ECLI:NL:RBDHA:2025:27689

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	18-12-2025
Datum publicatie	13-03-2026
Zaaknummer	SGR 25/7439
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	Verzoek om voorlopige voorziening tegen openbaarmaking van bestuurlijke boete Kansspelautoriteit. Belangenafweging. Verzoek afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 25/7439

uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 december 2025 in de zaak tussen

LeoVegas Gaming PLC, uit Sliema (Malta), verzoekster

(gemachtigden: mrs. C. Adriaansz, J. Crone en F.C. Tolboom),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de Ksa

(gemachtigden: mrs. J. Egers en I.J.M. Rietbergen-Houbiers).

Samenvatting

1.1. Deze uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening gaat over de beslissing van de Ksa om de aan verzoekster opgelegde bestuurlijke boete openbaar te maken. Verzoekster is het hier niet mee eens. Zij verzoekt daarom om een voorlopige voorziening en voert daartoe een aantal gronden aan.

1.2. De voorzieningenrechter wijst in deze uitspraak het verzoek af. Hierna legt de voorzieningenrechter uit hoe hij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

Procesverloop

2.1. Bij besluit van 1 oktober 2025 heeft de Ksa aan verzoekster een boete opgelegd van 500.000,- voor het overtreden van de zorgplicht. Bij besluit van 2 oktober 2025 heeft de Ksa besloten om het boetebesluit op grond van artikel 3.1 van de Woo openbaar te maken. Tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit heeft verzoekster bezwaar gemaakt. Ook heeft zij ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit een verzoek om een voorlopige voorziening bij deze rechtbank ingediend.

2.2. Op 7 november 2025 heeft de Ksa verzoekster een aangepaste versie van het openbaarmakingsbesluit toegezonden.

2.3. De Ksa heeft de voorzieningenrechter bij e-mailbericht van 11 november 2025 laten weten bereid te zijn de publicatie van het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit op te schorten tot 8 december 2025, dan wel tot de uitspraak van de voorzieningenrechter indien hij binnen die termijn uitspraak doet.

2.4. Verzoekster heeft voorzieningenrechter verzocht om met toepassing van artikel 8:62, tweede lid, van de Awb1 de behandeling ter zitting met gesloten deuren te doen plaatsvinden. De rechtbank heeft dit verzoek afgewezen.

2.5. De Ksa heeft op het verzoek gereageerd met een verweerschrift. Op 24 november 2025 heeft verzoekster aanvullende stukken ingediend, waaronder een deskundigenrapport dr. N. Gudat van Alvarez & Marsal Disputes and Investigations, LLP van 19 november 2025. De Ksa heeft op 28 november 2025 een reactie gegeven op de aanvullende stukken.

2.6. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 1 december 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam 1] en [naam 2] namens verzoekster, met E.G.J. Steur en J.M. Steur, tolken Engels, de gemachtigden van verzoekster en de gemachtigde van de Ksa.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

Waar gaat deze zaak over?

3.1. Verzoekster heeft een vergunning om online gokspellen te mogen aanbieden op de Nederlandse markt (zij biedt kansspelen aan via de website www.leovegas.com en de app LeoVegas Online Casino Spellen). Toezichthouders van de KSA hebben vastgesteld dat verzoekster in de periode van 7 oktober 2023 tot en met 14 mei 2024 ten aanzien van tien spelers de zorgplicht heeft geschonden. De Ksa vindt dat verzoekster daarmee artikel 4a, eerste lid, en artikel 31m, eerste lid, van de Wok2, artikel 15, artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk3 en artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk4 heeft overtreden en heeft daarom aan verzoekster een boete opgelegd van 500.000,-.

3.2. De Ksa heeft met het besluit van 2 oktober 2025 besloten dit boetebesluit openbaar te maken. Verzoekster is het hier niet eens en heeft de voorzieningenrechter verzocht het openbaarmakingsbesluit te schorsen tot ten minste zes weken na de beslissing op bezwaar.

Wat vindt verzoekster?

4.1. Verzoekster heeft haar standpunten uitvoerig toegelicht. De voorzieningenrechter volstaat hier met een weergave van de kern van deze standpunten.

Verzoekster stelt zich primair op het standpunt dat het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig is, omdat artikel 3.1, eerste lid, van de Woo een onvoldoende grondslag biedt voor openbaarmaking. Volgens verzoekster moet voor de openbaarmaking van bestraffende sancties een openbaarmakingsregime in de bijzondere wet zijn opgenomen. Zij wijst hiervoor op artikel 3.3, tweede lid, sub k, onder van 5, van Woo5

4.2. Subsidiair stelt verzoekster dat openbaarmaking in strijd is met de weigeringsgronden van de Woo. Daarbij voert verzoekster aan dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo. Daarnaast bevat het boetebesluit bedrijfsgevoelige informatie zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder c, en tweede lid, onder f, van de Woo. Verzoekster stelt dat de vertrouwelijkheid van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

Ook is de openbaarmaking van het boetebesluit voor haar onevenredig benadelend, omdat zij schade zal lijden. Ter onderbouwing hiervan heeft verzoekster het rapport van Gudat overgelegd. Bij deze schade kan het gaan om reputatieschade, claims van spelers, een vermindering van klanten, vermindering in omzet per klant en stijgende financieringskosten. Ook kan schade ontstaan door een lagere waardering van aandelen van het bedrijf als gevolg van openbaarmaking en complicaties bij fusies en overnames doordat extra onzekerheid wordt gecreëerd over de toekomstige vooruitzichten van het bedrijf.

4.3. Meer subsidiair stelt verzoekster dat het openbaarmakingsbesluit in ieder geval niet evident rechtmatig is en dat een belangenafweging vergt dat het openbaarmakingsbesluit wordt geschorst.

Wat is het oordeel van de voorzieningenrechter?

Is er sprake van spoedeisend belang?

5.1. Een procedure bij de voorzieningenrechter is een spoedprocedure. Deze procedure kan alleen worden gevoerd als er een spoedeisend belang is, waardoor iemand niet kan wachten op een beslissing op zijn bezwaar- of beroepschrift. Voordat de zaak inhoudelijk kan worden behandeld, moet eerst worden beoordeeld of er sprake is van een spoedeisend belang bij het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening.

5.2. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is er in dit geval sprake van een spoedeisend belang, omdat de openbaarmaking van het boetebesluit onomkeerbaar is.

Belangenafweging

6.1. De vraag of het besluit openbaar mag worden gemaakt hangt samen met de beoordeling of de Ksa in redelijkheid een boete aan verzoekster heeft mogen opleggen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter leent de voorlopige voorzieningenprocedure zich, gelet op de procedurele en inhoudelijke geschilpunten, in dit geval niet voor een inhoudelijke beoordeling. Dit te meer omdat de discussie tussen partijen zich in bezwaar primair toespitst op de interpretatie en de uitleg van de wet, namelijk over de wettelijke grondslag voor openbaarmaking en over de wettelijke zorgplicht. De voorzieningenrechter merkt hierbij op dat, nu geen voorlopige voorziening is ingediend tegen het boetebesluit, zij weg blijft van een voorlopig oordeel over de rechtmatigheid van de boete. De voorzieningenrechter zal dan ook alleen beoordelen of het belang van verzoekster bij toewijzing van de gevraagde voorziening opweegt tegen het algemeen belang van de Ksa bij afwijzing daarvan.

6.2. De voorzieningenrechter stelt vast dat het openbaarmakingsbesluit is genomen in het kader van de wettelijke taak van de Ksa om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat sanctiebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt

gewaarschuwd. De Ksa heeft er terecht op gewezen dat er een preventieve werking uitgaat van openbaarmaking van de besluiten. Ook ten opzichte van andere kansspelaanbieders is het van belang dat er geen onduidelijkheid bestaat onder gebruikers over tegen welke kansspelaanbieder is opgetreden, zodat er geen verwarring kan bestaan over wie de overtreder is geweest. Daarbij worden eventuele gedupeerden in het geval van volledige openbaarmaking in de mogelijkheid gesteld om geleden schade die met de vastgestelde overtreding samenhangt bij verzoekster te verhalen. Gelet op het voorgaande komt aan het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking van bestuurlijke sancties opgelegd door de Ksa een groot gewicht toe.

6.3. Tegenover het belang van de Ksa staat het belang van verzoekster dat is gediend bij het niet openbaar maken van het boetebesluit. Voorstelbaar is dat verzoekster (enige) negatieve gevolgen van de openbaarmaking van het boetebesluit kan ondervinden, zoals reputatieschade en financiële schade. Die gevolgen laten zich moeilijk voorspellen. Wat verzoekster naar voren heeft gebracht is voor de voorzieningenrechter in ieder geval onvoldoende om te oordelen dat openbaarmaking van het boetebesluit leidt tot onevenredige schade.

Met de Ksa is de voorzieningenrechter van oordeel dat het rapport van Gudat niet kan dienen als bewijs dat sprake zal zijn van onevenredige schade. Zoals de Ksa in zijn reactie op het rapport naar voren heeft gebracht, worden in het rapport de resultaten over slechts een kort tijdsbestek getoond, te weten tien dagen vóór en vijf dagen na de publicatie van de boete. Terecht stelt de Ksa dat blijvende reputatieschade alleen kan blijken uit een langere periode van koersontwikkeling. Daarnaast is de berekende schade speculatief.

Het is nog maar de vraag of spelers daadwerkelijk claims zullen indienen en in hoeverre deze claims terecht zullen zijn. Ook is het de vraag hoeveel claims dit zullen zijn en of deze daadwerkelijk tot schade zullen leiden. De voorzieningenrechter vindt het overigens opmerkelijk dat daar waar verzoekster de mogelijkheid had de gestelde (reputatie)schade aannemelijk te maken aan de hand van de schade die zij daadwerkelijk heeft geleden door de openbaarmaking van het besluit waarbij aan haar in 2019 een boete is opgelegd, zij daar geen gebruik van heeft gemaakt. Dat verzoekster is gesanctioneerd voor het illegaal aanbieden van kansspelen in Nederland doet daar niet aan af.

6.4. Verzoekster heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat het belang van inspectie, controle en toezicht als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo in de weg staat aan openbaarmaking. De voorzieningenrechter merkt hierbij op dat voor zover de Ksa wijst op het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb, het relativiteitsvereiste pas in beroep een rol speelt. Ook heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat de door haar overgelegde gegevens ten behoeve van het onderzoek door de Ksa bedrijfsgevoelige informatie betreft die niet openbaar zou mogen worden gemaakt. De Ksa heeft overigens in het openbaarmakingsbesluit (randnummer 14) aangegeven dat bij de openbaarmaking rekening wordt gehouden met bedrijfsgevoelige informatie. De voorzieningenrechter ziet ook geen aanleiding om het openbaarmakingsbesluit en de daarbij behorende versie van het boetebesluit enkel geanonimiseerd openbaar te maken. Dit zou naar het oordeel van de voorzieningenrechter afbreuk doen aan het onder 6.2 weergeven belang van duidelijkheid over wie de overtreder is.

6.5. Het tijdsverloop tussen de vermeende overtredingen en het boetebesluit, het gegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat de vermeende overtredingen nog steeds voortduren en gewijzigde regelgeving met betrekking tot de invulling van de zorgplicht sinds 1 oktober 2024, maken, anders dan verzoekster meent en wat daar ook van zij, niet dat er een gebrek aan urgentie is bij de openbaarmaking van het boetebesluit. De preventieve werking die uitgaat van openbaarmaking, is nu juist gebaat bij een spoedige openbaarmaking.

6.6. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de Ksa daarom zijn belangen bij openbaarmaking van het boetebesluit zwaarder mogen laten wegen dan het belang van verzoekster om geen nadelen te ondervinden door die openbaarmaking. Bovendien kan verzoekster eventuele schade op de Ksa verhalen, als blijkt dat het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig is. Verder is van belang dat de Ksa bij de publicatie van besluiten op zijn website in ieder geval altijd vermeldt of er rechtsmiddelen tegen

de besluiten zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld tegen het gepubliceerde besluit. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre het besluit door de bestuursrechter is beoordeeld en onherroepelijk is.

6.7. Anders dan verzoekster stelt, heeft de voorzieningenrechter geen aanknopingspunten dat het openbaarmakingsbesluit evident niet rechtmatig is.

6.8. Ten aanzien van het betoog van verzoekster dat artikel 3.1 van de Woo geen grondslag biedt voor openbaarmaking overweegt de voorzieningenrechter het volgende. Uit recente uitspraken6 volgt dat artikel 3.1.de Woo een grondslag biedt voor openbaarmaking van dit soort besluiten. Wat betreft de verwijzing naar artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder k, van de Woo geldt dat de Ksa niet gebonden is aan wetgeving die nog niet in werking is getreden. Daarbij komt dat een andere uitleg geen recht doet aan het doel van de wetgever, namelijk een transparantere overheid. In wat verzoekster heeft aangevoerd ziet de voorzieningenrechter geen reden om hier anders over te oordelen.

6.9. De voorzieningenrechter ziet overigens in de omstandigheid dat de rechtsvraag over artikel 3.1 en 3.3 van de Woo in een hoger beroepsprocedure van een andere kansspelaanbieder naar voren is gebracht en verwacht wordt dat de Afdeling op korte termijn uitspraak zal doen op dat hoger beroep, geen grond om de voorlopige voorziening toe te wijzen of het verzoek om een voorlopige voorziening in afwachting aan te houden . Daarbij is het ook nog maar de vraag of de Afdeling een rechtsoordeel zal geven over een nog niet in werking getreden wetsartikel.

Conclusie en gevolgen

7. De voorzieningenrechter wijst het verzoek af. Voor vergoeding van het griffierecht of een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.D. Gunster, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van Y.E. de Loos, griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 18 december 2025.

griffier	voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.

---

1 Algemene wet bestuursrecht

2 Wet op de Kansspelen

3 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

4 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

5 Dit artikel is nog niet inwerking getreden.

6 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag van 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050 en de rechtbank Rotterdam van 7 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5912.
