ECLI:NL:RBDHA:2025:27162

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	23-05-2025
Datum publicatie	05-02-2026
Zaaknummer	SGR 23/3719 en SGR 23/3722
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Boete voor overtreden artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 23/3719 en SGR 23/3722

uitspraak van de meervoudige kamer van 23 mei 2024 in de zaak tussen

de besloten vennootschap naar Belgisch recht [eiseres] B.V., gevestigd te [vestigingsplaats] (België), [eiseres]

(gemachtigde: mr. G.S. Billet),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de Ksa

(gemachtigden: mr. drs. T.F. Prins).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van [eiseres] tegen de opgelegde boete en het openbaarmakingsbesluit II.

1.1. Met het besluit van 8 november 2023 heeft de Ksa aan [eiseres] een boete opgelegd van 350.000,- (boetebesluit). Met een afzonderlijk besluit van 8 november 2023 heeft de Ksa besloten het

boetebesluit openbaar te maken door publicatie op de website van de Ksa (openbaarmakingsbesluit I) op 25 november 2022.

1.2. [eiseres] heeft hiertegen bezwaar gemaakt en heeft de voorzieningenrechter gevraagd het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit tot schorsen. De voorzieningenrechter heeft het verzoek bij uitspraak van 3 februari 2023 afgewezen.1

1.3. Met het besluit van 26 april 2023 op de bezwaren van [eiseres] (besluit op bezwaar) is de Ksa bij het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit I gebleven. Met een afzonderlijk besluit van dezelfde datum heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het besluit op bezwaar (openbaarmakingsbesluit II).

1.4. De rechtbank heeft de beroepen op 11 april 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: mrs. S.H. van der Veldt en J.L. Vissers, kantoorgenoten van de gemachtigde van [eiseres] en [naam] , bedrijfsjurist [eiseres] , en mrs. T.F. Prins en I. Rietbergen, namens verweerder.

Beoordeling door de rechtbank

Samenvatting

2. In deze uitspraak komt de rechtbank tot de conclusie dat de Ksa in redelijkheid aan [eiseres] een bestuurlijke boete heeft opgelegd. De hoogte van die boete is evenredig aan de ernst van de overtredingen en de mate waarin zij aan [eiseres] kunnen worden verweten. Daarnaast is niet gebleken dat de Ksa in strijd met enige regel van geschreven of ongeschreven recht is overgegaan tot publicatie van de openbaarmakingsbesluiten. De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Waar gaat deze zaak over?

3.1. [eiseres] heeft een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. Zij moet voordat een speler kan gokken controleren of de speler staat geregistreerd in het Centraal register uitsluiting kansspelen (register). Om die controle te kunnen verrichten moet [eiseres] beschikken over een geldig public key infrastructure certificaat (PKI-certificaat) van een vertrouwensdienstverlener. [eiseres] had geen geldig PKI-certificaat van zaterdag 25 juni 2022 16:32 tot dinsdag 28 juni 2022 12:07 uur. Het PKI-certificaat was namelijk op 25 juni 2022 verlopen. Op 28 juni 2022 is een nieuw PKI-certificaat aan [eiseres] verstrekt. In die periode heeft [eiseres] het register niet geraadpleegd bij de aanmeldingen van spelers op de website. [eiseres] heeft de aanmelding van spelers dus toegestaan, terwijl zij niet had vastgesteld dat die spelers niet waren ingeschreven in het register. Vijf spelers hebben door deze handelwijze toch bij [eiseres] kunnen spelen, hoewel zij stonden geregistreerd in het register.

3.2. De Ksa vindt dat [eiseres] hiermee artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand (Bkoa) heeft overtreden en heeft daarom aan [eiseres] een boete opgelegd van 350.000,-. De Ksa heeft besloten het besluit op bezwaar en het openbaarmakingsbesluit II openbaar te maken.

Wat zijn de regels?

3. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Wat vindt [eiseres] in beroep?

4. [eiseres] stelt dat het boetebesluit, het besluit op bezwaar en de openbaarmakingsbesluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen dan wel kennelijke onjuistheden bevatten. Daarnaast stelt zij dat de hoogte van de boete in strijd is met het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel.

Wat vindt de Ksa?

5. De Ksa heeft een schriftelijke reactie op de beroepsgronden gegeven. Hij blijft bij wat er in de beslissing op bezwaar en het openbaarmakingsbesluit II staat.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

A. Over de opgelegde boete

6.1. Wat [eiseres] aanvoert is in essentie een herhaling van wat zij in haar zienswijze en bezwaar heeft aangevoerd. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa met de beslissing op bezwaar op juiste gronden de standpunten van [eiseres] heeft verworpen. De rechtbank voegt daaraan het volgende toe naar aanleiding van wat in beroep en ter zitting naar voren is gekomen.

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

6.2. Het is tussen partijen niet in geschil dat [eiseres] van zaterdag 25 juni 2022 16:32 uur tot dinsdag 28 juni 2022 12:07 uur niet beschikte over een PKI-certificaat waarmee zij het register kon raadplegen. Zij heeft in die periode niet bij iedere aanmelding van een speler op de website [website] het register geraadpleegd en de aanmelding van spelers toegestaan, terwijl niet was vastgesteld dat die spelers niet waren ingeschreven in het register.

6.3. De rechtbank is met de Ksa van oordeel dat daarmee de overtreding van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa is gegeven.

6.4. De rechtbank volgt [eiseres] niet in haar betoog dat artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa van toepassing moet worden geacht en er om die reden geen sprake is van een overtreding. Over de bedoeling van deze bepaling kan geen misverstand bestaan. Daarin is immers bepaald dat alleen in het geval de oorzaak ligt in een technische storing bij het register en de vergunninghouder om die reden het register niet kan raadplegen, de vergunninghouder spelersaanmeldingen mag toestaan als hij aan de voorwaarden in die bepaling voldoet. Van een situatie dat [eiseres] vanwege een technische storing het register niet kon raadplegen is geen sprake. De reden dat [eiseres] het register niet kon raadplegen, ligt in de omstandigheid dat [eiseres] heeft verzuimd tijdig om bij de vertrouwensdienstverlener verlenging van het PKI-certificaat te vragen. Zij heeft zich dus zelf in de situatie gebracht dat zij niet langer kon voldoen aan haar verplichting elke speler in het register te controleren voordat hij of zij gaat spelen. Voor een analoge toepassing van deze bepaling ziet de rechtbank geen aanknopingspunt.

6.5. De rechtbank volgt [eiseres] ook niet in haar betoog dat de Ksa handelt in strijd met het verbod op willekeur door bij de storing op 9 april 2024 artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa wel naar analogie toe te passen. De rechtbank stelt vast dat zich op 9 april 2024 eens storing voordeed als bedoeld in artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa, nu inloggen in het register tijdelijk niet mogelijk was wegens een tijdelijke storing bij het BSN-register. Tijdens die storing kon dus geen enkele online aanbieder van kansspelen het register raadplegen en lag de oorzaak van de storing buiten hun macht. De Ksa heeft

deze bepaling ook niet naar analogie toegepast op de storing van 9 april 2024. Van willekeur is geen sprake.

6.6. Omdat sprake is van een overtreding, is de Ksa in beginsel bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. De vraag is dan nog of de Ksa in dit geval in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om een boete op te leggen en of de hoogte daarvan niet onevenredig is.

Heeft de Ksa in redelijkheid een boete kunnen opleggen?

6.7. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend. De Ksa heeft terecht gesteld dat het register effectief is wanneer vergunninghouders de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen van risicovolle kansspelen op de juiste wijze uitvoeren. Zoals de Ksa in zijn beslissing op bezwaar heeft overwogen kan alleen als een vergunninghouder iedere keer bij een aanmelding van een speler het register raadpleegt, en aanmeldingen alleen toestaat als die speler niet in het register is ingeschreven, worden voorkomen dat een ingeschreven speler deelneemt en kan het belang het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving worden gewaarborgd. Het negeren van die voorschriften en voorwaarden ondermijnt dat belang. Door de aanmeldingen van spelers toe te staan zonder raadpleging van het register, kunnen spelers immers worden blootgesteld aan kansspelen op afstand met een hoog tot zeer hoog risico, zonder de bescherming die een inschrijving in het register biedt.

6.8. Met de Ksa is de rechtbank van oordeel dat [eiseres] het belang van het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving heeft ondermijnd door aanmeldingen van spelers toe te staan zonder het register te (kunnen) raadplegen. Dit is [eiseres] toe te rekenen.

6.9. Het is de verantwoordelijkheid van [eiseres] als vergunninghouder er zorg voor te dragen dat haar PKI-certificaat in orde is. Het ligt dan ook op haar weg om tijdig om verlenging van het PKI-certificaat te vragen. Door daarmee te wachten tot in de week dat de geldigheid van het PKI-certificaat afliep, heeft [eiseres] het risico genomen dat het PKI-certificaat niet tijdig werd verlengd en zij het register (tijdelijk) niet meer kon raadplegen. Overigens blijkt uit de stukken van [eiseres] dat de vertrouwensdienstverlener haar tijdig, en tot tweemaal toe, heeft gewezen op het aanstaande verlopen van het PKI-certificaat en dat de bestuurder van [eiseres] het verlopen van het PKI-certificaat binnen de onderneming onder de aandacht heeft gebracht. [eiseres] mocht er met het indienen van een aanvraag om verlenging in ieder geval niet op vertrouwen dat voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het PKI-certificaat een nieuw PKI-certificaat zou zijn afgegeven. [eiseres] heeft voor het aflopen van het PKI-certificaat kennelijk ook niet gecontroleerd of haar PKI-certificaat is verlengd, omdat zij pas actie heeft ondernomen nadat zich naar haar zeggen via de helpdesk een speler heeft gemeld met de mededeling dat hij heeft kunnen inloggen en geld heeft kunnen storten ondanks zijn inschrijving in het register.

6.10. Naar het oordeel van de rechtbank had het gelet op de dwingendrechtelijke bepalingen van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa voor de hand gelegen dat [eiseres] haar website (tijdelijk) ter bescherming van spelers die zijn opgenomen in het register onbereikbaar had gemaakt gedurende de periode dat zij niet beschikte over een PKI-certificaat. [eiseres] heeft er bewust voor gekozen dat niet te doen. Anders dan [eiseres] stelt, staat het [eiseres] niet vrij om hierin zelf een belangenafweging te maken. Van deze handelwijze heeft de Ksa [eiseres] een verwijt kunnen maken. Deze handelwijze heeft er toe geleid dat in ieder geval vijf spelers op de website van [eiseres] konden deelnemen aan kansspelen ondanks hun inschrijving in het register.

6.11. Gezien het voorgaande heeft de Ksa naar het oordeel van de rechtbank dan ook in redelijkheid kunnen overgaan tot handhavend optreden. Het opleggen van een boete acht de rechtbank in dit geval een passende maatregel.

Is de hoogte van de boete onevenredig?

6.12. De Ksa is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa. 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.2 Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van de Ksa met betrekking tot de boete hieraan voldoet en dus leidt tot een evenredige sanctie.

6.13. Het feit dat de Ksa geen boetebeleidsregels heeft voor vergunde kansspelen staat dan ook niet in de weg aan het opleggen van een boete. Ook zonder een algemeen beleidskader geldt immers de norm dat de boete niet onevenredig mag zijn. De wettekst van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb alsook het evenredigheidsbeginsel geeft voldoende richting voor de wijze waarop de hoogte van de boete dient te worden bepaald.

6.14. De Ksa heeft bij het vaststellen van de hoogte van de boete een belangenafweging gemaakt, waarbij rekening is gehouden met de ernst, aard en omvang van de overtreding. Ook heeft de Ksa rekening gehouden met de duur van de overtreding. Zoals hiervoor onder 6.10. is overwogen, kan van de overtreding een verwijt worden gemaakt. Van boeteverlagende omstandigheden die aanleiding geven om de boete te matigen is de rechtbank niet gebleken. Dat [eiseres] in de periode dat zij niet beschikte over een PKI-certificaat, heeft gehandeld als ware sprake van een situatie als bedoeld in artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa neemt niet weg dat zij er bewust voor heeft gekozen om gedurende drie dagen spelers toe te laten terwijl zij niet het register kon raadplegen. Dat zij de spelers, die ondanks hun inschrijving in het register hebben kunnen spelen, hun inleg heeft terugbetaald maakt niet dat er sprake is van omstandigheden die een matiging van de boete rechtvaardigen. Het is juist de bedoeling dat [eiseres] de wet strikt naleeft en voorkomt dat spelers die in het register zijn opgenomen kunnen gokken op haar website. Daar hebben zij, zoals de Ksa terecht heeft gesteld, recht op. De schade die deze mensen lijden, bestaat ook niet louter uit financiële schade.

6.15. De rechtbank ziet in de argumenten van [eiseres] geen reden om de boete lager vast te stellen. De Ksa heeft de basisboete van 350.000,- opgelegd. De Ksa heeft in de beslissing op bezwaar toegelicht dat dit bedrag ook in diverse andere boetebesluiten aan vergunninghouders is opgelegd vanwege een ernstige en verwijtbare overtreding en dat het boetebasisbedrag voor [eiseres] fors lager is dan de basisbedragen vanwege zeer ernstige overtredingen van illegaal onlinekansspelaanbod, waarvoor het basisbedrag 600.000,- of vier procent van de omzet is. Gelet op de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid van die overtreding, acht de rechtbank de opgelegde boete niet onevenredig hoog.

6.16. [eiseres] beroep op het gelijkheidsbeginsel3 brengt daar geen verandering in. Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel is het noodzakelijk dat sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld. Die situatie doet zich in het geval van [eiseres] niet voor. De Ksa heeft in zijn verweerschrift toegelicht dat de aard van de overtredingen onderling verschillend zijn. De norm van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Bkoa houdt in dat de vergunninghouder bij iedere aanmelding de speler identificeert, het register raadpleegt en de aanmelding slechts toestaat nadat is vastgesteld dat die speler niet is ingeschreven in het register. De norm van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok houdt in dat de vergunninghouder geen toegang biedt aan een persoon die in het register is ingeschreven. [eiseres] heeft drie dagen lang het register geheel niet geraadpleegd en gedurende die periode (vrijwel) alle spelersaanmeldingen toegestaan. Haar wordt verweten dat zij verplicht was alle spelersaanmeldingen te weigeren zolang zij het register niet kon raadplegen, maar in plaats daarvan de spelersaanmeldingen heeft toegestaan. [bedrijfsnaam] heeft een persoon die in het register stond meerdere keren toegang tot de speelautomatenhal geboden. [bedrijfsnaam] is verweten dat zij die persoon moest weigeren omdat zij bij de raadpleging van het register een foutmelding kreeg, maar in plaats daarvan diegene toch op negen verschillende dagen toegang bood. [bedrijfsnaam] wordt niet verweten dat zij spelersaanmeldingen toestond ondanks dat zij het register niet raadpleegde. De Ksa stelt zich overigens terecht op het standpunt dat het niet

onredelijk is om ten aanzien van verschillende normen en overtredingen van een onderling verschillende aard, de hoogte van de boete op een verschillende manier te bepalen.

B. Over de openbaarmakingsbesluiten

Is het beroep tegen openbaarmakingsbesluit II ontvankelijk?

6.17. De Ksa heeft terecht opgemerkt dat [eiseres] beroep heeft ingesteld tegen het openbaarmakingsbesluit II, terwijl zij tegen dat besluit geen bezwaar heeft gemaakt en zij de Ksa niet heeft verzocht in te stemmen met een rechtstreeks beroep. De Ksa heeft de rechtbank in overweging gegeven te oordelen dat het openbaarmakingsbesluit II zelf ook als een voor beroep vatbare beslissing aan te merken is. Zij heeft daarbij gewezen op de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 24 mei 2018.4 In die uitspraak heeft de rechtbank Rotterdam met het oog op de proceseconomie en de concentratie van de afdoening van geschillen, welke motieven ook aan artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag liggen, geoordeeld dat het besluit tot publicatie van een beslissing op bezwaar, die de heroverweging van een sanctie betreft, zelf ook een voor beroep vatbare beslissing is.

6.18. De rechtbank ziet aanleiding in dit geval in lijn met voornoemde uitspraak van de rechtbank Rotterdam het openbaarmakingsbesluit II uit proceseconomische overwegingen op te vatten als een beslissing op bezwaar waartegen [eiseres] beroep kon instellen bij deze rechtbank. De Ksa heeft immers het openbaarmakingsbesluit I in de beslissing op bezwaar heroverwogen. Zoals ook de Ksa in zijn verweerschrift naar voren heeft gebracht zijn de standpunten van de Ksa en [eiseres] over de openbaarmaking duidelijk en zou een bezwaarprocedure tegen het openbaarmakingsbesluit II een herhaling van zetten zijn.

Heeft de Ksa de boete openbaar kunnen maken?

6.19. De rechtbank stelt vast dat [eiseres] geen afzonderlijke gronden tegen de openbaarmaking van het boetebesluit en de beslissing op bezwaar naar voren heeft gebracht, behalve dan dat zij stelt dat indien de rechtbank tot het oordeel komt dat de boete ten onrechte is opgelegd dit tot gevolg heeft dat het boetebesluit en de beslissing op bezwaar ten onrechte openbaar zijn gemaakt door publicatie op de website van de Ksa. Nu de rechtbank van oordeel is dat de Ksa de boete in redelijkheid aan [eiseres] heeft kunnen opleggen, is daarin geen grond gelegen om de publicatie van de openbaarmakingsbesluiten onrechtmatig te achten. Gesteld noch gebleken is dat de Ksa in strijd met enige regel van geschreven of ongeschreven recht is overgegaan tot publicatie van de openbaarmakingsbesluiten.

Conclusie en gevolgen

7. De beroepen zijn ongegrond. Dat betekent dat [eiseres] geen gelijk krijgt. [eiseres] krijgt daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.P. Kleijn, voorzitter, en mr. M.D. Gunster en mr. D.C. Laagland, leden, in aanwezigheid van Y.E. de Loos, griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 23 mei 2024.

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.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wet op de Kansspelen (Wok)

Artikel 31k, vijfde lid, van de Wok luidt voor zover relevant als volgt: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de inschrijving en aanmelding als speler.

Artikel 35a, eerste lid, van de Wok luidt voor zover relevant als volgt: De raad van bestuur kan een bestuurlijke boete opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 31k.

Artikel 35a, tweede lid, van de Wok luidt als volgt: 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.

Besluit kansspelen op afstand (Bkoa)

Artikel 4.18, eerste lid, van het Bkoa luidt als volgt: Bij iedere aanmelding van een speler identificeert de vergunninghouder die speler en raadpleegt hij het register.5

Artikel 4.18, tweede lid, van het Bkoa luidt als volgt: De vergunninghouder staat aanmelding van een speler slechts toe, nadat is vastgesteld dat die speler niet is ingeschreven in het register.

Artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa luidt als volgt: In afwijking van de tweede lid kan de vergunninghouder de aanmelding van een speler toestaan, indien het register als gevolg van een technische storing van het register niet kan worden geraadpleegd. In dat geval:

a. stelt hij de raad van bestuur onverwijld in kennis van de storing en de gevolgen daarvan;
b. raadpleegt hij het register zo spoedig mogelijk nadat de storing is opgeheven, en
c. beëindigt hij de aanmelding van de in het register ingeschreven en tijdens de storing aangemelde speler.

[1] ECLI:NL:RBDHA:2023:1441

[2] Dit is geregeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

[3] [eiseres] wijst op het besluit van 18 april 2023, waarbij aan [bedrijfsnaam] B.V. ([bedrijfsnaam]) een boete is opgelegd vanwege een overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Kansspelen (Wok).

[4] ECLI:NL:RBROT:2018:3966, r.o. 2.

[5] Het Cruks-register.