ECLI:NL:RBDHA:2026:7268

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	09-03-2026
Datum publicatie	10-04-2026
Zaaknummer	SGR 26/217 en SGR 26/219
Rechtsgebieden	Bestuursstrafrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	Voorlopige voorziening. Wet op de kansspelen. boete van 24.846.000. Financieel belang. Boetebesluit en openbaarmakingsbesluit niet evident onrechtmatig.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

REchtbank DEN Haag

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 26/217 en SGR 26/219

uitspraak van de voorzieningenrechter van 9 maart 2026 op de verzoeken om een voorlopige voorziening van

[verzoekster] N.V. (naar buitenlands recht), te [vestigingsplaats], [land], verzoekster

(gemachtigden: mr. P.M. Waszink en mr. Q.P.R. Mohr),

tegen

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigden: mr. K. Swinkels en mr. drs. R.G.J. Wildemors).

Inleiding

1.1. Met het besluit van 16 december 2025 (het boetebesluit) heeft verweerder verzoekster een bestuurlijke boete van 24.846.000,- opgelegd wegens overtreding van de Wet op de kansspelen (Wok).

1.2. Bij besluit van 16 december 2025 (het openbaarmakingsbesluit) heeft verweerder besloten om het boetebesluit (evenals het openbaarmakingsbesluit zelf) openbaar te maken.

1.3. Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen beide besluiten. Zij heeft de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen1.

1.4. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

1.5. De voorzieningenrechter heeft de verzoeken om een voorlopige voorziening gezamenlijk op 23 februari 2026 op zitting behandeld. Aan de zitting is deelgenomen door de gemachtigden van verzoekster en de gemachtigden van verweerder.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

Waar gaat deze zaak over?

2. Verzoekster beschikt niet over een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen in Nederland. Zij zegt vier websites te exploiteren: [website 1], [website 2], [website 3] en [website 4].

2.1. Verweerder heeft op 10 juni 2024 de [website 1] onderzocht. Op 10 september 2024 heeft verweerder ook de [website 2] onderzocht.

2.2. Verweerder heeft vastgesteld dat de twee websites bereikbaar waren vanaf een Nederlands IP-adres. Daarbij was het mogelijk een account met Nederlandse gegevens aan te maken, daarop in te loggen, te storten en deel te nemen aan kansspelen. Er waren geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de kansspelen te beletten. Ook is vastgesteld dat bij het registratieproces het land "Netherlands" automatisch was ingevuld in meerdere keuzemenus en bij het telefoonnummer de landcode van Nederland (+31) verscheen.

2.3. Bij hercontrole op 10 september 2024 is gebleken dat het niet meer mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen op de [website 1].

2.4. Op 16 december 2024 heeft verweerder de websites nogmaals onderzocht. Daaruit bleek dat het onmogelijk was gemaakt om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen.

2.5. Verweerder heeft de [website 1] op 3 en 5 maart 2025 opnieuw onderzocht. Op 3 maart 2025 is daaruit gebleken, dat het buiten kantooruren mogelijk was vanuit Nederland een registratie te doen via de [website 1] en dat op 5 maart 2025 aan kansspelen kon worden deelgenomen.

2.6. Op 16 oktober 2025 heeft verweerder een rapport opgesteld. Daarin is geconstateerd dat verzoekster artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden, door via twee websites gelegenheid te geven om mee te doen aan kansspelen, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

2.7. Op 23 oktober 2025 en 21 november 2025 heeft verweerder verzoekster in de gelegenheid gesteld mondeling of schriftelijk een zienswijze op het rapport en de voorgenomen boete naar voren te brengen. Verzoekster heeft meegedeeld niet te willen deelnemen aan de hoorzitting en schriftelijk op het rapport en de voorgenomen boete gereageerd.

2.8. Verweerder heeft het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit op 17 december 2025 aan verzoekster gezonden.

Wat vindt verzoekster?

3. Verzoekster heeft de voorzieningenrechter gevraagd de besluiten te schorsen. Primair verzoekt zij om schorsing van zowel de betalingsverplichting uit het boetebesluit als de openbaarmaking; subsidiair vraagt zij om schorsing van de openbaarmaking dan wel een rechterlijk bevel tot anonimiseren. Zij voert de volgende gronden aan.

3.1. Het boetebesluit is volgens verzoekster onrechtmatig. Verweerder was niet tot boeteoplegging bevoegd, omdat de websites niet op Nederland waren gericht. Het besluit is daarbij in strijd met procedurele voorschriften, alsook de artikelen 5:50 en 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook is het bedrag onjuist berekend en ten onrechte vermeerderd wegens boeteverhogende omstandigheden. Verder is de boete onevenredig.

3.2. Omdat het boetebesluit onrechtmatig is, geldt dat volgens verzoekster ook voor het openbaarmakingsbesluit. Daarnaast is sprake van procedurele onzorgvuldigheid en strijd met artikel 4:8 van de Awb. Openbaarmaking dient daarbij niet het algemeen belang en leidt ertoe dat verzoekster onevenredig wordt benadeeld. De openbaarmaking is ook onverenigbaar met de ratio van de Wet open overheid (Woo).

Wat oordeelt de voorzieningenrechter?

<u>Het boetebesluit</u>

4. Een voorlopige voorziening kan alleen worden getroffen als er een spoedeisend belang mee is gemoeid. Met betrekking tot het boetebesluit is de voorzieningenrechter van oordeel, dat verzoekster geen spoedeisend belang heeft. Daartoe wordt het volgende overwogen.

4.1. De door verzoekster aangedragen belangen bij schorsing van het boetebesluit zijn financieel van aard. In de regel ligt daarin onvoldoende reden om een voorlopige voorziening te treffen. Dit is anders als betaling van de boete zal leiden tot een acute financiële noodsituatie. Uit de door verzoekster overgelegde stukken is hiervan onvoldoende gebleken. De overgelegde financiële stukken geven geen volledig beeld van haar financiële positie. Bovendien zijn de stukken niet ondertekend en, zo blijkt uit de vermelding “unaudited financial statements”, kennelijk niet volgens gangbare normen door een deskundige derde geverifieerd. Hierbij komt, dat een betalingsregeling tot de mogelijkheden behoort; verweerder heeft een aanvraag van verzoekster tot het treffen van een dergelijke regeling vanaf 12 januari 2026 in behandeling.

5. Als geen spoedeisend belang aanwezig is, kan de gevraagde voorziening toch worden getroffen als het boetebesluit evident onrechtmatig is. Daarvan is sprake als zonder diepgaand onderzoek naar de relevante feiten dan wel het recht, zeer ernstig moet worden betwijfeld of het door verweerder ingenomen standpunt juist is en of het besluit in een bodemprocedure in stand zal blijven. Dat is in dit geval niet aan de orde.

5.1. Anders dan verzoekster stelt, volgt niet uit de wet of enig rechtsbeginsel, dat de uitnodiging tot het aanvoeren van een zienswijze vergezeld moet gaan van een concept van het voorgenomen boetebesluit. Het is voldoende dat verweerder de vermoedelijke overtreder op de hoogte stelt van het voornemen tot boeteoplegging en het boeterapport verstrekt.2 Verweerder heeft daaraan voldaan. Hiermee heeft verweerder gehandeld conform artikel 5:50 en 5:53 van de Awb. Het is verder niet gebleken dat de verdedigingsbelangen van verzoekster in de zienswijzefase zijn geschonden.

5.2. Daarnaast heeft verweerder in het bestreden besluit goed en duidelijk uitgelegd, dat verzoekster aan Nederlandse consumenten kansspelen heeft aangeboden, zonder over een daarvoor vereiste vergunning te beschikken. Het was mogelijk vanuit Nederland via de twee websites aan kansspelen deel te nemen en dat is kennelijk ook gebeurd. Voor een overtreding van artikel 1, eerste lid onder a, van de Wok bestaan dus sterke aanwijzingen. Verzoekster heeft geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht waaruit kan volgen, dat ernstig moet worden getwijfeld aan verweerders bevindingen.

5.3. Ook heeft verweerder voldoende toegelicht, dat de boetehoogte is gebaseerd op een omzetschatting van de twee websites waarop de overtreding is geconstateerd. Conform artikel 35a van de Wok heeft verweerder de boete berekend over de netto-omzet in 20243. Verweerder heeft zich op schattingen moeten baseren, omdat verzoekster zelf geen objectieve en betrouwbare gegevens aanleverde, hoewel zij daartoe in de gelegenheid is gesteld. Er zijn verder te weinig aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de berekening. Dit geldt ook voor de vlak voor de zitting overgelegde stukken, zoals een accountantsverklaring, waar verweerder tegenin heeft gebracht dat die is gebaseerd op de gegevens van verzoekster zelf zonder dat de accountant de betrouwbaarheid van die gegevens heeft kunnen verifiëren. In de bezwaarprocedure kunnen de verschillende (financiële) gegevens en berekeningen verder aan de orde komen.

5.4. Het boetebedrag is weliswaar hoog, maar komt de voorzieningenrechter niet kennelijk buitensporig voor en is bovendien in overeenstemming met de Boetebeleidsregels.4 Verweerder heeft bij de boetevaststelling rekening gehouden met de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. De voorzieningenrechter kan verweerders standpunt hierover goed volgen, gelet op het feit dat verzoekster een grote, professionele aanbieder is die niet beschikt over een Nederlandse vergunning, maar toch geruime tijd kansspelen heeft aangeboden op de Nederlandse markt. Bovendien zijn er sterke aanwijzingen dat op de websites gebruik is gemaakt van methoden, die het risico op gokverslavingen in de hand kunnen werken. Zo ontbrak het aan leeftijdsverificatie, werden inactiviteitskosten gehanteerd en autoplay toegepast. Deelnemers konden verder niet vrijelijk over hun saldo beschikken. Het beleid biedt verweerder de mogelijkheid om de boete vanwege dergelijke praktijken te verhogen en de voorzieningenrechter ziet geen aanleiding om dat kennelijk onredelijk te achten.

Het openbaarmakingsbesluit

6. Openbaarmaking van het boetebesluit leidt ertoe, dat de besluiten onherroepelijk bekend worden. Hieruit volgt dat verzoekster spoedeisend belang heeft bij de gevraagde voorziening. De voorzieningenrechter ziet evenwel geen grond om de voorziening toe te wijzen. Dit berust op het volgende.

6.1. Openbaarmaking is het uitgangspunt van de Woo.5 Het openbaarmakingsbesluit sluit daarbij aan. Verweerder heeft bovendien een zwaarwegend belang bij het informeren van het publiek. Daarvan kan een waarschuwend effect uitgaan naar de consument en een preventieve werking richting andere kansspelaanbieders. Verder is niet gebleken dat verzoekster belangen heeft die zo zwaarwegend zijn, dat het belang van verweerder bij openbaarmaking moet wijken. Verweerder heeft ter zitting bovendien bevestigd dat de namen van natuurlijke personen onleesbaar worden gemaakt. Verweerder heeft verzoekster uitgenodigd haar zienswijze bij de hoorzitting over het boetevoornemen naar voren te brengen. In de uitnodiging is erop gewezen dat een boetebesluit in beginsel openbaar wordt gemaakt. Eiseres had dus bedacht kunnen zijn op de openbaarmaking en voldoende gelegenheid om

daar een gemotiveerd standpunt over in te nemen. De voorzieningenrechter ziet dan ook onvoldoende aanwijzingen voor een onevenredige benadeling van verzoekster.

Daarbij komt dat verzoekster op zitting weliswaar heeft betoogd dat de toegang tot de Nederlandse markt nu hermetisch is afgesloten, maar verweerder op zitting heeft meegedeeld dat de twee websites nog steeds bereikbaar zijn via een Nederlands IP-adres, ook zeer recent nog, zij het via een omweg. Deze aspecten kunnen in de bezwaarprocedure verder aan de orde komen.

Conclusie

7. De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening af.

8. Voor een proceskostenvergoeding is geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening voor het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J.P. Bosman, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. D.C. van Genderen, griffier. Uitgesproken in het openbaar op 9 maart 2026.

griffier voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.

---

1 SGR 26/217 betreft het boetebesluit en SGR 26/219 betreft het openbaarmakingsbesluit.

2 Vergelijk: College van Beroep voor het Bedrijfsleven, 7 mei 2019, ECLI:NL:2019:177.

3 Het aan de boetebeschikking voorafgaande jaar.

4 Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, oktober 2021.

5 Zie artikel 3.1 van deze wet.