# ECLI:NL:RBDHA:2024:13934

| | |
|---|---|
| Instantie | Rechtbank Den Haag |
| Datum uitspraak | 23-08-2024 |
| Datum publicatie | 06-09-2024 |
| Zaaknummer | 23/4692 en 23/7470 |
| Formele relaties | Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2026:2302 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig |
| Inhoudsindicatie | Verweerder heeft aan eiseres een boete van 12.640.000,- opgelegd omdat zij, zonder vergunning, gelegenheid heeft gegeven aan consumenten in Nederland om online aan kansspelen deel te nemen. Ook zijn er boeteverhogende omstandigheden geconstateerd. In een appart besluit heeft verweerder het bestreden besluit openbaar gemaakt. Volgens eiseres is de boete ontrecht opgelegd en op de verkeerde wijze berkend. De rechtbank heeft bepaald dat het beroep gegrond is omdat verweerder in de beslissing op bezwaar bij de berekening van het boetemaximum een andere uitleg van het begrip omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok heeft gebruikt dan zij in het verweerschrift en ter zitting heeft gehanteerd. Inmiddels zijn partijen het er over eens dat omzet bij de berekening van het wettelijk boetemaximum moet worden uitgelegd als het BSR. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet echter reden om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Dit omdat naar het oordeel van de rechtbank dit geen gevolgen heeft voor de daadwerkelijk opgelegde boete, die wel op de juiste wijze is vastgesteld en terecht aan eiseres is opgelegd. Ook na de herberekening van het wettelijk boete maximum blijft de opgelegde boete ver onder dit wettelijk maximum. Het gewijzigde inzicht over de berekening van het wettelijke boetemaximum heeft materieel gezien dan ook geen gevolgen voor de aan eiseres opgelegde boete. Het beroep tegen het openbaarmakingsbesluit is ongegrond. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

# Uitspraak

**RECHTBANK DEN HAAG**

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 23/4692 en 23/7470

**uitspraak van de meervoudige kamer van 23 augustus 2024 in de zaak tussen**

**[eiseres] Ltd.**, uit [vestigingsplaats] (Malta), eiseres

(gemachtigden: mr. G.S. Billet, mr. S.H. van der Veldt en mr. J.L. Vissers),

en

**de raad van bestuur van de kansspelautoriteit**, verweerder

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

**Inleiding**

1. Bij besluit van 20 december 2022 heeft verweerder eiseres een bestuurlijke boete van 12.640.000,-. opgelegd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok1.

1.1. Bij afzonderlijk besluit van 20 december 2022 heeft verweerder besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit.

1.2. Eiseres heeft tegen beide besluiten bezwaar gemaakt.

1.3. Bij besluit van 6 juni 2023 (het bestreden besluit I) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen het boetebesluit ongegrond verklaard.

1.4. Bij besluit van 24 oktober 2023 (het bestreden besluit II) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond verklaard.

1.5. Eiseres heeft tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld en gevraagd om voeging van de zaken.

1.6. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

1.7. De rechtbank heeft de beroepen op 2 juli 2024 gevoegd op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiseres, de gemachtigden van eiseres en de gemachtigden van verweerder.

**Beoordeling door de rechtbank**

*Waar gaat deze zaak over?*

2. Verweerder heeft geconstateerd dat eiseres, hoewel zij niet over een vergunning daartoe beschikt, via de website www.bobcasino.com gelegenheid heeft gegeven aan consumenten in Nederland om online aan kansspelen deel te nemen. Ook zijn er boeteverhogende omstandigheden geconstateerd. Verweerder heeft eiseres om die reden een boete van 12.640.000,- opgelegd.2 Daarnaast heeft verweerder bestreden besluit I op 24 oktober 2023 openbaar gemaakt (bestreden besluit II). Eiseres is in beroep gegaan tegen beide besluiten.

*Wat vindt eiseres?*

3. Eiseres is van mening dat er in haar geval geen sprake is van actieve gerichtheid op de Nederlandse markt. Zij heeft namelijk nooit het oogmerk gehad om de Nederlandse markt te bereiken met haar kansspelaanbod.3 Van gerichtheid is onder meer sprake als een aanbieder elementen gebruikt op haar website die de Nederlandse consument aanspreken. Eiseres verwijst in dit kader naar de prioriteringscriteria bij handhaving van verweerder. Verweerder weegt onterecht mee dat de website vanuit een Nederlands IP adres te benaderen was. Artikel 1 van de Wok laat zich namelijk niet goed toepassen op onlinekansspelen. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat een website universeel bereikbaar is. Gelet hierop was bobcasino ook vanaf een niet Maltees IP-adres bereikbaar. Dit betekent alleen niet dat eiseres ook echt actief kansspelen aanbiedt op de Nederlandse markt. De bereikbaarheid van een website is volgens eiseres dan ook een compleet ongeschikt middel om gerichtheid op de Nederlandse markt uit af te leiden. Er rust volgens eiseres geen verplichting op haar om actief maatregelen te nemen om te voorkomen dat spelers met een Nederlands IP-adres deelnemen aan de kansspelen. Ook het enkele feit dat iemand vanuit een land een account kan aanmaken, geld kan storten en of kan deelnemen aan een onlinekansspel kan niet de conclusie dragen dat de website mede gericht is op de Nederlandse markt. Ook dit volgt uit de eerder genoemde prioriteringscriteria. Voor wat betreft de promotionele teksten op de website is van belang dat het verstrekken van geldprijzen de kern van de onderneming vormt. Hieruit blijkt niet dat sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Er wordt nergens in de promotionele tekst een verwijzing gemaakt naar Nederland. Alleen het gegeven dat de kansspelwebsite de Euro als

valuta erkent, betekent niet dat de website zich ook richt op alle landen die de Euro als betaalmiddel hebben. De Euro is een algemeen erkend betaalmiddel en bovendien is Malta zelf ook een van de landen die de Euro als valuta kent. De website bevat verder ook geen informatie in de Nederlandse taal. Verweerder heeft alleen geconstateerd dat de site doorlinkt naar een externe verslavingszorgaanbieder en een betalingsdienstverlener die de Nederlandse taal gebruiken. Dat Nederland niet genoemd wordt op de lijst met uitgesloten landen is geen vorm van (actieve) gerichtheid op de Nederlandse markt.

3.1. Naast dat eiseres stelt dat er geen sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt vindt zij ook dat verweerder een onjuiste definitie van het begrip omzet hanteert bij de vaststelling van de boetehoogte. Verweerder heeft een wettelijke grondslag om een boete op te leggen op grond van artikel 35a van de Wok, waarbij zij gebonden is aan artikel 2:377 lid 6 BW. De omzet moet conform die wetsbepaling worden vastgesteld.

Nu de wet een definitie geeft van het begrip netto-omzet komt verweerder geen beleidsvrijheid toe bij het definiëren van dat begrip. Hij kan dan ook niet vast houden aan de tot nu in de beleidsregels4 gehanteerde definitie, te weten de som van alle inzetten. Als die definitie zou worden gebruikt, is de omzet vele malen hoger dan daadwerkelijk het geval is omdat de uitgekeerde prijzen niet afgetrokken worden van de spelersinzet. Juist omdat in de kansspelbranche de som van alle inzet weinig betekenis heeft, zou gekeken moeten worden naar het BSR5. Het BSR is namelijk het verschil tussen van spelers ontvangen inzetten en de aan spelers beschikbaar gestelde prijzen en geeft dus het werkelijke economische gewicht van alle voltooide transacties weer. Dit is door de hoogste administratieve rechtbank in Zweden al erkend. Los van de omstandigheid dat verweerder een verkeerde definitie van netto-omzet hanteert, heeft hij nagelaten de kortingen en over de omzet betaalde belastingen te verdisconteren in zijn berekening. Hieronder vallen ook de bonussen (gratis speltegoed voor een speler) die een kansspelaanbieder aan zijn spelers verstrekt.

3.2. Volgens eiseres heeft verweerder de boete onterecht verdubbeld, althans met 3,5 % verhoogd tot het wettelijk maximum van 10% van de netto-omzet in Nederland, omdat er sprake zou zijn van recidive. Verweerder heeft inderdaad eerder een boete aan eiseres opgelegd, namelijk op 30 november 2020. Maar in die zaak heeft eiseres hoger beroep ingesteld bij de hoogste bestuursrechter en staat het boetebesluit dus nog niet in rechte vast. Om die reden staat ook niet vast dat sprake is van recidive, en ontbreekt de grondslag voor de verhoging met 3,5%.

3.3. Eiseres merkt ook op dat het besluit tot stand is gekomen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheids-, motiverings-, evenredigheids-, legaliteits-, specialiteits- en gelijkheidsbeginsel. Meer specifiek geeft eiseres aan dat de beleidsregel waarop het boetebesluit is gebaseerd, zoals onder 3.1. is uitgelegd, in strijd is met een hogere wettelijke bepaling. Die beleidsregel moet dan ook buiten toepassing worden gelaten6 en kan niet als motivering van het besluit dienen. Verder is de hoogte van de boete disproportioneel vergeleken met de aard en de ernst van de geconstateerde overtreding. Er is een recordboete opgelegd die niet in verhouding staat tot de winst die eiseres heeft gemaakt. Daarbij komt dat het doel van de wetgever het behalen van een zo hoog mogelijke kanalisatie naar legaal aanbod was. De ondergrens is gesteld op 80% van de spelers die spelen bij een legale aanbieder. Het doel is dus nooit 100% geweest. De beoogde 80% is inmiddels ruimschoots gehaald, en hiermee dus ook de doelstelling van de wetgever. Om nu nog handhavend op te treden past dan ook niet langer binnen de doelstellingen van de wet.

3.4. Als laatste is het lex specialis derogat legi generali beginsel geschonden. Volgens eiseres bevat titel Vb met artikel 31b lid 2 van de Wok een lex specialis van de in artikel 1 lid 1 van de Wok vervatte algemene verbodsbepaling. Met de invoering van de wet Koa7 in 2021 is een afzonderlijk wettelijk regime in het leven geroepen voor kansspelen op afstand ingevolge titel Vb van de Wok. Deze zijn daarmee uitgezonderd van het algemene verbod van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok. Door desalniettemin dat artikel te gebruiken als grondslag voor de bestuurlijke boete, is in strijd met voormeld beginsel gehandeld..

Bestreden besluit II

3.5. Eiseres stelt dat, als gevolg van het mogelijk niet in stand blijven van het boetebesluit, het openbaarmakingsbesluit in meer of mindere mate zijn rechtsgrond zal verliezen. In dit geval gaat het om een van de hoogste boetes die ooit door verweerder is opgelegd. Eiseres lijdt als gevolg van de openbaarmaking van die boete (reputatie)schade nu zij ten onrechte wordt aangemerkt als fraudeur. De openbaarmaking kan ook gevolgen hebben voor haar vergunning in een andere jurisdictie (Malta). Deze vergunning kan worden ingetrokken. Verweerder heeft de belangen van eiseres onvoldoende meegewogen bij de openbaarmaking van het boetebesluit.

*Wat vindt de rechtbank?*

**Bestreden besluit I**

Is er sprake van een overtreding?

4. 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 de hoogste bestuursrechter volgt, worden beoordeeld of eiseres potentiële consumenten in Nederland de gelegenheid heeft gegeven om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel.8Anders dan eiseres stelt blijkt uit het Ladbrokes arrest dat van gelegenheid geven in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok al sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. Het is niet van belang vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst tot stand komt en welk recht op de kansspelovereenkomst van toepassing is.9

4.1. De rechtbank is van oordeel dat verweerder voldoende heeft gemotiveerd dat sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt. Verweerder heeft over de website bobcasino.com onder andere vastgesteld dat hierop verschillende kansspelen werden aangeboden, dat deze bereikbaar was via een Nederlands IP-adres en dat Nederland niet was opgenomen in de lijst van landen waarvoor geen account kon worden aangemaakt. Ook is geconstateerd dat bij het doorlopen van het registratieproces sommige gegevens al waren ingevuld. Het ging om de Nederlandse vlag met landnummer +31, het land Netherlands en de Euro als valuta. In de paragraaf Availability of games stond Nederland vervolgens vermeld in een opsomming van landen waarvoor bepaalde spelen bij uitsluiting beschikbaar zijn. Ook kon er gekozen worden voor de betaalmethode Bank Direct. Via deze betaalmethode werd er doorgeleid naar de Nederlandstalige betaalomgeving van de ABN AMRO bank waardoor het overgrote deel van het betaalproces in de Nederlandse taal kon plaatsvinden.

4.2. Voor zover eiseres stelt dat niet voldaan is aan de prioriteringscriteria merkt de rechtbank het volgende op. Over die criteria heeft de hoogste bestuursrechter al geoordeeld dat voor het vaststellen van een overtreding niet van belang is of een aanbieder zich heeft geprioriteerd. Voor het vaststellen van een overtreding is 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 rol spelen, maar ook andere objectieve aanwijzingen mogen bij die beoordeling worden betrokken. De criteria zijn alleen opgesteld door verweerder omdat het hem aan middelen en mankracht ontbreekt om te handhaven op alle aanbieders van online kansspelen zonder vergunning.10

4.3. Uit het voorgaande volgt dat de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok vast staat, zodat verweerder in beginsel bevoegd is tot handhaving over te gaan.

Is de boete op de juiste wijze vastgesteld?

**Wettelijk boete maximum**

5. Partijen zijn het inmiddels voor een groot gedeelte eens over de wijze waarop het begrip omzet in het kader van het wettelijke boetemaximum moet worden gedefinieerd. Anders dan in de beslissing op bezwaar is verweerder inmiddels met eiseres van mening dat het begrip omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok uitgelegd moet worden als het BSR en niet, zoals eerder gesteld, als de som van

alle inzetten. Voor de berekening van het wettelijk maximum van de hoogte van de boete moet dan ook gekeken worden naar de netto omzet als bedoeld in artikel 2:377, zesde lid, BW. De uitleg van het begrip omzet is dus niet langer in geschil.

5.1. De rechtbank is verder van oordeel dat bij het berekenen van het wettelijk boetemaximum voor de omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok gekeken moet worden naar de totale omzet van een onderneming, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd. Het gaat dus om de totale omzet die een onderneming zowel in het buitenland als in Nederland heeft behaald. De rechtbank sluit voor deze uitleg mede aan bij artikel 23, lid 7, Sr.11 In de memorie van toelichting12 is bij dit artikel het volgende aangegeven: " *Het gaat om de jaaromzet van de rechtspersoon (uit de aard der zaak volgt, de jaaromzet van de onderneming die de rechtspersoon drijft) in het boekjaar voorafgaand aan het tijdstip van de veroordelende uitspraak of uitvaardigen van de strafbeschikking. Het gaat om de omzet van alle goederen die de onderneming van de rechtspersoon produceert of levert of van alle diensten die zij levert, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd. Daarbij geldt dat bijvoorbeeld wanneer sprake is van een strafbaar feit begaan door een dochtermaatschappij waarvan het beleid wordt bepaald door de moeder, de moeder en dochter tezamen als de onderneming van de rechtspersoon kunnen worden beschouwd. Voor de berekening van de boete kan dan ook de gezamenlijke omzet worden genomen (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, blz. 88). Betreft het buitenlandse rechtspersonen dan zal enig onderzoek moeten worden verricht naar elders gepubliceerde of anderszins bekende jaarcijfers*". Dezelfde lijn wordt ook gevolgd bij artikel 57 van de Mededingingswet, welke een soortgelijke boetebepaling als artikel 35a van de Wok kent. Eiseres heeft verder ook niet onderbouwd waarom niet naar de totale omzet van een onderneming gekeken moet worden. Het wettelijk boetemaximum moet dus worden bepaald op 10% van de totale omzet die door eiseres wereldwijd is behaald met alle door haar geëxploiteerde websites.

5.2. Het BSR over 2021 is door verweerder, aan de hand van door eiseres zelf verstrekte gegevens bij de behandeling13 van verzoeken om een voorlopige voorziening, geschat op een bedrag van 525.586.514,-. Door eiseres is niet aannemelijk gemaakt dat deze schatting niet klopt. Dit terwijl eiseres wel ruim gelegenheid van verweerder heeft gekregen om inzicht te geven in haar financiële gegevens en bedrijfsstructuur. Over de financiële stukken van het boekjaar 2022 is geen formele controle verklaring van een (externe) accountant overgelegd. Over het boekjaar 2021 is wel een geconsolideerde jaarrekening overhandigd. Hieruit blijkt echter dat eiseres over de jaren 2019 tot en met 2021 haar winst (bijna) volledig in de vorm van dividend aan haar enig aandeelhouder en moedermaatschappij N1capital Limited heeft uitgekeerd.14 Hierdoor verplaatst dit vermogen zich naar de moedermaatschappij en blijft het eigen vermogen van N1 (kunstmatig) laag. Over het vermogen van de moedermaatschappij en het internationale concern SoftSwiss Group waar eiseres deel van uitmaakt, zijn geen gegevens verstrekt. Eiseres heeft niet inzichtelijk gemaakt dat spelersbonussen zijn uitgekeerd of belastingen zijn betaald die zouden moeten worden afgetrokken van het BSR. Daarbij komt dat zelfs als het bedrag aan belastingen wat eiseres stelt in Malta betaald te hebben, wel zou worden afgetrokken van het BSR, het boetemaximum kan worden vastgesteld op een bedrag van 52.507.970,11, en de opgelegde boete daar hoe dan ook dus ver onder blijft.15 Gelet op vorenstaande en de omstandigheid dat eiseres zelf heeft verklaard 47 online casinos te exploiteren en deel uit te maken van een groot internationaal concern, is niet gebleken dat verweerder met de opgelegde boete het boetemaximum van 10% van de jaaromzet van die onderneming heeft overschreden.

***Vaststelling hoogte van de basisboete***

6. Volgens verweerder speelt de hele discussie over de uitleg van het begrip "omzet" geen rol bij de vaststelling van de daadwerkelijke boetehoogte, zolang dit bedrag maar onder het wettelijk boetemaximum blijft en de boete evenredig is. De rechtbank volgt verweerder hierin. Artikel 35a van de Wok bepaalt alleen op welke wijze het boetemaximum moet worden vastgesteld. Dat is het wettelijk kader waar verweerder zich aan moet houden. Verweerder heeft vervolgens de beleidsruimte om zelf de methode en de terminologie te bepalen voor het vaststellen van de daadwerkelijke boetehoogte. Hierbij kan voor een andere rekenmethode worden gekozen dan die wordt gehanteerd bij het vaststellen van het wettelijk boetemaximum. Verweerder kan dan ook vasthouden aan hetgeen

daarover in de beleidsregels is bepaald.

6.1. Op grond van de beleidsregels wordt de basisboete als volgt berekend. Het geschatte BSR per bezoek in Nederland vermenigvuldigd verweerder met 20, dit is de geschatte inzet per bezoek ( 230,24). Vervolgens wordt deze geschatte inzet vermenigvuldigd met alle bezoeken in Nederland aan www.bobcasino.com (1.0980.054) . De uitkomst hiervan is wat in de beleidsregels bedoeld wordt met omzet, ook wel de som van alle inzetten. In het geval van eiseres heeft verweerder nog een correctie toegepast door de omzet in Nederland te delen door twee. De uiteindelijke omzet komt uit op een bedrag van 126.407.930,-. De basisboete wordt vervolgens vastgesteld op 4% nu het gaat om een omzet gelijk of hoger dan 15 miljoen euro .16 De basisboete is 5.056.317,2.

6.2. Zoals bij rechtsoverweging 5.2. is aangegeven heeft eiseres verder niet aannemelijk gemaakt dat de schatting die verweerder heeft gemaakt onjuist is. De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat de basisboete op de juiste wijze is vastgesteld.

**Boeteverhogende omstandigheden**

7. Door verweerder zijn de volgende boeteverhogende omstandigheden geconstateerd:

- ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie + 0,5%;
- inactivity fee + 0,5%;
- onjuiste mededeling over een vergunning + 0,5%;
- hoogte en manier van storten + 0,5%;
- bijzondere omstandigheden + 0,5%;

Door deze boeteverhogende omstandigheden heeft verweerder de basisboete van 4% verhoogd met 2,5%. Nu aan eiseres wederom een boete is opgelegd voor een zelfde feit, is sprake van recidive, wat leidt tot een verhoging van de boete met 100%. Dat ten aanzien van het eerdere boetebesluit nog geen sprake is van een onherroepelijke rechtelijke uitspraak doet aan vorenstaande niet af. Daarbij komt dat verweerder in deze coulant is geweest. Op grond van de verhoging wegens recidive had de boete op 6,5% x 2 is 13% van de omzet kunnen worden bepaald. Verweerder heeft de boete echter vastgesteld op 10% van de omzet. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder de boetehoogte dan ook kunnen vaststellen op 12.640.000,-.

<u>Is het besluit evenredig?</u>

8. Naar het oordeel van de rechtbank is in deze zaak een omzet gerelateerde boete een geschikt en noodzakelijk middel. Bij het nieuwe boetesysteem wordt de hoogte van de boete gebaseerd op de ernst van de overtreding, waarbij als uitgangspunt geldt dat illegaal kansspelen aanbieden niet mag lonen. De hoogte van de boete is namelijk gerelateerd aan het geschatte bedrag dat een illegale aanbieder aan de Nederlandse markt heeft onttrokken. Overtreders die veel verdienen aan illegale activiteiten worden op deze wijze ook relatief zwaarder gestraft dan overtreders die minder aan hun activiteiten verdienen. Onder het oude systeem werden de boetes op standaard bedragen gebaseerd. In veel gevallen bleken die boetes vervolgens te laag om overtreders tot stoppen te dwingen. Dit geldt ook voor eiseres. Zij heeft (onder het oude systeem) al eerder een boete van 500.000,- gekregen. Dit heeft niet tot beëindiging van de illegale activiteiten van eiseres geleid. Daarbij komt dat eiseres in 2021 een geschat BSR van 6,3 miljoen in Nederland heeft behaald, dit alleen met illegale activiteiten. Ook zijn door verweerder meerdere boeteverhogende omstandigheden geconstateerd, waaronder het ontbreken van een zichtbare leeftijdsverificatie, waardoor het voor minderjarige spelers mogelijk was om deel te nemen.

8.1.

De rechtbank vindt de boete ook evenwichtig. Verweerder heeft in het bestreden besluit en in het verweerschrift duidelijk gemotiveerd aangegeven dat spelers bij illegale online kansspelen onbeschermd worden blootgesteld aan deze illegaliteit en dat zij een hoger risico lopen op bijvoorbeeld kansspelverslaving. Dit kan ernstige psychische, financiële, lichamelijke en sociale schade voor de speler tot gevolg hebben. Illegale aanbieders, als eiseres, trekken namelijk juist kwetsbare spelers aan die bijvoorbeeld door hun minderjarigheid of vanwege hun verslaving zijn uitgesloten van deelname bij legale aanbieders. Verweerder mag hier zwaar gewicht aan toekennen. Voor zover eiseres stelt dat de boete onevenredig is omdat deze onjuist is berekend verwijst de rechtbank naar rechtsoverweging 5 tot en met 7 van deze uitspraak. Daar is uiteengezet waarom volgens de rechtbank geen sprake is van een onjuiste boetevaststelling. Het omzetbegrip uit de beleidsregels is niet in strijd met een hogere wettelijke bepaling en er bestaat ook geen wettelijke verplichting om de boete te relateren aan de door eiseres behaalde winst. Verweerder is dan ook niet onzorgvuldig geweest bij de boetevaststelling. Daarbij komt dat eiseres verder ook niet nader heeft onderbouwd waarom de opgelegde boete onevenredig is aan de winst. Er is geen inzicht gegeven in de structuur van de onderneming, er is geen duidelijkheid verstrekt over de kosten die eiseres gemaakt stelt te hebben, waarom deze kosten in verschillende jaren sterk uiteenlopen en aan wie zij betaald zijn. De verwijzing van eiseres naar winstmarges van andere aanbieders kan verder ook niet tot de conclusie leiden dat de boete onevenredig hoog is. Geen van de genoemde aanbieders is met eiseres vergelijkbaar.

8.2. Nu niet is gebleken van schending van het evenredigheids-, gelijkheids-, of het motiveringsbeginsel acht de rechtbank de opgelegde basisboete en de verhoging door de boeteverhogende omstandigheden passend en niet onevenredig hoog.

Specialiteitsbeginsel

9. De stelling van eiseres dat de beoogde kanalisatiegraad van 80% is gehaald en daarmee de doelstelling van de wetgever is bereikt, zodat van handhavend optreden had moeten worden afgezien, wordt niet gevolgd. De kanalisatiegraad van 80% ziet alleen op het streven van verweerder om in ieder geval 80% van de spelers op de legale markt te hebben. Dat deze de minimale kanalisatiegraad al is behaald, maakt niet dat verweerder haar bevoegdheid om handhavend op te treden en een boete op te leggen onevenredig zou gebruiken. Daarbij is het voor verweerder ook van belang om deze kanalisatiegraad te verhogen dan wel te behouden. De bevoegdheid handhavend op te treden staat dan ook geheel los van de kanalisatiegraad.

Lex specialis derogat legi generali

10. Op grond van artikel 1, eerste lid aanhef en onder a, van de Wok is het verboden om zonder de vereiste vergunning kansspelen in Nederland aan te bieden. De artikelen van Titel Vb (kansspelen op afstand) van de Wok geven regels voor het verkrijgen van vergunningen en voor de verplichtingen die gelden voor de vergunninghouders van kansspelen op afstand. Deze titel bevat verder geen verbodsbepalingen. Deze artikelen zijn dan ook niet met elkaar in strijd, zodat geen sprake is van een lex generalis die moet wijken voor een lex specialis.

**Bestreden besluit II**

Openbaarmaking

11. De wetgever heeft aan verweerder de taak toegekend om, door middel van het nemen van een boetebesluit, toezicht te houden op de naleving van de regelgeving en om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Bij deze toezichthoudende taak past dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd. Ook in de situatie waarin verweerder overgaat tot een spontane openbaarmaking op grond van de Woo17 moet een afweging van belangen plaatsvinden. Die afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, moet worden afgewogen tegen het belang van eiseres om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de

publicatie. Daarbij wordt aan het algemeen belang een groot gewicht toegekend.18

11.1. Verweerder heeft in het besluit tot openbaarmaking aangegeven dat zij hecht aan het openbaar maken van de besluiten vanwege het maatschappelijk belang. Zo wordt de consument geïnformeerd dan wel gewaarschuwd voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten, zoals gokverslaving, daarbij lopen. Daarnaast wil zij transparantie bieden met betrekking tot het functioneren van de organisatie. Nu de boete terecht is opgelegd en eiseres verder niet heeft onderbouwd op welke wijze zij een onevenredig nadeel lijdt door de openbaarmaking, is de rechtbank van oordeel dat verweerder het belang van transparantie en het verstrekken van informatie in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van eiseres bij het voorkomen van reputatieschade.

**Conclusie en gevolgen**

12. Het beroep tegen bestreden besluit I is gegrond omdat verweerder in de beslissing op bezwaar bij de berekening van het boetemaximum een andere uitleg van het begrip omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok heeft gebruikt dan zij in het verweerschrift en ter zitting heeft gehanteerd. Inmiddels zijn partijen het er over eens dat omzet bij de berekening van het wettelijk boetemaximum moet worden uitgelegd als het BSR. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet echter reden om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Dit omdat naar het oordeel van de rechtbank dit geen gevolgen heeft voor de daadwerkelijk opgelegde boete, die wel op de juiste wijze is vastgesteld en terecht aan eiseres is opgelegd. Ook na de herberekening van het wettelijk boete maximum blijft de opgelegde boete ver onder dit wettelijk maximum. Het gewijzigde inzicht over de berekening van het wettelijke boetemaximum heeft materieel gezien dan ook geen gevolgen voor de aan eiseres opgelegde boete.

13. Nu het beroep tegen bestreden besluit II gegrond is, veroordeelt de rechtbank verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.750 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen op zitting met een waarde per punt van 875,- en een wegingsfactor 1). Ook moet verweerder het griffierecht van 365,- aan eiseres vergoeden.

14. Het beroep tegen bestreden besluit II is ongegrond. Eiseres krijgt daarom het griffierecht dat is betaald bij het instellen van beroep tegen bestreden besluit II niet terug.

**Beslissing**

De rechtbank;

- verklaart het beroep tegen bestreden besluit I gegrond;
- vernietigt bestreden besluit I;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van bestreden besluit I in stand blijven;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van 1.750,-;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- verklaart het beroep tegen bestreden besluit II ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.P. Kleijn, voorzitter, mr. M.M. Meijers, mr. D.M.W. Wenders, leden, in aanwezigheid van mr. M.H.T. van Bruggen, griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 23 augustus 2024.

Verhinderd te tekenen

| | |
|---|---|
| griffier | voorzitter |

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

1 Wet op de Kansspelen.

2 artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

3 Eiseres verwijst naar de uitspraak van het Parket bij de Hoge Raad van 18 februari 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AR4841 (Ladbrokes) en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 september 2009, ECLI:EU:C:2009:519 (Liga Portuguesa).

4 boetebeleidsregels kansspelen op afstand zonder vergunning.

5 Bruto-spelresultaat.

6 eiseres verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452 r.o. 6.

7 Wet Kansspelen op afstand.

8 zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 en van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.

9 zie de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11830.

10 zie de uitspraak van de Afdeling van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.

11 Wetboek van Strafrecht.

12 Tweede Kamer 2012-2013, 33685, nr.3, p. 13.

13 14 januari 2023

14 zie p. 8 van de definitieve jaarrekening 2021.

15 de maximum boetehoogte als de belastingen van het BSR worden afgetrokken wordt op de volgende wijze berekend: 525.586.514,- (BSR) - 463.541,90 (kansspelbelasting)- 43.271,- (vennootschapsbelasting)=525.079.701,10 (netto-omzet). 10% van de netto omzet is 52.507.970,11.

16 voor de basisboete geldt de volgende formule: X*20*y*0,04. X=geschat gemiddeld BSR per bezoek en Y= geschatte aantal relevante bezoeken per jaar vanuit Nederland.

17 Wet open overheid.

18 zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 en van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.

---