van 3 mei 2018 ongegrond verklaard.

3.5. De KSA heeft met dit laatste besluit het standpunt van de Adviescommissie overgenomen dat het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid is. Het prioriteringsbeleid is bedoeld om een volgorde aan te brengen in de handhaving en Simbat kwam na diverse meldingen in 2014 en 2015 opnieuw onder de aandacht. Verder heeft de KSA, anders dan [appellant sub 3] en Spinity hebben aangevoerd, niet de vaste gedragslijn om elke betrokkene die in een onderzoek naar voren komt aan te schrijven en in de gelegenheid te stellen zich te deprioriteren voor nader onderzoek. Simbat heeft erkend aanbieder te zijn van online kansspelen en deze kansspelen in licentie aan te bieden aan derden. Bovendien heeft Simbat het aanbod van kansspelen beschikbaar gesteld op haar affiliate-websites. Daarom moet volgens de KSA ook het kansspelaanbod op de affiliate-websites aan haar worden toegerekend. Verder heeft [appellant sub 3] op verschillende momenten werkzaamheden verricht voor Simbat en is hij als director betrokken bij andere rechtspersonen en ondernemingen, die in relatie staan tot Simbat. Zijn betrokkenheid is, anders dan [appellant sub 3] heeft gesteld, niet beperkt en de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok door Simbat kan ook hem worden aangerekend. Spinity heeft volgens de KSA met het verzorgen van een affiliate-programma voor Simbat en haar optreden als promotional agent voor Simbat wervings- en reclamediensten voor illegale kansspelen verricht. Daarmee heeft zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok overtreden. De hoogte van de boete aan Simbat en [appellant sub 3] is volgens de KSA overeenkomstig de Boetebeleidsregels vastgesteld en in lijn met eerder opgelegde boetes aan andere overtreders. Daarbij heeft de KSA als uitgangspunt het startbedrag van 100.000,- gebruikt en heeft hij boeteverhogende omstandigheden in aanmerking genomen. Voor de hoogte van de aan Spinity opgelegde boete heeft de KSA eenmalig aangesloten bij het startbedrag uit de Boetebeleidsregels. De KSA meent dat deze boete in redelijke verhouding staat tot de gepleegde overtreding.

B. Over de openbaarmaking

4. Bij besluit van 5 juli 2017 heeft de KSA op grond van artikel 8 van de Wob besloten tot openbaarmaking van de bij besluit van 5 juli 2017 opgelegde boetes aan Simbat, [appellant sub 3] en Spinity.

4.1. De KSA hecht eraan sanctiebesluiten openbaar te maken vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over of te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risicos die consumenten daarbij lopen. Verder wil hij met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie bieden over het functioneren van zijn organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang vanwege de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Verder vindt de KSA het van belang dat consumenten kennis kunnen nemen van het feit dat betrokkenen in strijd met de Wok hebben gehandeld. Volgens de KSA weegt het belang van openbaarmaking zwaarder dan het belang van betrokkenen.

4.2. Simbat, [appellant sub 3] en Spinity hebben bezwaar gemaakt tegen het besluit tot openbaarmaking. De KSA heeft deze bezwaren onder verwijzing naar het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bij het al eerder genoemde besluit op bezwaar van 3 mei 2018 ongegrond verklaard.

C. Nader besluit

4.3. Bij besluit van 11 september 2018 heeft de KSA het besluit van 3 mei 2018, waarbij de aan Simbat, [appellant sub 3] en Spinity opgelegde boetes en de openbaarmaking van het besluit van 5 juli 2017 in

stand zijn gelaten, vervangen en de bezwaren opnieuw ongegrond verklaard. In dat latere besluit heeft de KSA een paragraaf aan zijn motivering toegevoegd, maar is hij verder bij zijn motivering over de boeteoplegging aan Simbat, [appellant sub 3] en Spinity gebleven.

4.4. Dat dit besluit op bezwaar het eerdere besluit op bezwaar van 3 mei 2018 vervangt, leidt de Afdeling af uit de brief waarmee de KSA het besluit op bezwaar van 11 september 2018 aan de rechtbank heeft verzonden. Daarin schrijft de KSA dat hij op 11 september 2018 een nieuw besluit op bezwaar heeft genomen ter vervanging van het besluit van 3 mei 2018 en dat hij het nieuwe besluit gelet op artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan de rechtbank heeft gestuurd.

4.5. De rechtbank heeft het vervangende besluit van 11 september 2018 weliswaar in het procesverloop van haar uitspraak genoemd, maar zij heeft alleen een oordeel gegeven over het bestreden besluit. Met het bestreden besluit doelt zij op het besluit van 3 mei 2018. De rechtbank heeft dus ten onrechte geen toepassing gegeven aan artikel 6:19 van de Awb. De Afdeling zal dat in het vervolg van haar uitspraak wel doen. Dat betekent dat delen van de uitspraak van de rechtbank in elk geval worden vernietigd, omdat zij geen toepassing heeft gegeven aan artikel 6:19 van de Awb.

AANGEVALLEN UITSPRAAK

5. De rechtbank heeft het beroep van Simbat ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank zijn partijen het erover eens dat Simbat via de website Eurocazino.com online kansspelen heeft aangeboden, dat het aanbod van kansspelen bereikbaar was voor zich in Nederland bevindende spelers en dat zij daarvoor geen vergunning heeft. Verder heeft de KSA aannemelijk gemaakt dat de websites NLbingo.nl, Aviscratch.com, 777bingo.nl, Simbatgokkasten.com, Simbatgokkasten.net, Slotstar.com en Gamblefactory.nl als affiliate-websites toegang boden tot het aanbod van Simbat. De KSA heeft zich volgens de rechtbank in dit kader terecht op het standpunt gesteld dat degene die zijn kansspelaanbod ter beschikking stelt en toegankelijk maakt via affiliate-websites, de verantwoordelijkheid voor deze wijze van aanbieden van kansspelen niet kan afwijzen. Voor het vaststellen van de overtreding is verder niet van belang of een aanbieder zich heeft geprioriteerd op grond van de Boetebeleidsregels. De Boetebeleidsregels zijn op het punt van de prioritering geen gedoogregels, maar alleen bedoeld om een volgorde aan te brengen in de handhaving. Simbat mocht volgens de rechtbank aan de prioriteringscriteria en de aan haar gerichte brieven niet het vertrouwen ontlenen dat de KSA niet handhavend zou optreden. Ten slotte heeft de rechtbank geoordeeld dat de KSA de hoogte van de aan Simbat opgelegde boete goed heeft gemotiveerd en dat de boete passend en geboden is. Over de openbaarmaking van de aan Simbat opgelegde boete heeft de rechtbank geoordeeld dat de KSA tot openbaarmaking kon overgaan.

5.1. De rechtbank heeft het beroep van [appellant sub 3] gegrond verklaard. Zij heeft vastgesteld dat uit de dossierstukken blijkt dat [appellant sub 3] als directeur, aandeelhouder, bestuurder, adviseur en gemachtigde betrokken is bij diverse ondernemingen die met Simbat te maken hebben. Daarnaast heeft de KSA zich terecht op het standpunt gesteld dat hij nog steeds contactpersoon is voor Simbat bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). Toch heeft de KSA hiermee niet aannemelijk gemaakt dat tussen [appellant sub 3] en Simbat zon verwevenheid bestaat dat ook [appellant sub 3] als overtreder van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok moet worden aangemerkt. Verder is volgens de rechtbank niet gebleken dat [appellant sub 3] zo was betrokken bij de bedrijfsvoering van Simbat dat hij de overtreding kon tegengaan. De KSA heeft de boete daarom ten onrechte ook aan [appellant sub 3] opgelegd. Omdat de KSA geen boete had mogen opleggen, heeft de KSA volgens de rechtbank ook ten onrechte besloten om deze boete openbaar te maken.

5.2. Over het beroep van Spinity heeft de rechtbank geoordeeld dat de KSA zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Spinity, door op te treden als promotional agent, werving- en reclamediensten heeft aangeboden. Daarmee heeft zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok overtreden. Anders dan Spinity heeft betoogd, is voor het vaststellen van een overtreding volgens de rechtbank niet vereist dat eerst een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok wordt vastgesteld. Verder hoefde de KSA Spinity niet eerst te waarschuwen en in de gelegenheid te stellen om haar websites aan te passen. Ook heeft de KSA geen aanleiding hoeven zien om Spinity een last onder dwangsom op te leggen in plaats van een boete. Over de hoogte van de boete heeft de KSA nog geen beleidsregels vastgesteld en heeft zij eenmalig aangesloten bij het startbedrag van 100.000,- uit de Boetebeleidsregels. De hoogte van de boete is evenredig en de KSA heeft volgens de rechtbank bovendien tot openbaarmaking van de aan Spinity opgelegde boete kunnen overgaan.

HET GESCHIL IN HOGER BEROEP

6. Tegen deze uitspraak hebben Simbat, de KSA en Spinity hoger beroep ingesteld. [appellant sub 3] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld. Hieronder zal de Afdeling eerst het hoger beroep van Simbat beoordelen. Daarna komen het hoger beroep van de KSA en het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] aan bod. Ten slotte zal het hoger beroep van Spinity worden behandeld.

I. HET HOGER BEROEP VAN SIMBAT

7. Simbat stelt in haar hoger beroep zowel het oordeel van de rechtbank over de aan haar opgelegde boete, als het oordeel over de openbaarmaking van de boete ter discussie. Deze onderdelen worden hieronder in deze volgorde behandeld.

A. Over de opgelegde boete

i. Overtreding

8. Simbat betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de KSA ten onrechte een beboetbare overtreding heeft aangenomen. Zij bood kansspelen aan via de websites Eurocazino.com, Bingolot.com, Drgambler.com en Slotstar.com. Het aanbod op die websites was niet gericht op Nederland en de websites voldeden niet aan de prioriteringscriteria, zoals de KSA ook aan haar heeft bevestigd. Bovendien heeft de KSA zich tijdens verschillende gelegenheden op het standpunt gesteld dat aanbod dat niet is gericht op Nederland, maar dat wel beschikbaar is in Nederland, niet zou worden beboet. Een blokkade van Nederlandse IP-adressen (een IP-block) is niet nodig. Dat volgt volgens Simbat ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet Kansspelen op afstand (hierna: de Wet Koa). Volgens Simbat valt niet in te zien waarom niet tegen een Franstalige aanbieder die zich op andere landen dan Nederland richt, maar wel vanuit Nederland bereikbaar is, wordt opgetreden, maar wel tegen een aanbieder op de Seychellen, die zich richt op andere landen dan Nederland, maar geen IP-block heeft. De rechtbank heeft volgens Simbat hier in haar uitspraak ten onrechte geen aandacht aan besteed. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat zij ook na aanpassing van het aanbod aan de prioriteringscriteria de Wok overtrad. Het aanbod van Simbat was in 2014 en 2015 niet anders dan in 2012, waarvan de KSA al had aangegeven dat handhaving gelet op de prioriteringscriteria geen prioriteit had. De KSA heeft zich daarnaast ten onrechte gebaseerd op gegevens daterend van vóór 1 april 2012, de datum waarop de KSA is opgericht.

- Aanbod kansspelen via eigen websites

8.1. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het, kort gezegd, verboden om zonder vergunning gelegenheid te geven om deel te nemen aan kansspelen. Om in het kader van onlinekansspelen een overtreding op grond van die bepaling van de Wok aan te kunnen nemen, moet, zoals uit rechtspraak van Afdeling volgt, worden beoordeeld of Simbat potentiële consumenten in Nederland de gelegenheid heeft gegeven om door middel van een ook op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel (zie overweging 7.2 van de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155).

8.1.1. De KSA heeft over de website Eurocazino.com onder andere vastgesteld dat hierop verschillende kansspelen werden aangeboden, dat deze bereikbaar was via een Nederlands IP-adres, dat bij de Da Vinci Gambling Machine informatie werd gegeven over betalingen en dat daarbij twee keer een Nederlands IBAN-rekeningnummer als voorbeeld was vermeld, dat de betaalmogelijkheid iDeal werd aangeboden, dat Nederland niet was opgenomen in de lijst van landen waarvoor geen account kon worden aangemaakt en dat via de website Eurocazino.com kon worden doorgelinkt naar de website Bingolot.com. Over de website Bingolot.com heeft de KSA geconstateerd dat op deze website bingo werd aangeboden, dat deze bereikbaar was via een Nederlands IP-adres en dat de betaalmethode iDeal werd aangeboden. Op de website Drgambler.com werden casinospelen zoals roulette en blackjack aangeboden en ook deze website was bereikbaar via een Nederlands IP-adres. Verder was Nederland niet opgenomen in de lijst van landen waarvoor geen account kon worden aangemaakt. De KSA heeft over de website Slotstar.com vastgesteld dat hierop slotmachines, bingo en casinospelen werden aangeboden, dat deze website bereikbaar was via een Nederlands IP-adres, dat de betaalmethode iDeal werd aangeboden, dat bij de uitleg over een IBAN-rekeningnummer een Nederlands banknummer als voorbeeld was vermeld en dat Nederland niet was opgenomen in de lijst van landen waarvoor geen account kon worden aangemaakt. Daarnaast heeft de

KSA in zijn besluitvorming gewezen op een nieuwsbericht van Simbat uit november 2009 waarin staat dat zij een uitgebreid assortiment online speelautomaten voor de Nederlandse markt heeft, dat uit een marktonderzoek blijkt dat een meerderheid van de ondervraagden de spelen van Eurocazino verkiest boven het overige aanbod, dat ze van de online bingo 86% van het marktaandeel in Nederland heeft en dat ze daarmee de grootste online bingo-community is. De Afdeling ziet geen reden voor het oordeel dat de KSA bij zijn beoordeling of Simbat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden, geen informatie zou mogen betrekken die dateert van vóór 2012, als deze informatie nog altijd relevant is.

8.1.2. Gelet op deze constateringen heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de KSA heeft aangetoond dat Simbat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden door potentiële consumenten in Nederland de gelegenheid te geven om door middel van ook op Nederland gerichte websites deel te nemen aan een onlinekansspel. Dat, zoals Simbat betoogt, met de websites niet werd voldaan aan de in de Boetebeleidsregels neergelegde prioriteringscriteria, maakt deze overtreding niet ongedaan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in overweging 4 van haar uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, ontbreekt het de KSA aan middelen en mankracht om te handhaven op alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. Daarom heeft zij het prioriteringsbeleid opgesteld, dat is opgenomen in de Boetebeleidsregels. Daarin staat dat de KSA zich bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen in eerste instantie richt op aanbieders die zich (ook) actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Om te bepalen of een aanbieder zich actief richt op de Nederlandse markt gebruikt hij drie criteria. Dat zijn i) of de website waarop het kansspel wordt gespeeld, eindigt op .nl en/of ii) de kansspelwebsite in de Nederlandse taal is te raadplegen en/of iii) er reclame wordt gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt. Ook staat in de Boetebeleidsregels dat deze criteria van toepassing zijn in alle gevallen van het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning en dat de Boetebeleidsregels losstaan van deze prioritering. De Afdeling heeft het prioriteringsbeleid in haar uitspraak van 22 februari 2017 niet onredelijk gevonden.

8.1.3. Simbat heeft gesteld dat haar eigen websites niet aan de prioriteringscriteria voldeden en dat de KSA haar daarom ten onrechte heeft verweten de Wok te hebben overtreden. Zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, is voor het vaststellen van een overtreding niet van belang of een aanbieder zich heeft geprioriteerd. Voor het vaststellen van een overtreding is, zoals hiervoor uit overweging 8.1 volgt, doorslaggevend of potentiële consumenten in Nederland de gelegenheid wordt gegeven om door middel van een ook op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel. Bij die beoordeling kan het voldoen aan één of meer van de prioriteringscriteria weliswaar een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol spelen, maar ook andere objectieve aanwijzingen, zoals een Nederlandse betaalmethode, mogen bij die beoordeling worden betrokken. Dat een aantal websites niet aan de prioriteringscriteria zou voldoen, leidt, kortom, niet tot de conclusie dat alleen al daarom geen overtreding van de Wok heeft plaatsgevonden.

- Aanbod kansspelen via affiliate-websites

8.2. De rechtbank heeft verder volgens Simbat ten onrechte geoordeeld dat zij ook verantwoordelijk is voor het aanbod van kansspelen via de affiliate-websites. Zij kan niet worden aangemerkt als adverteerder en ook niet als publisher. Er liggen geen overeenkomsten tussen Simbat en de eigenaren van de affiliate-websites ten grondslag aan het aanbod op die websites. Zij kan bovendien niet voorkomen dat haar naam, spellen en logo op websites van derden worden gebruikt. Het ligt dan ook voor de hand dat de KSA zo nodig handhavend optreedt tegen adverteerders of publishers. Volgens Simbat valt niet in te zien dat de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok ook kan worden gebaseerd op de reclame die op websites van derden wordt gemaakt waarover zij geen zeggenschap heeft en waarop zij geen invloed kan uitoefenen.

8.2.1. Omdat Simbat stelt dat zij slechts online kansspelen heeft aangeboden op de websites Eurocazino.com, Bingolot.com, Drgambler.com en Slotstar.com, gaat dit betoog over de websites Simbatgokkasten.net, Simbatgokkasten.com, NLbingo.nl, Gamblefactory.nl, Aviscratch.com, Scratchticker.com en 777bingo.nl. Simbat stelt, kort gezegd, dat de KSA het spellenaanbod op deze affiliate-websites ten onrechte aan haar heeft toegerekend.

8.2.2. In het onderzoeksrapport van de KSA van 10 november 2016 is een uitleg opgenomen van een Affiliate-programma. Dat is volgens het rapport een programma dat een adverteerder opstelt en waaraan

partijen deel kunnen nemen met als doel om promotie te maken voor producten of diensten via dat programma. Een Affiliate-netwerk treedt volgens het rapport op als intermediair tussen publishers en adverteerders en zorgt voor een transparante samenwerking. Het netwerk zorgt ervoor dat beide partijen deel kunnen nemen aan affiliate-programmas die passen bij de wens van de aanbieder en de online kanalen van de affiliate. Het affiliate-netwerk levert volgens het rapport de techniek voor het platform, de tracking van de programmas en het verzorgt de marketingcommunicatie en de financiële transacties tussen de aangesloten partners. De KSA heeft in dit kader nog toegelicht dat affiliate-marketing inhoudt dat adverteerders promotiemateriaal aanbieden via hun affiliate-programma. Publishers die worden toegelaten tot een affiliate-programma kunnen links opnemen naar de website(s) van die adverteerders. Deze links bevatten een unieke code, zodat een affiliate-netwerk weet bij welke publisher een bezoeker vandaan komt. Als de doorgestuurde bezoeker overgaat tot een transactie op de website van de adverteerder, dan ontvangt volgens de KSA de publisher een vergoeding voor het doorsturen van die klant.

8.2.3. De KSA heeft geconstateerd dat via de website Simbatgokkasten.net 18 gokkasten onder Slotplaza, 18 gokkasten onder Slotstar en 30 gokkasten onder Eurocazino werden aangeboden. Verder stond op deze website: Op deze website kun je alle Simbat gokkasten gratis spelen []. Speel nu de beroemde gokkastenlijnen van Eurocazino, Slotstar en Slotplaza []. Ook stond op deze website: Om echte zekerheid te hebben speel je gewoon je favoriete spellen van Simbat vanaf deze officiële Simbatpagina. Verder bleek dat een toezichthouder van de KSA bij het klikken op een link van een kansspel op de website Simbatgokkasten.net, werd doorgeleid naar de website Eurocazino.com. Op de website Simbatgokkasten.com was een volledig Nederlandse klantenservice beschikbaar waarbij onder meer was vermeld: De support van Simbat Entertainment Systems LTD is volledig Nederlandstalig []. Ook werd Simbat Entertainment Systems LTD verschillende keren op deze website genoemd als de organisatie achter de online gokkasten en casinospelen. Verder bleek dat een toezichthouder bij het klikken op een link van een kansspel op de website Simbatgokkasten.com werd doorgeleid naar de website Eurocazino.com. Degene die deze website heeft geregistreerd, heeft ook Simbatgokkasten.net geregistreerd. Voor de websites NLbingo.nl en 777bingo.nl heeft de KSA vastgesteld dat de tekstuele en inhoudelijke boodschap van de beide websites in grote lijnen hetzelfde was, dat het logo van Simbat zichtbaar was, dat de websites doorverwezen naar de website Support.simbat.net, dat de websites het logo van Simbat toonden en dat Simbat als copyrighthouder werd genoemd. Een keuzebutton op de website NLbingo.nl linkte verder rechtstreeks door naar de website Bingolot.com, een website van Simbat. De website Aviscratch.com vermeldde over de spellen: all games powered by Simbat Entertainment Systems. Verder heeft de KSA over de URL van de website Scratchticker.com vastgesteld dat deze direct doorleidde naar de website Eurocazino.com. De website Gamblefactory.nl is, zo heeft de KSA ten slotte vastgesteld, geregistreerd door Spinity. Spinity is op de website Eurocazino.com, een website van Simbat, aangeduid als our promotional agent en ook het logo van Spinity stond op die website.

8.2.4. Gelet op deze constateringen heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de KSA ook het aanbod op deze affiliate-websites aan Simbat heeft mogen toerekenen, in die zin dat Simbat ook met het spellenaanbod op deze websites potentiële consumenten in Nederland de gelegenheid heeft gegeven om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel. De enkele stellingen van Simbat dat zij niet wordt aangemerkt als adverteerder of publisher, dat er geen overeenkomsten tussen Simbat en de eigenaren van de affiliate-websites ten grondslag liggen aan het aanbod op die websites en dat zij niet zou kunnen voorkomen dat haar naam, spellen en logo op websites van derden worden gebruikt, leiden niet tot een ander oordeel. Daarbij heeft de KSA er terecht op gewezen dat het gaat om websites in het Nederlands, dat Simbat op die websites vaak wordt genoemd en dat websites naar (de klantenservice van) Simbat verwezen, dat het beeldmerk van Simbat op de websites stond, dat de websites doorlinkten naar de websites van Simbat (Eurocazino.com en Bingolot.com) en dat Simbat op haar eigen website heeft vermeld dat Spinity haar promotional agent is. Zoals de rechtbank heeft overwogen, heeft de KSA terecht gesteld 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. Simbat haalt op deze wijze spelers binnen en zij biedt affiliates daarvoor een vergoeding.

- Nader bewijs van overtreding ingebracht in hoger beroep

8.3. Voor zover Simbat betoogt dat de KSA ten onrechte in hoger beroep nog verdere bewijsstukken heeft ingediend die zij heeft verkregen in de strafrechtelijke procedure en dat deze bewijsstukken buiten beschouwing moeten blijven, overweegt de Afdeling als volgt.

8.3.1. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1818 (overweging 6.1) heeft overwogen, is de inbreng van nader bewijs door het bestuursorgaan niet categorisch uitgesloten, maar is de mogelijkheid daartoe na de voltooiing van de bestuursrechtelijke besluitvorming begrensd door het beginsel van een afdoening van het geschil binnen redelijke termijn en (vooral) door de goede procesorde, toegespitst op wat in dit verband in redelijkheid van het bestuursorgaan mocht worden gevergd. De Afdeling acht, in het licht van de rechtszekerheid waarop de vermeende overtreder aanspraak kan maken en van zijn mogelijkheden om in rechte tijdig en adequaat verweer te voeren tegen de beschuldiging, in het bijzonder de goede procesorde leidend voor de begrenzing van de mogelijkheid om nader bewijs na voltooiing van de besluitvorming in te brengen. Bij de beantwoording van de vraag of het inbrengen van nader bewijs geoorloofd is, moet worden betrokken wat in redelijkheid van het bestuursorgaan mocht worden gevergd. Daarbij staat voorop dat als het bestuursorgaan eerst na voltooiing van de besluitvorming nieuw bewijs inbrengt, terwijl het geen goede reden heeft kunnen geven waarom het dat niet eerder had kunnen doen, dit dan in strijd is met de goede procesorde. In gevallen waarin het bestuursorgaan bij de voltooiing van de besluitvorming wel dat bewijs aan de boeteoplegging ten grondslag heeft gelegd waarover het redelijkerwijs heeft kunnen beschikken en de discussie in hoger beroep aanleiding geeft tot het inbrengen van nieuw bewijs, zal de goede procesorde zich daartegen in de regel niet verzetten.

8.3.2. De KSA heeft, voor de ondersteuning van zijn standpunt dat Simbat ook met het aanbieden van kansspelen via affiliate-websites artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden, bij zijn schriftelijke uiteenzetting in hoger beroep een overeenkomst tussen Simbat en Spinity overgelegd. In artikel 2.1 van die overeenkomst staat dat "Simbat hereby grants Spinity right to enter into agreement with prospective Affiliates authorising, inter alia, the Affiliates to install and maintain Links on the Affiliate Sites in order to allow the Affiliate Customers to access the Games Platform." Het "Games Platform" is op grond van artikel 1, onder f, van die overeenkomst "the platform hosted and operated by Simbat, on which the Games are made available to customers." De KSA heeft daarnaast een brief van PriceWaterhouseCoopers aan de Belastingdienst van 28 mei 2009 overgelegd over de btw-gevolgen en de kansspelbelasting van Pinfoon BV, Telepay BV en Telepay Wallet BV met als bijlage 7 een schema van betaling van affiliates. Uit die brief komt volgens de KSA naar voren dat, voordat Spinity het affiliate-programma voor Simbat ging verzorgen, Simbat de affiliate-marketing zélf verzorgde. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de KSA zich terecht op het standpunt gesteld dat deze stukken de overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok ook met betrekking tot de affiliate-websites bevestigen.

8.3.3. De Afdeling ziet geen aanleiding om deze bewijsstukken in hoger beroep buiten beschouwing te laten. De KSA heeft in dit kader toegelicht dat hij na voltooiing van de besluitvorming en pas ten tijde van de procedure in hoger beroep de beschikking heeft gekregen over deze stukken. Ze zijn afkomstig uit het strafrechtelijk onderzoek dat de FIOD heeft verricht naar witwassen en het openbaar ministerie (hierna: het OM) heeft enkele stukken uit het onderzoek ter beschikking gesteld aan de KSA. De Afdeling heeft geen reden om te twijfelen aan deze toelichting. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de KSA daarmee een goede reden gegeven voor het in een later stadium inbrengen van deze bewijsstukken. De KSA heeft daarom niet in strijd met de goede procesorde gehandeld.

8.3.4. Op de zitting van de Afdeling heeft Simbat nog gesteld dat de strafrechtelijke procedure die tegen haar was gestart, inmiddels is geseponeerd en dat de door de KSA uit deze procedure van het OM verkregen bewijsmiddelen daarom niet toelaatbaar zijn. De Afdeling volgt dat betoog niet. Dat de strafrechtelijke procedure inmiddels om onbekende redenen is geseponeerd, betekent niet dat alleen daarom de van het OM verkregen bewijsmiddelen ontoelaatbaar zijn. Er zijn bovendien geen aanwijzingen dat deze bewijsmiddelen op een wijze zijn verkregen die zozeer indruist tegen wat van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht (vgl. overweging 5.1 van de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:486).

Tussenconclusie overtreding Simbat

8.4. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de KSA bevoegd is om aan Simbat een boete op te leggen, omdat zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden. Vervolgens moet, in het licht van de hogerberoepsgronden, worden beoordeeld of de KSA ook van die bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

ii. De toepassing van de bevoegdheid om een boete op te leggen

9. Simbat betoogt dat zij inmiddels voor dezelfde vermeende overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok ook in een strafrechtelijke procedure is betrokken. Dat is in strijd met het beginsel van ne bis in idem. Hierbij is volgens Simbat verder van belang dat de KSA de door haar geconstateerde vermeende overtreding heeft voorgelegd aan het OM en dat het OM heeft bevestigd dat de zaak bestuursrechtelijk kon worden afgedaan. Toch heeft volgens Simbat het OM strafvervolging tegen haar ingesteld vanwege een vermeende overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

9.1. Uit artikel 5:43 van de Awb volgt dat de KSA geen boete mag opleggen, indien aan Simbat wegens dezelfde overtreding al eerder een bestuurlijke boete is opgelegd. Verder volgt uit artikel 5:44 van de Awb dat de KSA geen boete aan Simbat mag opleggen, indien wegens dezelfde gedraging strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen of een strafbeschikking is uitgevaardigd. Omdat de aan Simbat verweten gedraging ook een strafbaar feit is, moet de gedraging bovendien aan de officier van justitie worden voorgelegd, tenzij is overeengekomen dat daarvan kan worden afgezien. Dat volgt uit het tweede lid van artikel 5:44 van de Awb. En uit het derde lid van deze bepaling volgt dat, indien de gedraging aan de officier van justitie moet worden voorgelegd, de KSA alleen een bestuurlijke boete mag opleggen, indien de officier van justitie heeft medegedeeld dat hij van strafvervolging afziet, of indien de KSA niet binnen dertien weken een reactie heeft ontvangen.

9.1.1. Zoals de KSA terecht stelt, doet zich de situatie die in artikel 5:43 van de Awb is omschreven niet voor. Over artikel 5:44 van de Awb, heeft de KSA toegelicht dat hij met het OM een Handhavingsprotocol heeft afgesloten waarin criteria zijn opgenomen voor strafrechtelijke handhaving. In het onderzoeksrapport staat daarover vermeld dat de toezichthouder van de KSA geen omstandigheden heeft aangetroffen die aanleiding zouden kunnen vormen voor strafrechtelijke handhaving, als bedoeld in het Handhavingsprotocol. De KSA heeft de officier van justitie vervolgens bij brief van 25 augustus 2016 verzocht om hem schriftelijk te laten weten dat hij geen strafvervolging zal instellen, zodat de zaak bestuursrechtelijk kan worden afgedaan. De officier van justitie heeft bij brief van 2 september 2016 geantwoord dat de KSA over mag gaan tot bestuursrechtelijke handhaving. Daarmee heeft de KSA voldaan aan de in artikel 5:44 van de Awb neergelegde voorwaarden voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor zover de officier van justitie nadien strafvervolging heeft ingesteld voor - naar Simbat stelt - dezelfde gedraging, geldt dat Simbat zich in die procedure kan beroepen op artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en dat zij in dat kader kan betogen dat het OM in zoverre niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de KSA niet bevoegd was om een boete aan Simbat op te leggen. Daar komt bij dat de strafzaak inmiddels is geseponeerd.

- Gedogen

9.2. Simbat betoogt verder dat de rechtbank voorbij is gegaan aan de omstandigheid dat het prioriteringsbeleid eigenlijk een gedoogbeleid is en dat de KSA haar daarom geen boete mag opleggen. Het prioriteringsbeleid is ingevoerd voor een overgangssituatie. Verder heeft het prioriteringsbeleid onjuiste verwachtingen gewekt bij vele partijen op de kansspelmarkt. Het aanbod van Simbat voldeed niet aan de prioriteringscriteria. Daarmee verkeert zij in een andere situatie dan de betrokkenen in de door de rechtbank aangehaalde uitspraken van de Afdeling. Daarnaast wijst Simbat erop dat voor de vergunningverlening op grond van de Wet Koa soortgelijke criteria zullen worden gehanteerd. De status quo met betrekking tot het bestaande aanbod van online kansspelen wordt daarmee voortgezet en toegestaan. Simbat heeft er volgens haar op mogen vertrouwen dat haar aanbod met inachtneming van de prioriteringscriteria was toegestaan.

9.2.1. Zoals de Afdeling hiervoor onder 8.1.2 heeft overwogen, ontbreekt het de KSA aan middelen en mankracht om te handhaven op alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning. Daarom heeft hij het prioriteringsbeleid opgesteld en opgenomen in de Boetebeleidsregels. Daarin staat dat de KSA zich bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen in eerste instantie op aanbieders richt die zich (ook)

actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Daarvoor heeft de KSA de prioriteringscriteria geformuleerd. Ook staat in de Boetebeleidsregels dat deze van toepassing zijn in alle gevallen van het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning en dat ze losstaan van deze prioritering. Dat de kans op handhaving kleiner is, omdat een aanbieder van online kansspelen zonder vergunning niet aan de prioriteringscriteria voldoet, maakt het prioriteringsbeleid nog geen gedoogbeleid. De rechtbank heeft dan ook terecht onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling geoordeeld dat het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid is, maar is bedoeld om een volgorde aan te brengen in de handhaving. Dat soortgelijke criteria onder de nieuwe Wet Koa zullen worden gehanteerd, zoals Simbat stelt, leidt ook niet tot het oordeel dat een situatie van gedogen bestaat. De KSA heeft toegelicht dat het in de conceptbeleidsregel die in het kader van de Wet Koa is opgesteld, niet gaat om het toestaan van illegaal aanbod. Hij zal bij de betrouwbaarheidstoets in het kader van de Wet Koa betrekken of een aanbieder gedurende twee jaar een zekere terughoudendheid heeft betracht. Verder komt Simbat volgens de KSA hoe dan ook niet in aanmerking voor een vergunning op grond van de Wet Koa, omdat haar vestigingsplaats niet ligt in een lidstaat van de Europese Unie of in een land in de Europese Economische Ruimte. Gelet hierop leidt ook dit betoog niet tot het gewenste doel.

- Het vertrouwensbeginsel

9.3. Simbat doet verder een beroep op het vertrouwensbeginsel. Zij heeft hiervoor op de tekst van de aan haar toegezonden brieven van de KSA in 2012 gewezen. Daarin staat dat geen handhaving plaatsvindt, zolang de prioriteringscriteria in acht worden genomen. In de brieven is volgens Simbat een concrete en ondubbelzinnige toezegging gedaan van daartoe bevoegde personen en die toezegging is aan de KSA toe te rekenen. Zij kon aan die toezegging rechtens te honoreren verwachtingen ontlenen. Zij was te goeder trouw en de toezegging is volgens Simbat te kwalificeren als een welbewuste standpuntbepaling van de KSA. Verder heeft Simbat in dit kader gewezen op de beantwoording van Kamervragen door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en het verslag van de bestuursvergadering van de KSA van 24 mei 2012. Daar komt bij dat de KSA gedurende een periode van vijf jaar niet tot handhaving is overgegaan bij de aanbieders die met hun aanbod van online kansspelen niet voldeden aan de prioriteringscriteria. Ook de handelwijze van de KSA ten opzichte van betaaldienstverleners voor online kansspelaanbieders zonder vergunning bevestigt het gedoogbeleid van de KSA. Alleen in het geval dat een partij beboet was, dienden de betaaldienstverleners de transacties te blokkeren en kregen zij volgens Simbat steeds een redelijke termijn om de relatie te beëindigen. Simbat betoogt verder dat zij ernstig is gedupeerd door de schending van het vertrouwen door de KSA. Zij heeft al haar bedrijfsactiviteiten moeten staken, waardoor zij inkomsten heeft moeten missen. Zij heeft nooit mensen opgelicht, er zijn geen gedupeerden en er is nog nooit aangifte tegen haar gedaan. Zij heeft zich altijd aan de geldende regels gehouden, ook omdat zij op grond van de Wet Koa in aanmerking zou willen komen voor een vergunning. Simbat meent dat de rechtbank al deze omstandigheden niet heeft onderkend en haar beroep op het vertrouwensbeginsel ten onrechte heeft verworpen.

9.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen (vgl. overweging 3.1 van de uitspraak van 20 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:576). In deze zaak moet dus worden beoordeeld of de KSA met de aan Simbat toegezonden brieven toezeggingen of uitlatingen heeft gedaan, waaruit Simbat redelijkerwijs kon en mocht afleiden, of, en zo ja, hoe de KSA zijn bevoegdheid tot het opleggen van een boete zou uitoefenen. Diezelfde beoordeling moet worden verricht met betrekking tot de beantwoording van Kamervragen door de staatssecretaris en het verslag van de bestuursvergadering van de KSA van 24 mei 2012 en met betrekking tot de door Simbat genoemde gedragingen van de KSA.

9.3.2. Simbat heeft, zoals uit het dossier volgt, verschillende brieven ontvangen van de KSA, te weten op 13 juni 2012, 30 juli 2012, 2 oktober 2012, 22 april 2013 en 5 augustus 2014. In iedere brief gaat de KSA in op zijn wijze van handhaving. Behalve in de brief van 2 oktober 2012 wijst de KSA Simbat er in alle andere brieven op dat het aanbieden van kansspelen via internet verboden is en dat hij tegen overtreding van dit verbod handhavend kan optreden. Daarbij heeft de KSA in min of meer gelijke bewoordingen vermeld dat hij tegen een aanbieder die aan één van de prioriteringscriteria voldoet bestuurlijk zal

handhaven. Simbat is er in de brief van 13 juni 2012 op attent gemaakt dat dit ook geldt voor eventuele andere internetsites waarop Simbat kansspelen via internet aanbiedt en die zijn gericht op de Nederlandse markt. Hoewel de brieven in de Engelse taal van 2 oktober 2012 en 22 april 2013 wat betreft de tekst enigszins afwijken van de brieven in de Nederlandse taal, volgt uit de brief van 5 augustus 2014 ondubbelzinnig dat het niet meer voldoen aan de prioriteringscriteria de aanbieder van online kansspelen niet vrijwaart van eventuele handhaving. Dat kan volgens deze brief het geval zijn als de KSA meent dat de aanbieder in strijd handelt met de doelstellingen van het kansspelbeleid. Anders dan Simbat betoogt, volgt uit deze brieven niet een concrete toezegging of andere uitlating, waaruit Simbat redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de KSA in de situatie van Simbat geen gebruik zou maken van zijn bevoegdheid om een boete op te leggen. Simbat had zich er, gelet op de inhoud van de brieven, en dan in het bijzonder de brief van 5 augustus 2014, bewust van moeten zijn dat zij in overtreding was en dat handhaving tot de mogelijkheden behoorde.

9.3.3. Ook het verslag van de bestuursvergadering van de KSA van 24 mei 2012 en de beantwoording van Kamervragen door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1611) leiden niet tot het oordeel dat Simbat erop mocht vertrouwen dat de KSA niet handhavend zou optreden. Simbat wijst erop dat in de bestuursvergadering van 24 mei 2012 is gezegd dat de aanbieders op de grijze lijst die zich houden aan de voorwaarden niet worden aangepakt en dat de illegale aanbieders daarover een brief zullen ontvangen. De KSA heeft in dit kader toegelicht dat tijdens bestuursvergaderingen is gesproken over het staken van kansspelaanbod online zonder vergunning. In die periode, kort na de oprichting van de KSA, ging het echter om beleidsvorming. Deze besprekingen hebben geresulteerd in het prioriteringsbeleid. Gelet op de context en de periode, kort na de oprichting van de KSA, waarin deze opmerkingen in algemene zin tijdens een bestuursvergadering zijn gemaakt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan waaruit Simbat in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja, hoe de KSA in haar geval zijn bevoegdheid zou uitoefenen. Verder heeft de toenmalige staatssecretaris in een brief van 18 maart 2013 in antwoord op Kamervragen geschreven dat de KSA tegen een aanbieder die, na aangeschreven te zijn, aan één van de prioriteringscriteria blijft voldoen, handhavend zal optreden. Maar daarmee is niet gezegd dat handhavend optreden zonder meer uitblijft, als een website níet aan die criteria voldoet. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding om het beroep van Simbat op het vertrouwensbeginsel te honoreren. De KSA heeft de stelling van Simbat dat hij gedurende een periode van vijf jaar niet tot handhaving zou zijn overgegaan bij de aanbieders die met hun aanbod van online kansspelen niet voldeden aan de prioriteringscriteria, uitdrukkelijk en gemotiveerd weersproken. Die stelling van Simbat leidt onder de gegeven omstandigheden niet tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Dat geldt ook voor de stelling dat de handelwijze van de KSA ten opzichte van betaaldienstverleners bevestigt dat de KSA een gedoogbeleid hanteert. Zoals de Afdeling hiervoor onder 8.1.2 en 9.2.1 heeft overwogen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het prioriteringsbeleid geen gedoogbeleid is. Gelet op al het voorgaande heeft de rechtbank het beroep van Simbat op het vertrouwensbeginsel terecht verworpen.

Tussenconclusie toepassing bevoegdheid Simbat

9.4. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de KSA geen aanleiding heeft hoeven zien om van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een boete af te zien.

iii. De hoogte van de boete

10. Over de hoogte van de boete voert Simbat aan dat de rechtbank heeft miskend dat de door de KSA in acht genomen periode waarvoor een boete is opgelegd, te lang is. De KSA heeft haar bij brief van 1 oktober 2012 geïnformeerd dat het aanbod in overeenstemming is met de prioriteringscriteria en dat niet handhavend zou worden opgetreden. Vervolgens heeft de KSA haar in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel alsnog een boete opgelegd over de periode die hieraan vooraf gaat. Verder dateren de Boetebeleidsregels van 1 juli 2014 en zijn ze veel later gepubliceerd. Daarmee waren ze niet kenbaar gedurende een groot deel van de periode waarover de overtredingen zouden hebben plaatsgevonden. Verder heeft de rechtbank ten onrechte geen rekening gehouden met het feit dat het aanbod van online kansspelen veel kleiner is dan waarvan de KSA is uitgegaan. Ook heeft de rechtbank ten onrechte geen aanleiding gezien om de motie Bouwmeester te verdisconteren in een op te leggen boete. Dat een boete aan Simbat is opgelegd, zal een rol spelen bij een eventueel te verlenen vergunning

op grond van de Wet Koa. Het had volgens Simbat daarom in de rede gelegen om niet een boete, maar bijvoorbeeld een last onder dwangsom op te leggen.

- Hoofdelijke aansprakelijkheid

10.1. In de eerste plaats stelt de Afdeling vast dat de KSA de hoogte van de boete voor Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk heeft vastgesteld op 270.000,- en ieder van hen hoofdelijk aansprakelijk heeft gesteld voor de betaling ervan. Dat betekent dus dat de KSA geen individuele boetes heeft opgelegd. Naar het oordeel van de Afdeling is de KSA niet bevoegd om (natuurlijke) personen aansprakelijk te stellen voor (een deel van) de aan een andere (rechts)persoon opgelegde boete of boetes aan meerdere (rechts)personen. De Awb noch de Wok biedt een grondslag voor deze constructie. Zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) in zijn uitspraak van 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:47 heeft overwogen, past deze constructie ook niet in het systeem van de bestuurlijke boete dat uitgaat van het individueel beboeten van elke overtreder. Daarbij moet voor elke overtreder afzonderlijk worden beoordeeld in welke mate hem de overtreding kan worden verweten en wat de draagkracht van de overtreder is. De aansprakelijkheid voor de betaling van een opgelegde boete ligt, gelet op artikel 4:85, eerste lid, onder b, van de Awb bij degene aan wie de boete is opgelegd. De Awb biedt geen grondslag om, naast de aansprakelijkheidsregelingen in het Burgerlijk Wetboek voor betaling van schulden, andere (rechts)personen dan de overtreder bij beschikking aansprakelijk te stellen voor de betaling van de boete of een deel daarvan die aan die overtreder is opgelegd (vgl. overwegingen 6.12.4 en 6.12.5). De constructie die de KSA heeft gebruikt, betekent dat niet kan worden vastgesteld wat de zwaarte van de sanctie aan elk van de twee betrokkenen precies is. Door de hoofdelijke aansprakelijkheid kan een deel van de boete door elk van de betrokkenen worden betaald waarbij de andere door die betaling van zijn schuld wordt bevrijd. Maar hoe de betaling wordt verspreid onder de betrokkenen staat ter keuze van henzelf, zodat de opgelegde boete ten onrechte niet is geïndividualiseerd.

10.1.1. Omdat de KSA de boete aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk heeft opgelegd en ieder van hen hoofdelijk aansprakelijk heeft gesteld voor de betaling ervan, terwijl voor deze constructie geen wettelijke grondslag bestaat, zal de Afdeling de aangevallen uitspraak vernietigen voor zover daarbij het beroep van Simbat ongegrond is verklaard. De Afdeling zal het besluit op bezwaar van 11 september 2018 voor zover de KSA daarbij het boetebesluit van 5 juli 2017 ten aanzien van Simbat heeft gehandhaafd, vernietigen. Zij ziet verder aanleiding om de hoogte van de boete zelf vast te stellen op grond van artikel 8:72a van de Awb. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

- Vaststelling hoogte van de boete

10.2. De KSA heeft voor de hoogte van de boete, zoals gezegd, de Boetebeleidsregels vastgesteld. De Boetebeleidsregels gaan uit van een startbedrag, de zogeheten basisboete die begint bij een bedrag van 100.000,-. Deze basisboete is niet voor alle overtreders hetzelfde, maar vooral afhankelijk van de omvang van het aanbod en de maximaal te winnen prijs. Daarnaast staan in de Boetebeleidsregels boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden. Boeteverhogende omstandigheden zijn onder meer het door de aanbieder met de overtreding behaalde voordeel, de duur van de overtreding, deelname door minderjarigen of andere kwetsbare groepen en andere bijzondere omstandigheden.

10.2.1. De KSA heeft zich in zijn besluitvorming op het standpunt gesteld dat de basisboete voor Simbat hoger moet zijn dan het startbedrag van 100.000,-. Hij heeft bij het bepalen van de hoogte van de basisboete betrokken de ernst van de overtreding, het aantal van elf websites waarop kansspelen werden aangeboden, het aantal kansspelen, te weten bingo, kraskaarten, casinospelen en 611 speelautomaten. Verder heeft hij daarbij betrokken de aangeboden bonussen (waaronder een kerstbonus, een paasbonus en like, share & winacties) en de minimale en maximale storting die een speler kan doen. Bij de hoogte van de boete heeft de KSA als boeteverhogende omstandigheden betrokken de presentatie van het spel Random Runner als goedgekeurd voor 12+ en het gebruik van iDeal als betrouwbaarheidskenmerk voor het eigen aanbod.

10.2.2. Tijdens de zitting van de Afdeling is duidelijk geworden dat de KSA drie stappen doorloopt bij het bepalen van de hoogte van de boete op grond van zijn Boetebeleidsregels. De eerste stap is de basisboete met als startbedrag 100.000,-. Vervolgens gaat de KSA na of, en dat is de tweede stap, aanleiding bestaat om de basisboete te verhogen. En ten derde beoordeelt de KSA of er boeteverlagende omstandigheden bestaan. Indien dat het geval is, zal hij het in stap 1 of stap 2 vastgestelde basisboetebedrag verlagen. Bij de aan Simbat opgelegde boete heeft de KSA, zoals hij op de zitting heeft

gesteld, de basisboete verhoogd tot een bedrag van 270.000. Hij is niet verder gekomen dan stap 2. Over de verhoging van het basisboetebedrag (stap 2) heeft de KSA toegelicht dat hij rekening heeft gehouden met alle omstandigheden die het onlineaanbod voor consumenten aantrekkelijk maken, zoals het aantal websites, het aantal spellen, bonusprogrammas en like, share & winacties. Hoe deze elementen in de verhoging van het basisboetebedrag hebben meegewogen en hoe deze elementen zich tot de in paragraaf 6 van de Boetebeleidsregels opgenomen boeteverhogende omstandigheden verhouden, heeft de KSA echter niet kunnen motiveren. In dat kader heeft de KSA gesteld dat hij een vergelijking heeft gemaakt met andere boetezaken. Die informatie zit echter niet in het dossier. Omdat de KSA niet duidelijk heeft kunnen maken hoe hij tot het verhoogde basisboetebedrag is gekomen, zal de Afdeling de basisboete, ondanks de ernst van de overtreding, vaststellen op het startbedrag van 100.000,-. De Afdeling ziet wél aanleiding om, zoals in het besluit van 11 september 2018, is toegelicht, twee boeteverhogende omstandigheden mee te nemen die leiden tot een verhoging van de boete. De eerste omstandigheid - dat is de presentatie van het spel Random Runner als goedgekeurd voor 12+ - betekent op grond van paragraaf 6 van de Boetebeleidsregels een verhoging van 50%. De tweede boeteverhogende omstandigheid - dat is het gebruik van iDeal als betrouwbaarheidskenmerk - leidt tot nog eens 25% verhoging. De boeteverhogende omstandigheden zijn cumulatief. Dat betekent dat de boete voor Simbat uitkomt op een bedrag van 187.500,-.

10.2.3. De Afdeling ziet in de argumenten van Simbat geen reden om de boete lager vast te stellen. Simbat stelt dat de periode waarover de boete wordt opgelegd, te lang is. Hoewel in de Boetebeleidsregels de duur van de overtreding als boeteverhogende omstandigheid is genoemd, heeft de duur, zoals uit de vorige overweging volgt, geen rol gespeeld bij het bepalen van de hoogte van de boete. Dat de Boetebeleidsregels dateren uit 2014, veel later zijn gepubliceerd en dus voor een groot deel van de periode niet kenbaar waren, leidt ook niet tot een verlaging. De periode waarover de overtredingen zijn gepleegd, is, zoals gezegd, niet van belang en de Boetebeleidsregels waren tijdig kenbaar voor Simbat. De Afdeling ziet ook geen aanleiding om, zoals Simbat betoogt, rekening te houden met de motie Bouwmeester (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 19). Die motie houdt samengevat in dat de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Wet Bibob) ook van toepassing moet zijn op de kansspelsector en dat het illegaal aanbieden van kansspelen negatief moet meewegen bij de Bibob-toets. Dat een aan Simbat opgelegde boete negatief zou meewegen bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning op grond van de Wet Koa is geen omstandigheid die leidt tot verlaging van de boete. Het is, zoals hiervoor uit 9.2.1 volgt, bovendien maar de vraag of Simbat in aanmerking komt voor zon vergunning. Daarnaast staan tegen de weigering ervan rechtsmiddelen open.

Conclusie boete Simbat

11. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij het beroep van Simbat ongegrond is verklaard. De Afdeling zal het besluit op bezwaar van 11 september 2018 voor zover de KSA daarbij het boetebesluit van 5 juli 2017 ten aanzien van Simbat heeft gehandhaafd, vernietigen. Zij ziet verder aanleiding om de hoogte van de boete zelf vast te stellen op een bedrag van 187.500,-. Het beroep tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018 is niet-ontvankelijk. Zoals uit overweging 4.4 volgt, is dit besluit vervangen door het besluit van 11 september 2018, zodat Simbat geen inhoudelijk belang meer heeft bij een beoordeling van dat eerdere besluit.

B. De openbaarmaking

12. Over de openbaarmaking betoogt Simbat dat de besluitvorming van de KSA over de oplegging van de boete onrechtmatig is en dat openbaarmaking alleen al daarom achterwege had moeten blijven. Verder voert zij aan dat zij haar aanbod, in tegenstelling tot andere aanbieders, volledig heeft gestaakt. Andere aanbieders die ongehinderd hun aanbod mogen voortzetten onder dezelfde voorwaarden, worden niet gehinderd door de publicatie van de aan haar opgelegde boete. Verder valt volgens Simbat niet in te zien welk belang wordt gediend met het informeren van consumenten over aanbod dat niet meer bestaat.

12.1. Zoals de Afdeling eerder in haar uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (overweging 10), heeft geoordeeld, is het boetebesluit een bevoegd genomen besluit in het kader van een aan de KSA 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 de KSA 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 Simbat om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie. Daarbij wordt aan het algemeen belang een groot gewicht toegekend.

12.1.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de KSA, gelet op de met openbaarmaking te dienen doelen, over kon gaan tot openbaarmaking van het boetebesluit van 5 juli 2017 voor zover dat over Simbat gaat. Zoals de KSA heeft gemotiveerd, beoogt hij met de openbaarmaking van het boetebesluit niet alleen consumenten te informeren en te waarschuwen en transparant te zijn over zijn toezichtspraktijk, maar gaat van openbaarmaking van boetebesluiten ook een preventieve werking uit naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Dat Simbat haar aanbod inmiddels heeft gestaakt, zoals zij betoogt, maakt, anders dan zij stelt, niet dat het algemeen belang niet meer is gediend met openbaarmaking van het boetebesluit. Verder maakt ook de omstandigheid dat het besluit op bezwaar van 11 september 2018 voor een deel is vernietigd, omdat de KSA de hoogte van de boete ten onrechte heeft vastgesteld op 270.000,-, het oordeel van de rechtbank niet onjuist. In het voorgaande heeft de Afdeling geoordeeld dat de KSA zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft plaatsgevonden, dat die overtreding ernstig is en dat Simbat die ernstige overtreding valt te verwijten. Dat de boete lager is vastgesteld, omdat de KSA ten onrechte de constructie van hoofdelijke aansprakelijkheid heeft toegepast, maakt die vaststelling niet anders en het algemeen belang niet minder zwaarwegend.

Conclusie openbaarmaking Simbat

12.2. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de KSA over kon gaan tot openbaarmaking van het aan Simbat gerichte boetebesluit. Toch komt de aangevallen uitspraak ook op dit punt voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank had het beroep gericht tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018, gelet op overweging 4.4, voor zover het ziet op de openbaarmaking niet-ontvankelijk moeten verklaren. De Afdeling zal dit daarom alsnog doen.

II. HET HOGER BEROEP VAN DE KSA

13. Het hoger beroep van de KSA ziet op de aangevallen uitspraak voor zover de rechtbank daarbij het beroep van [appellant sub 3] gegrond heeft verklaard, het besluit van 3 mei 2018 heeft vernietigd voor zover daarbij de aan [appellant sub 3] opgelegde boete is gehandhaafd en het boetebesluit van 5 juli 2017 in zoverre heeft herroepen.

14. De KSA betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat tussen [appellant sub 3] en Simbat zon verwevenheid bestaat dat ook [appellant sub 3] als overtreder van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok moet worden aangemerkt. De rol van [appellant sub 3] en zijn betrokkenheid bij Simbat is, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet beperkt. Dat volgt volgens de KSA ook uit informatie van de FIOD die in het onderzoek naar witwassen is verkregen, en die het OM aan hem ter beschikking heeft gesteld. Gelet hierop heeft hij terecht vastgesteld dat [appellant sub 3] artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden en heeft hij de boete, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, terecht ook aan hem opgelegd.

i. Het overtrederschap van [appellant sub 3]

14.1. Op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Awb kunnen overtredingen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing. In die laatste bepaling staat dat indien een strafbaar feit door een rechtspersoon wordt begaan, ook strafvervolging kan worden ingesteld en de in de wet voorziene straffen kunnen worden uitgesproken tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven en tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging. Voor de vraag of ook [appellant sub 3] als overtreder kan worden aangemerkt, moet dus worden beoordeeld of hij tot overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok opdracht heeft gegeven of feitelijk leiding heeft gegeven aan deze verboden gedraging. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, kunnen ook bestuurders van rechtspersonen onder omstandigheden feitelijk leiding geven aan de verboden gedraging. Dat is bijvoorbeeld het geval als een bestuurder op de hoogte is van de betrokken gedraging en daaraan - hoewel hij dit had kunnen doen - geen einde heeft gemaakt (vgl. overweging 3.5 van de uitspraak van de

Afdeling van 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2826 en overweging 4.2 van de uitspraak van 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3552).

14.1.1. Volgens de KSA is de bedrijfsconstructie rondom Simbat zo opgebouwd dat de noodzakelijke activiteiten om tot een samenhangend gokaanbod te komen over een groot aantal bedrijven zijn verspreid. Daarbij worden ook trustkantoren en nominee dienstverlening ingezet. De activiteiten vinden plaats binnen een groter geheel van bedrijven die alle dienstig zijn aan het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. Het gaat daarbij om de afwikkeling van betalingen van spelers via door Simbat aangevraagde telefoonnummers, de registratie van domeinnamen, het leveren van betaaldiensten en de ontwikkeling van spellen. Zo heeft volgens de KSA PayandPlay Ltd. ten behoeve van Simbat een overeenkomst gesloten met Payment Service Provider Buckaroo B.V., waarbij [appellant sub 3] als vertegenwoordiger optrad during start up. Simbat is de enige klant van PayandPlay Ltd. te Malta. Deze laatste onderneming heeft ook de betalingen gedaan met betrekking tot de domeinregistratie voor Simbat. Verder heeft het bedrijf Reelsoft Ltd. de software voor de kansspelen voor Simbat verzorgd. Reelsoft Ltd. had een actieve gok-app in de appstore van Apple, te weten de Random Runner. Deze onderneming is gevestigd op het adres van [appellant sub 3] en hij is ook bestuurder van deze onderneming. Volgens de KSA is het doel van Reelsoft als onderdeel van de constructie rondom Simbat het bevorderen van de deelname aan kansspelen die zonder vergunning worden aangeboden door Simbat. Deze onderneming zet zich in om het aanbod van Simbat te vernieuwen en aantrekkelijk te houden. [appellant sub 3] heeft verder de 0909-telefoonnummers aangevraagd, die kunnen worden gebruikt voor het spelen van de onlinespellen. Hij was daarvoor gemachtigd door Arnos Ltd., de directeur van Simbat. Verder heeft de KSA aan zijn standpunt dat [appellant sub 3] betrokken is bij de overtreding, het gebruik van het adres van [appellant sub 3] bij de aanvraag van de telefoonnummers, zijn optreden voor PayandPlay Ltd. te Malta, zijn mededelingen in het artikel met de titel Game Over, zijn aandeelhouderschap in een groot aantal ondernemingen die allemaal betrokken zijn bij de rondom Simbat opgebouwde constructie en zijn hoedanigheid van adviseur en gemachtigde van Simbat ten grondslag gelegd. Daarnaast heeft de KSA negen bijlagen bij de nadere gronden van hoger beroep gevoegd, die volgens hem bevestigen dat [appellant sub 3] ten onrechte heeft gesteld dat hij geringe en beperkte activiteiten voor Simbat heeft verricht. Hij is volgens de KSA sinds 2004 zeer nauw bij de activiteiten van Simbat betrokken. Dit blijkt uit het feit dat hij overleg voert over de stand van zaken en de ontwikkelingen rond Simbat. Verder spreekt [appellant sub 3] alsof hij bevoegd is tot het nemen van beslissingen over bijvoorbeeld wie stukken mag ondertekenen, over hoe gelden van Simbat naar Malta kunnen worden verplaatst en over het vertrek van T.B. Bos, één van de andere betrokkenen. Dat volgt onder meer uit WhatsApp-berichten. Verder volgt uit de ter beschikking gekomen informatie volgens de KSA dat van enige daadwerkelijke activiteit van Simbat op de Seychellen niet is gebleken en dat de nodige handelingen worden verricht door [appellant sub 3] en drie andere betrokkenen.

14.1.2. De Afdeling is gelet op de uitgebreide motivering in het besluit van 5 juli 2017, de daaraan ten grondslag gelegde bewijsmiddelen en de bewijsmiddelen die in hoger beroep nog zijn overgelegd, van oordeel dat de KSA zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat ook [appellant sub 3] overtreder is van het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok neergelegde verbod. De Afdeling ziet, anders dan [appellant sub 3] bepleit, geen reden om de stukken die de KSA in hoger beroep heeft overgelegd, buiten beschouwing te laten. Ook deze stukken zijn afkomstig uit het strafrechtelijk onderzoek dat de FIOD heeft verricht naar witwassen en het OM heeft deze stukken aan de KSA ter beschikking gesteld. Zoals de Afdeling hiervoor onder 8.3.3 heeft geoordeeld, heeft de KSA met het alsnog overleggen van die stukken niet in strijd met de goede procesorde gehandeld. Het gaat bij deze in hoger beroep overgelegde stukken om aantekeningen over contact tussen [appellant sub 3] en HJC Secretarial Services Ltd. over het opzetten van bedrijfsconstructies en de noodzaak om een Nederlandse bankrekening te openen voor het betalingsverkeer met gokkers, stukken over een bespreking tussen betrokkenen over de ondertekening van contracten, stukken waaruit blijkt dat [appellant sub 3] aanzienlijk meer tijd aan de bedrijfsvoering besteedt dan hij heeft gesteld, een WhatsApp-gesprek waarin het gaat over de verplaatsing van middelen van Simbat en een set off agreement waarin wordt bevestigd dat alle ondernemingen die de KSA heeft onderzocht tot dezelfde groep behoren. Daarnaast heeft de KSA de beschikking gekregen over WhatsApp-berichten tussen [appellant sub 3] en andere betrokkenen bij deze bedrijfsconstructie. In die berichten wordt gesproken over het al of niet overleggen van machtigingen aan de KSA, over brieven die zijn ontvangen van een Nederlandse bank, een fusieplan tussen Simbat en Spinity, het aanstellen van een

nieuwe directeur voor Simbat, problemen in verband met de Maltese bank van Simbat, als gevolg waarvan middelen van Simbat vastzitten en het vertrek van een van de betrokkenen. Al deze informatie bevestigt het standpunt van de KSA dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, ook [appellant sub 3] verantwoordelijk kan worden gehouden voor overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De Afdeling ziet in het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3], gelet op alle bewijsmiddelen en de motivering van de KSA, geen aanleiding om daar anders over te oordelen.

14.1.3. Het betoog van de KSA slaagt. Dit betekent dat de KSA, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, bevoegd is om aan [appellant sub 3] een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 1, eerste lid aanhef en onder a, van de Wok. Maar dat betekent niet dat het besluit van 11 september 2018 in stand kan blijven. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

ii. De hoogte van de boete

14.2. Zoals de Afdeling hiervoor onder 10.1 heeft vastgesteld, heeft de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete opgelegd van 270.000,- en ieder van hen hoofdelijk aansprakelijk gesteld voor de betaling ervan. De Afdeling heeft in diezelfde overweging geoordeeld dat voor zon constructie geen wettelijke grondslag bestaat. Alleen al daarom moet het besluit van 11 september 2018, voor zover het ziet op [appellant sub 3], worden vernietigd. De Afdeling ziet op grond van artikel 8:72a van de Awb reden om de boete zelf vast te stellen.

14.2.1. In overweging 10.2.2 is al aan de orde gekomen dat de KSA bij het bepalen van de hoogte van de boete op grond van de Boetebeleidsregels drie stappen doorloopt. De eerste stap is de basisboete met als startbedrag 100.000,-. Vervolgens gaat de KSA na of, en dat is de tweede stap, aanleiding bestaat om de basisboete te verhogen. En ten derde beoordeelt de KSA of er boeteverlagende omstandigheden bestaan. Hoewel een ernstige overtreding van de Wok heeft plaatsgevonden, ziet de Afdeling reden om de boete voor [appellant sub 3] in afwijking van de Boetebeleidsregels lager vast te stellen dan het daarin opgenomen startbedrag van 100.000,-. De Afdeling zal het bedrag vaststellen op 82.500,-. De reden hiervoor is dat hiermee de optelsom van de aan Simbat opgelegde boete en de aan [appellant sub 3] opgelegde boete niet uitkomt boven de boete die de KSA aanvankelijk aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk had opgelegd. Gelet hierop bestaat, anders dan [appellant sub 3] op de zitting van de Afdeling heeft gesteld, geen strijd met het verbod van reformatio in peius (vgl. overweging 24.2 van de uitspraak van het CBb van 20 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:357).

Conclusie boete [appellant sub 3]

15. Al het voorgaande leidt tot de conclusie dat het hoger beroep van de KSA gegrond is. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 3 mei 2018 gegrond is verklaard, dat besluit is vernietigd voor zover daarbij de aan [appellant sub 3] opgelegde boete is gehandhaafd en het boetebesluit van 5 juli 2017 ten aanzien van [appellant sub 3] is herroepen. De Afdeling zal het beroep tegen dat besluit van 3 mei 2018, gelet op overweging 4.4 niet-ontvankelijk verklaren, omdat [appellant sub 3] geen belang meer heeft bij een inhoudelijke beoordeling van dat besluit op bezwaar. De Afdeling zal het beroep tegen het besluit van 11 september 2018 gegrond verklaren, dat besluit vernietigen voor zover voor zover het ziet op [appellant sub 3]. Verder ziet de Afdeling aanleiding om de hoogte van de boete voor [appellant sub 3] zelf vast te stellen op een bedrag van 82.500,-. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] is ongegrond.

III. HET HOGER BEROEP VAN SPINITY

16. Spinity stelt in haar hoger beroep zowel het oordeel van de rechtbank over de aan haar opgelegde boete, als het oordeel over de openbaarmaking van de boete ter discussie. Deze onderdelen behandelt de Afdeling hieronder in deze volgorde.

A. Over de opgelegde boete

i. Overtreding

17. Spinity betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de KSA niet onomstotelijk heeft bewezen dat de aan haar verweten gedragingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Volgens de KSA zou Spinity een affiliate-programma verzorgen voor Simbat en zou zij de promotional agent van Simbat zijn voor het aanbod van Eurocazino.com en Bingolot.com. De enkele vermelding als promotional agent op een website is echter, gelet op de zware bewijslast die op de KSA rust, niet voldoende voor het vaststellen van een

overtreding. De KSA heeft niet gemotiveerd welke diensten Spinity als promotional agent zou uitvoeren en waardoor deze diensten als wervings- en reclamediensten zouden moet worden gekwalificeerd. De KSA heeft verder volgens Spinity, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet aangetoond dat zij een faciliterende rol voor Simbat zou vervullen, omdat zij websites ten behoeve van Simbat zou hebben geregistreerd.

17.1. Zoals uit overweging 8.2.2 volgt, heeft de KSA een toelichting gegeven op affiliate-marketing. Deze markering houdt in dat adverteerders promotiemateriaal aanbieden via hun affiliate-programma. Publishers die worden toegelaten tot een affiliate-programma kunnen links opnemen naar de website(s) van de desbetreffende adverteerder. Deze links bevatten een unieke code, zodat een affiliate-netwerk weet bij welke publisher een bezoeker vandaan komt. Als de doorgestuurde bezoeker overgaat tot een transactie op de website van de adverteerder, dan ontvangt de publisher een vergoeding voor het doorsturen van die klant.

17.1.1. Uit het onderzoeksrapport van de KSA volgt dat Spinity een compleet affiliate-programma aanbiedt voor webmasters. Verder afficheert Spinity zich als promotor van online gaming. Zij heeft op haar website daarover vermeld: Spin a web with us by promoting highly acclaimed gambling resources and start earning unlimited cash from your website traffic! De KSA heeft in dat kader vastgesteld dat Spinity de websites Bingolot.com, Drgambler.com, Eurocazino.com, Scratchticker.com en Slotstar.com voor affiliate-doeleinden aanbiedt. Het spelaanbod op die websites moet, zoals de Afdeling hiervoor onder 8.2.1 tot en met 8.3.4 heeft geoordeeld, worden toegerekend aan Simbat. Daarnaast heeft de KSA onweersproken vastgesteld dat op de website Eurocazino.com bij het kansspelaanbod het logo van Spinity.com werd getoond en dat Spinity op die website was aangemerkt als de promotional agent van Simbat. Eenzelfde tekst was opgenomen op de website Bingolot.com.

17.1.2. Onder die omstandigheden heeft de rechtbank het standpunt van de KSA dat Spinity een affiliate-programma heeft verzorgd voor Simbat, dus als promotional agent wervings- en reclamediensten heeft verricht ten behoeve van de online kansspelen van Simbat, terecht gevolgd. Daarmee heeft Spinity artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok overtreden. Dit standpunt wordt nog eens bevestigd met de overeenkomst tussen Simbat en Spinity, die in overweging 8.3.2 al aan de orde kwam.

- Het lex certa-beginsel

17.2. Spinity betoogt verder dat het bevorderingsverbod, neergelegd in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok niet nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig is omschreven. Volgens Spinity was vooraf niet duidelijk dat het verwijt dat haar wordt gemaakt, zou vallen onder het bevorderingsverbod. Enige abstractie is weliswaar toegestaan, maar er moeten voldoende aanknopingspunten zijn om te kunnen bepalen welke gedragingen onder de norm vallen. Uit artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok, de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling en uit de rechtspraak volgt daarnaast volgens Spinity dat alleen het direct maken van reclame onder het bevorderingsverbod valt en niet haar gedragingen. De KSA heeft haar verweten dat zij domeinnamen heeft geregistreerd en een affiliate-programma zou beheren. Deze activiteiten komen echter overeen met bijvoorbeeld internet- of betaaldiensten, waarvan uit de rechtspraak volgt dat deze niet onder het bevorderingsverbod vallen. Uit deze rechtspraak volgt ook dat het bevorderen beperkt moet worden uitgelegd en dat daaronder alleen actieve vormen van bevorderen vallen en niet indirecte vormen van aanbevelen. Daarbij is verder van belang dat toen oudere wetgeving gold en op het moment van de invoering van de Wok de haar verweten activiteiten niet bestonden. Voor een uitbreiding van het bereik van het bevorderingsverbod vanwege nieuwe technologische ontwikkelingen, is volgens Spinity een wetswijziging nodig.

17.2.1. Zoals uit overweging 6.4 van de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169 volgt, is het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok neergelegde bevorderingsverbod nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig omschreven, zodat het in artikel 5:4 van de Awb neergelegde legaliteitsbeginsel niet is geschonden. Verder volgt uit die overweging dat het maken van reclame voor online kansspelaanbieders die niet over een vergunning op grond van de Wok beschikken, onder het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok opgenomen bevorderingsverbod valt. In de overwegingen hiervoor heeft de Afdeling geconcludeerd dat de KSA zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Spinity een affiliate-programma heeft verzorgd voor Simbat en daarmee als promotional agent wervings- en reclamediensten heeft verricht ten behoeve van het online kansspelaanbod van Simbat. De stelling van Spinity dat haar activiteiten overeenkomen met internet- en betaaldiensten en daarom niet

onder het bevorderingsverbod vallen, leidt niet tot een ander oordeel. Voor dat oordeel wijst de Afdeling op overweging 6.4 van de uitspraak van 20 januari 2020, waarin de betrokkene een vergelijkbaar betoog heeft aangevoerd. Daarbij heeft de KSA er nog terecht op gewezen dat de rol van promotional agent, het promotieprogramma en de daarbij in het vooruitzicht gestelde verdiensten, met de uitnodiging aan eenieder tot promoting our slotmachines, zoals vermeld op de website Eurocazino van Simbat, niet anders kan worden uitgelegd dan dat Spinity zich bezighoudt met actieve verspreiding van het spelaanbod van Simbat met het doel om zoveel mogelijk spelers van dat aanbod gebruik te laten maken. Deze activiteiten gaan verder dan alleen het indirect aanbevelen van online kansspelen, zoals Spinity stelt.

- Zelfstandige toepassing van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b

17.3. Spinity voert ook aan dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op haar betoog dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok niet zelfstandig kan worden toegepast. Omdat deze bepaling verwijst naar het verbod neergelegd in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, kan alleen nadat overtreding van deze bepaling is vastgesteld, het bevorderen daarvan leiden tot een overtreding. Dat betekent dat ingeval wordt vastgesteld dat Simbat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, niet heeft overtreden, ook Spinity geen overtreding heeft gepleegd.

17.3.1. Omdat de Afdeling hiervoor al heeft geoordeeld dat Simbat het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok neergelegde verbod heeft overtreden, leidt dit betoog niet tot het daarmee gewenste doel.

Tussenconclusie overtreding Spinity

17.4. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat Spinity met haar activiteiten artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden.

ii. De toepassing van de bevoegdheid om een boete op te leggen

18. Spinity voert verder aan dat de rechtbank heeft miskend dat de KSA ten tijde van de toezending van het boeterapport bij het handhaven van het bevorderingsverbod dezelfde uitgangspunten hanteerde als bij het handhaven van het verbod op het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning. Wat betreft het verbod op het aanbieden van online kansspelen, geldt het prioriteringsbeleid. De KSA stelde aanbieders van online kansspelen eerst in de gelegenheid om websites aan te passen. In de situatie van Spinity had de KSA dezelfde handelwijze moeten toepassen. Volgens Spinity mocht de KSA niet tot oplegging van een boete overgaan, zonder haar eerst in de gelegenheid te stellen haar handelwijze zo aan te passen dat zij niet meer zou voldoen aan de prioriteringscriteria. De KSA heeft daarmee volgens Spinity in strijd met zijn vaste gedragslijn en in strijd met het gelijkheidsbeginsel gehandeld.

18.1. Zoals de Afdeling in overweging 8.1 van de al genoemde uitspraak van 20 januari 2020 heeft geoordeeld, ziet het prioriteringsbeleid uitsluitend op handhaving van het aanbiedingsverbod opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het prioriteringsbeleid maakt duidelijk op welke aanbieders van online kansspelen de KSA zich eerst richt. Het prioriteringsbeleid gaat niet over het bevorderingsverbod. Verder is van belang dat voor zover de KSA de prioriteringscriteria ook gebruikt om bevorderaars te selecteren voor handhaving, daarmee nog niet is gezegd dat de KSA niet zou mogen handhaven bij overtreding van het bevorderingsverbod indien een bevorderaar niet voldoet aan de prioriteringscriteria. De Afdeling wijst in dit kader op overweging 8.1.2. Daarin heeft zij, kort gezegd, geconcludeerd dat het alleen niet voldoen aan de prioriteringscriteria, niet betekent dat geen overtreding heeft plaatsgevonden. Gelet hierop slaagt het betoog van Spinity dat de KSA niet overeenkomstig het prioriteringsbeleid heeft gehandeld of dat hij Spinity niet in de gelegenheid heeft gesteld haar handelwijze aan te passen, niet.

- Last onder dwangsom in plaats van een boete

18.1.1. Verder betoogt Spinity in dit kader dat zij in beroep heeft toegelicht dat de KSA in andere gevallen aan bevorderaars een last onder dwangsom heeft opgelegd. Zij wijst daarvoor op een persbericht van de KSA van 24 april 2017, waaruit volgt dat aan acht partijen een voornemen tot een last onder dwangsom is verzonden wegens overtreding van het bevorderingsverbod. Geen van die partijen heeft een boete gekregen. Daarmee volgt de KSA volgens Spinity een vaste gedragslijn. Door Spinity een boete op te leggen in plaats van een last onder dwangsom, heeft de KSA in strijd met die vaste gedragslijn en in strijd met het gelijkheidsbeginsel gehandeld. Daarbij geldt dat zij als gevolg van de keuze voor boeteoplegging in een veel nadeliger situatie is gekomen dan andere partijen die een last onder dwangsom

kregen. Volgens Spinity heeft de rechtbank dit miskend.

18.1.2. Het persbericht van 24 april 2017 dat op de website van de KSA staat, maakt melding van een massieve actie, als gevolg van een verscherpte aanpak van reclame op internet voor kansspelen zonder vergunning. Volgens de KSA liep deze actie eind 2016/begin 2017 en met het persbericht heeft de KSA de uitkomsten van deze acties bekend gemaakt. In het kader van deze actie heeft de KSA, zo heeft hij toegelicht, een aantal affiliates een informatievordering gestuurd, aan andere affiliates een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom verzonden en in één geval de last onder dwangsom daadwerkelijk opgelegd. Zoals de KSA terecht heeft gesteld, is Spinity echter geen affiliate, maar de promotional agent van Simbat. Simbat is de aanbieder van online kansspelen en Spinity is het bedrijf dat het affiliate-programma voor Simbat verzorgt. Spinity is, zoals de KSA heeft toegelicht, juist verantwoordelijk voor het aantrekken van affiliates die het aanbod van Simbat kunnen verspreiden en promoten. Spinity kan zich daarmee niet op één lijn stellen met degene die zelf reclame maakt. Daarnaast volgt uit de hiervoor onder 14.1.2 genoemde set off agreement dat Spinity en Simbat tot dezelfde bedrijvenstructuur behoren. Onder die omstandigheden kan niet worden gezegd dat de KSA in plaats van een boete een last onder dwangsom had moeten opleggen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Tussenconclusie toepassing bevoegdheid Spinity

18.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de KSA geen aanleiding heeft hoeven zien om van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een boete af te zien.

iii. De hoogte van de boete

19. Over de hoogte van de boete voert Spinity aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat deze evenredig is. Juist omdat de KSA geen beleidsregels heeft vastgesteld voor de overtreding van het bevorderingsverbod, had de rechtbank de hoogte van de boete vol moeten toetsen op evenredigheid. Zij had rekening moeten houden met de omstandigheden dat zij zonder precedent is beboet, dat de KSA het begrip bevorderen ruimer is gaan uitleggen, dat de norm onduidelijk is en dat aan andere partijen eerst een waarschuwing dan wel een last onder dwangsom is opgelegd.

19.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie overweging 7 van de uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484), is de KSA bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok. De KSA 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 de KSA rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit is geregeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. De KSA 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 de KSA 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

19.1.1. De Boetebeleidsregels gaan uitsluitend over de handhaving van het aanbiedingsverbod opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De KSA heeft gemotiveerd dat hij voor de hoogte van de aan Spinity opgelegde boete eenmalig heeft aangesloten bij de minimale basisboete met als startbedrag 100.000,- uit de Boetebeleidsregels. De KSA heeft daaraan toegevoegd dat hij in toekomstige gevallen de boete voor een overtreding van het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok neergelegde bevorderingsverbod in het kader van online kansspelen op dezelfde wijze zal vaststellen als de boete voor overtredingen van het in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok neergelegde aanbiedingsverbod in het kader van online kansspelen.

19.1.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de hoogte van de aan Spinity opgelegde boete passend en geboden is. De door Spinity gepleegde overtreding is, zoals de KSA terecht heeft gesteld, ernstig. Spinity en Simbat hebben een overeenkomst gesloten met juist als doel om zoveel mogelijk consumenten aan te trekken voor het online spelaanbod van Simbat. Spinity biedt in dat kader een compleet affiliate-programma en zij is de promotional agent van Simbat. Dat de overtreding ernstig is,

volgt ook uit de verwevenheid tussen Simbat, die in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok een flink aantal online kansspelen heeft aangeboden op een flink aantal websites en Spinity, die het aanbod van al die kansspelen heeft bevorderd. Het gaat hierbij om een verdienmodel en een patroon van overtreding van het bevorderingsverbod. Onder die omstandigheden is de hoogte van de boete die gelijk is aan de minimale basisboete in de Boetebeleidsregels, zonder daarbij boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden mee te nemen, evenredig. In de argumenten die Spinity heeft aangevoerd over de hoogte van de boete ziet de Afdeling geen reden om de boete te verlagen. Zoals hiervoor al is overwogen, is de in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok neergelegde norm niet strijdig met artikel 5:4 van de Awb en gaat het beroep van Spinity op het gelijkheidsbeginsel niet op.

Conclusie boete Spinity

20. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de KSA bevoegd is aan Spinity een boete op te leggen voor overtreding van het bevorderingsverbod en dat de hoogte van de boete passend en geboden is. Toch komt de aangevallen uitspraak ook op dit punt voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank had het beroep gericht tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018, gelet op overweging 4.4 voor zover het ziet op het boetebesluit ten aanzien van Spinity niet-ontvankelijk moeten verklaren. De Afdeling zal dit daarom alsnog doen.

B. Over de openbaarmaking

21. Volgens Spinity heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat KSA over mocht gaan tot openbaarmaking van de aan haar opgelegde boete. De openbaarmaking van de boete is, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, een sanctie met een bestraffend karakter. De verwijzing door de rechtbank naar de uitspraak van de Afdeling treft volgens Spinity geen doel, omdat in deze uitspraak geen oordeel is gegeven over het karakter van de openbaarmaking van een boete.

21.1. Zoals de Afdeling eerder in haar uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, heeft geoordeeld is het boetebesluit een bevoegd genomen besluit in het kader van een aan de KSA 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 de KSA overgaat tot een spontane openbaarmaking op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: 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 Spinity om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie. Daarbij wordt aan het algemeen belang een groot gewicht toegekend.

21.2. De rechtbank heeft in de gronden van Spinity terecht geen reden gezien voor het oordeel dat de KSA niet tot openbaarmaking van het boetebesluit over Spinity over mocht gaan. Het betoog van Spinity dat openbaarmaking van de boete een sanctie met een bestraffend karakter is, leidt niet tot een ander oordeel. De Afdeling wijst in dit kader op overweging 2.13.4 van haar uitspraak van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9561. Daarin heeft de Afdeling over een vergelijkbaar betoog in het kader van de evenredigheid van de opgelegde boete geoordeeld dat het oogmerk van publicatie van het boetebesluit, net als in deze zaak, was gericht op voorlichting en niet op bestraffing. De Afdeling ziet geen aanleiding om daarover in deze zaak anders te oordelen.

Conclusie openbaarmaking Spinity

21.3. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de KSA over kon gaan tot openbaarmaking van het aan Spinity gerichte boetebesluit. Toch komt de aangevallen uitspraak ook op dit punt voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank had het beroep van Spinity gericht tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018, gelet op overweging 4.4 hiervoor, voor zover het ziet op de openbaarmaking niet-ontvankelijk moeten verklaren. De Afdeling zal dit daarom alsnog doen.

SAMENVATTING, EINDCONCLUSIE EN PROCESKOSTEN

- Samenvatting

22. De Afdeling komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de KSA heeft aangetoond dat Simbat een flink aantal online gokspellen heeft aangeboden op een groot aantal websites zonder vergunning. Zij heeft

met die online gokspellen via websites die op Nederland waren gericht, potentiële consumenten in Nederland in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan die spellen. Daarbij heeft de Afdeling ook geoordeeld dat Simbat verantwoordelijk is voor haar kansspelen die op affiliate-websites werden aangeboden. Het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning is op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok verboden. De KSA is dus bevoegd om voor die overtreding een boete aan Simbat op te leggen. De KSA mocht die boete ook daadwerkelijk opleggen. Omdat de KSA niet de middelen en de mankracht heeft om alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning aan te pakken, heeft hij prioriteringsbeleid vastgesteld. Dat prioriteringsbeleid is, anders dan Simbat betoogt, geen gedoogbeleid. Ook uit de brieven die de KSA aan Simbat heeft gestuurd met informatie over eventuele handhaving kan niet worden afgeleid dat de KSA geen boete zou opleggen. Met andere woorden: het is niet zo dat de KSA de overtreding van de Wok door Simbat oogluikend heeft toegestaan. De KSA heeft wel een fout gemaakt bij het bepalen van de hoogte van de boete. Hij heeft ten onrechte aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk één boete van 270.000,- opgelegd. Daarvoor bestaat in de wet geen grondslag. De KSA had dus aan Simbat een aparte boete moeten opleggen. Omdat hij dat niet heeft gedaan, heeft de Afdeling dat alsnog gedaan en daarbij de hoogte van de boete voor Simbat vastgesteld op 187.500,-. Voor het bepalen van de hoogte van die boete heeft de Afdeling aan de hand van de Boetebeleidsregels de basisboete vastgesteld op 100.000,- en daarbovenop twee boeteverhogende omstandigheden in aanmerking genomen. Ondanks dat de boete lager is vastgesteld, mocht de KSA het toentertijd genomen boetebesluit van 5 juli 2017 openbaar maken. Het algemeen belang bij openbaarmaking heeft de KSA zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van Simbat.

22.1. In het hoger beroep van de KSA komt de Afdeling, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat ook [appellant sub 3] artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden. Uit de bewijsmiddelen komt naar voren dat, zoals de KSA heeft gesteld, [appellant sub 3] feitelijk leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging van Simbat. Dat volgt onder meer uit de betrokkenheid van [appellant sub 3] bij een groot aantal ondernemingen die allemaal verbanden hebben met Simbat. Ook was [appellant sub 3] de bestuurder van de onderneming die de software voor de kansspelen van Simbat verzorgde. Hij heeft daarnaast opgetreden als vertegenwoordiger, adviseur en gemachtigde van Simbat. De grote betrokkenheid van [appellant sub 3] bij Simbat volgt ook uit WhatsApp-berichten tussen de betrokkenen, waaronder [appellant sub 3], over bijvoorbeeld de verplaatsing van middelen van Simbat en de ondertekening van contracten. Uit al die stukken volgt dat [appellant sub 3] de touwtjes in handen had. Hoewel de Afdeling op dit punt dus tot een ander oordeel dan de rechtbank komt, is het besluit van de KSA voor zover het ziet op de aan [appellant sub 3] opgelegde boete, onjuist. De reden hiervoor is dat de KSA aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk een boete heeft opgelegd, terwijl dat niet mag. De Afdeling heeft daarom, net zoals zij dat voor Simbat heeft gedaan, de boete voor [appellant sub 3] zelf vastgesteld, in zijn geval op 82.500,-. Daarbij is de Afdeling afgeweken van het basisboetebedrag van 100.000,- in de Boetebeleidsregels. De reden daarvoor is dat hiermee de boetes voor Simbat en [appellant sub 3] opgeteld niet hoger zijn dan het bedrag van 270.000,- dat de KSA in eerste instantie had opgelegd aan Simbat en [appellant sub 3] gezamenlijk.

22.2. In de zaak van Spinity heeft de Afdeling met de rechtbank geoordeeld dat zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok, waarin het bevorderingsverbod is neergelegd, heeft overtreden. Spinity heeft een affiliate-programma verzorgd voor Simbat. Dat betekent dat zij zich heeft beziggehouden met actieve verspreiding van het spelaanbod van Simbat via affiliate-websites met het doel om zoveel mogelijk spelers van dat aanbod gebruik te laten maken. Daarmee heeft zij wervings- en reclamediensten verricht voor de online kansspelen van Simbat. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is verder, anders dan Spinity betoogt, voldoende duidelijk omschreven. De rechtbank heeft dan ook terecht geconcludeerd dat de KSA bevoegd is om een boete op te leggen. De KSA heeft die boete ook daadwerkelijk mogen opleggen. De Afdeling is in dit verband niet meegegaan met het betoog van Spinity dat de KSA in strijd met zijn vaste gedragslijn en met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Dat Spinity niet aan de prioriteringscriteria voldeed, betekent niet dat de KSA niet zou mogen handhaven. Het prioriteringsbeleid is geen gedoogbeleid. Verder hoefde de KSA niet in plaats van een boete een last onder dwangsom op te leggen, zoals hij dat bij andere bevorderaars wel had gedaan. De werkzaamheden van Spinity zijn anders dan de werkzaamheden van de bevorderaars die een last onder dwangsom opgelegd hebben gekregen. De KSA heeft dus niet in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Omdat Spinity verantwoordelijk is voor het aantrekken van affiliates die het aanbod van Simbat kunnen verspreiden en

promoten en zij daarvoor een heel programma heeft opgezet, heeft de KSA niet hoeven volstaan met het opleggen van een last onder dwangsom. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank verder terecht geoordeeld dat de hoogte van de boete evenredig is. De KSA heeft de hoogte van de boete eenmalig vastgesteld op de basisboete van 100.000,- uit de Boetebeleidsregels, hoewel deze regels alleen gaan over artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Hierbij heeft de KSA geen boeteverhogende omstandigheden in aanmerking genomen. Ook mocht de KSA het toentertijd genomen boetebesluit ten aanzien van Spinity van 5 juli 2017 openbaar maken. Het algemeen belang bij openbaarmaking heeft de KSA zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van Spinity. Toch moet de aangevallen uitspraak worden vernietigd, omdat de rechtbank ten onrechte het besluit van 3 mei 2018 heeft beoordeeld in plaats van het besluit van 11 september 2018.

- Eindconclusie

22.3. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij het beroep van Simbat ongegrond is verklaard. De Afdeling zal het besluit op bezwaar van 11 september 2018 voor zover de KSA daarbij het boetebesluit van 5 juli 2017 ten aanzien van Simbat heeft gehandhaafd, vernietigen. Zij ziet verder aanleiding om de hoogte van de boete zelf vast te stellen op een bedrag van 187.500,-. Het beroep tegen het besluit op bezwaar van 3 mei 2018 is niet-ontvankelijk.

22.3.1. Het hoger beroep van de KSA is gegrond. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 3 mei 2018 gegrond is verklaard, dat besluit is vernietigd voor zover het ziet op de aan [appellant sub 3] opgelegde boete en het boetebesluit van 5 juli 2017 in zoverre is herroepen. De Afdeling zal het beroep tegen het besluit van 3 mei 2018 in zoverre niet-ontvankelijk verklaren. Zij zal het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 11 september 2018 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen voor zover het ziet op [appellant sub 3]. Verder ziet de Afdeling aanleiding om de hoogte van de boete voor [appellant sub 3] zelf vast te stellen op een bedrag van 82.500,-. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] is ongegrond.

22.3.2. Ook het hoger beroep van Spinity is gegrond. De Afdeling zal de aangevallen uitspraak vernietigen voor zover de rechtbank het beroep van Spinity tegen het besluit van 3 mei 2018 ongegrond heeft verklaard. Dit beroep zal alsnog niet-ontvankelijk worden verklaard. Het beroep van Spinity gericht tegen het besluit van 11 september 2018 is ongegrond.

- Proceskosten

22.3.3. De KSA moet de proceskosten van Simbat en Spinity vergoeden.

22.3.4. Voor Simbat zal de Afdeling de kosten vaststellen op 4.488,-. Zij heeft daarbij 1 punt toegekend voor het hogerberoepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting bij de Afdeling, 1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting bij de rechtbank. De Afdeling heeft verder, gelet op de complexiteit van de zaak, reden gezien om de wegingsfactor vast te stellen op 1,5.

22.3.5. Omdat het hoger beroep van Spinity gegrond is, ook al blijft het besluit van 11 september 2018 in stand, ziet de Afdeling ook reden om te bepalen dat de KSA de proceskosten van Spinity in hoger beroep moet vergoeden (vgl. overweging 6 van de uitspraak van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1106). Zij zal deze kosten vaststellen op 2.244,-. Daarbij heeft zij 1 punt toegekend voor het indienen van een hogerberoepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting bij de Afdeling. De Afdeling heeft verder, gelet op de complexiteit van de zaak, reden gezien om de wegingsfactor vast te stellen op 1,5.

22.3.6. De proceskosten die [appellant sub 3] in hoger beroep heeft gemaakt, komen, gelet op de hiervoor genoemde uitspraak van 4 april 2018 niet voor vergoeding in aanmerking. De in de aangevallen uitspraak uitgesproken proceskostenveroordeling blijft in stand.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van Simbat Entertainment Systems Limited gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 juni 2019 in zaken nrs. 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121, voor zover daarbij het beroep van Simbat Entertainment Systems Limited tegen het besluit van 3 mei 2018, kenmerk 10474 / 01.029.666 ongegrond is verklaard;

III. verklaart dat beroep niet-ontvankelijk;

IV. verklaart het beroep van Simbat Entertainment Systems Limited tegen het besluit van 11 september 2018, kenmerk 10474 / 01.041.266 van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit gegrond;

V. vernietigt dat besluit van 11 september 2018 voor zover het gaat over de aan Simbat opgelegde boete;

VI. herroept het besluit van 5 juli 2017, kenmerk 10474 / 01.011.701 voor zover daarbij de boete aan Simbat Entertainment Systems Limited is gesteld op 270.000,-;

VII. bepaalt dat de boete voor Simbat Entertainment Systems Limited op 187.500,- wordt gesteld;

VIII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 11 september 2018;

IX. verklaart het hoger beroep van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit gegrond;

X. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 juni 2019 in zaken nrs. 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121, voor zover daarbij het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 3 mei 2018, kenmerk 10474 / 01.029.666 gegrond is verklaard, dat besluit voor zover het ziet op de aan [appellant sub 3] opgelegde boete is vernietigd en het boetebesluit van 5 juli 2017, kenmerk 10474 / 01.011.701 in zoverre is herroepen;

XI. verklaart het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 3 mei 2018 niet-ontvankelijk;

XII. verklaart het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 11 september 2018, kenmerk 10474 / 01.041.266 gegrond;

XIII. vernietigt dat besluit voor zover het ziet op de aan [appellant sub 3] opgelegde boete;

XIV. herroept het besluit van 5 juli 2017, kenmerk 10474 / 01.011.701 voor zover daarbij de boete aan [appellant sub 3] is gesteld op 270.000,-;

XV. bepaalt dat de boete voor [appellant sub 3] op 82.500,- wordt gesteld;

XVI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 11 september 2018;

XVII. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] ongegrond;

XVIII. verklaart het hoger beroep van Spinity Limited gegrond;

XIX. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 juni 2019 in zaken nrs. 18/4100, 18/4105, 18/4106, 18/4065 en 18/4121, voor zover daarbij het beroep van Spinity Limited tegen het besluit van 3 mei 2018, kenmerk 10474 / 01.029.666 ongegrond is verklaard;

XX. verklaart dat beroep niet-ontvankelijk;

XXI. verklaart het beroep van Spinity Limited tegen het besluit van 11 september 2018, kenmerk 10474 / 01.041.266 van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit ongegrond;

XXII. veroordeelt de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit tot vergoeding van bij Simbat Entertainment Systems Limited in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 4.488,-, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XXIII. veroordeelt de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit tot vergoeding van bij Spinity Limited in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 2.244,-, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XXIV. gelast dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan Simbat Entertainment Systems Limited het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van 857,- voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt;

XXV. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan Spinity Limited het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van 519,- voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Grimbergen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 13 oktober 2021

581.

BIJLAGE

Wet op de kansspelen

Artikel 1

1. Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het 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;

[].

Artikel 35

De raad van bestuur kan een last onder bestuursdwang opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens deze wet, met uitzondering van titel VA., paragraaf 2.

Artikel 35a

1. De raad van bestuur kan een bestuurlijke boete opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, b en d, tweede lid, 4a, 7, 10, 13, 14, 14c, 14d, eerste lid, 20, eerste lid, 21, 25, 27, 27c, 27e, eerste lid, 27i, 27j, eerste lid, 30h, eerste lid, 30j, eerste lid, 30m, eerste lid, 30q, derde lid, 30r, derde en vierde lid, 30t, eerste, tweede en vijfde lid, 30u, eerste lid, en 30z.

2. De bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

[].

Wetboek van Strafrecht

Artikel 23

[].

4. Er zijn zes categorieën:

de eerste categorie, 415;

de tweede categorie, 4.150;

de derde categorie, 8.300;

de vierde categorie, 20.750;

de vijfde categorie, 83.000;

de zesde categorie, 820.000.

[].

Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning

1. Inleiding

[].

2. Reikwijdte van deze boetebeleidsregels

Bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen richt de Kansspelautoriteit zich in eerste instantie op ondernemingen die zich (mede) actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. De Kansspelautoriteit treedt met voorrang op tegen aanbieders die aan een of meer van de volgende prioriteringscriteria voldoen:

- De website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of
- De kansspelwebsite is in de Nederlandse taal te raadplegen en/of
- Er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

Deze boetebeleidsregels zijn van toepassing in alle gevallen van het aanbieden van kansspelen online zonder vergunning en staat los van deze prioritering.

3. Uitgangspunt: de basisboete en mogelijke verhoging of verlaging daarvan

[].

De boetebeleidsregels gaan uit van een startbedrag, de zgn. basisboete. Deze basisboete is niet voor alle overtreders hetzelfde, maar afhankelijk van met name de omvang van het aanbod en de maximaal te winnen prijs. Dit wordt toegelicht in onderdeel 5.

De basisboete kan worden verhoogd als er sprake is van boeteverhogende omstandigheden en kan worden verlaagd als er sprake is van boeteverlagende omstandigheden. Welke omstandigheden als zodanig kunnen worden aangemerkt, wordt toegelicht in onderdeel 6.

Het is mogelijk dat in één zaak zowel boeteverhogende als boeteverlagende omstandigheden aan de orde zijn.

[].

5. Vaststelling van de basisboete

Alles afwegende stelt de Raad de basisboete op tenminste 100.000,-, welk bedrag kan oplopen tot de bij wet vastgestelde maximale boete.

De basisboete wordt hoger als er sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:

- meer websites;
- meer spellen;
- een hogere maximale prijs;
- een hogere eerste storting;
- een hogere welkomstbonus;
- een hogere deposit,

aangezien hierdoor de beschikbaarheid voor spelers wordt vergroot, spelers worden aangetrokken tot een bepaalde website en/of spelers worden verleid tot onverstandig of onmatig speelgedrag. Ook andere omstandigheden die hiertoe kunnen leiden, kunnen een hogere basisboete in een concrete

zaak tot gevolg hebben.

Gelet op de grote variatie in aanbod van kansspelen online, websites en spellen, acht de Raad het niet wenselijk om vaste basisboetes voor verschillende categorieën te bepalen, maar per geval de hoogte van de basisboete vast te stellen op basis van bovengenoemde criteria, waarbij een basisboete van 100.000,- als minimum geldt.

6. Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

Een boete kan hoger of lager uitvallen door - voor de Kansspelautoriteit controleerbare - boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

Boeteverhogende omstandigheden

Als boeteverhogende omstandigheden worden aangemerkt:

een eerdere waarschuwing (door de Kansspelautoriteit, het openbaar ministerie of een andere met toezicht en handhaving belaste organisatie) > + 25%;

recidive (de aanbieder heeft eerder een boete gekregen voor een overtreding van de Wet op de kansspelen) > + 100%;

het door de aanbieder met de overtreding behaalde voordeel > afromen;

duur van de overtreding > + 10% voor elke maand (afgerond op hele maanden);

duaal karakter van het bedrijf > + 100%;

deelname door minderjarigen of andere kwetsbare groepen> + 50%;

bijzondere omstandigheden > afhankelijk van de omstandigheden, maar in elk geval + 25%.

Toelichting boeteverhogende omstandigheden

boeteverhogende omstandigheden zijn cumulatief. Bijvoorbeeld: 100.000,- + 25% vanwege een eerdere waarschuwing (25.000) = 125.000 + 10% bij één maand (10.000,-) = 135.000,-;

omstandigheden als waarschuwing en recidive zijn ook van toepassing als een aanbieder eerder een waarschuwing of een boete heeft gekregen onder een andere (bedrijfs)naam;

het duale karakter ziet op de wijze waarop een aanbieder een website presenteert in relatie tot de aangeboden gokgelegenheid op die website, bijvoorbeeld de website wordt gepresenteerd als een site met behendigheidsspelletjes of gezelschapsspelletjes terwijl de facto kansspelen worden aangeboden;

bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld belemmering van het onderzoek of actieve werving van deelnemers.

Boeteverlagende omstandigheden

Als boeteverlagende omstandigheden worden aangemerkt:

geringe draagkracht van de overtreder indien overtreder deze aannemelijk maakt > afhankelijk van draagkracht;

meer dan de wettelijk verplichte medewerking aan het onderzoek > -25%;

bijzondere omstandigheden > afhankelijk van de omstandigheden.

Toelichting boeteverlagende omstandigheden

Ook de boeteverlagende omstandigheden zijn cumulatief.

Meer dan de wettelijk verplichte medewerking is bijvoorbeeld erkenning en vroegtijdige beëindiging van de overtreding, waardoor de toezichthouder tijd en capaciteit bespaart. Een andere vorm van verregaande medewerking is het vrijwillig verstrekken van bruikbare informatie die de kennis van de Kansspelautoriteit over de bij het gokken betrokken personen en organisaties en van de geldstromen vergroot.

Geen reden tot boeteverlaging zijn omstandigheden als een (beweerdelijke) beperkte beheersing van de Nederlandse taal of onvoldoende bekendheid met de Nederlandse regelgeving.

[].

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 2

1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Artikel 8

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft 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.

2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Artikel 10

[].

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[];

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[];

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.