ECLI:NL:RBDHA:2026:8264

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	09-04-2026
Datum publicatie	04-06-2026
Zaaknummer	24_9045 en 25_187
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Overtreding artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Kansspelen (het zonder vergunning aanbieden van online kansspelen). Bestuurlijke boete. Openbaarmaking.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 24/9045 en 25/187

uitspraak van de meervoudige kamer van 9 april 2026 in de zaken tussen

L.C.S. Limited, uit Swatar (Malta), eiseres

(gemachtigden: mr. M. van Weeren en mr. G.J.S. Pannekoek),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigden: mr. K. Hollemans en mr. M.J. Reitsema).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van eiseres tegen een bestuurlijke boete en de openbaarmaking van de besluiten over de boete.

1.1. Verweerder heeft met het besluit van 25 juli 2023 aan eiseres een boete opgelegd (het boetebesluit). Bij besluit van 27 juli 2023 heeft verweerder beslist dat het boetebesluit openbaar wordt gemaakt (het openbaarmakingsbesluit). Met het besluit van 5 november 2024 heeft verweerder de bezwaren van

eiseres tegen deze besluiten ongegrond verklaard (het bestreden besluit 1). Het beroep van eiseres tegen dit besluit is geregistreerd onder nummer SGR 24/9045.

1.2. Bij afzonderlijk besluit van 5 november 2024 heeft verweerder beslist dat bestreden besluit 1 openbaar wordt gemaakt (het bestreden besluit 2). Het bezwaar van eiseres tegen dit besluit is in behandeling genomen als een rechtstreeks beroep en geregistreerd onder nummer SGR 25/187.

1.3. Verweerder heeft op de beroepen gereageerd met een verweerschrift.

1.4. De rechtbank heeft de beroepen op 20 januari 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: mr. G.J.S. Pannekoek en de gemachtigden van verweerder.

Beoordeling door de rechtbank

Waar gaan de zaken over?

2. Verweerder heeft geconstateerd dat op de website www.sonsofslots.com van eiseres gelegenheid werd gegeven om vanuit Nederland deel te nemen aan kansspelen. Omdat eiseres geen vergunning heeft voor het aanbieden van online kansspelen in Nederland, heeft zij volgens verweerder de Wet op de kansspelen (Wok) overtreden.1 Verweerder heeft daarom aan eiseres een bestuurlijke boete opgelegd van 2.074.000-,-. Die boete heeft hij gebaseerd op de geschatte omzet van eiseres in Nederland. Ook heeft hij meegewogen dat er boeteverhogende omstandigheden waren. Verweerder heeft het boetebesluit openbaar gemaakt.

Wat zijn de regels?

3. De relevante regels zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Wat vindt eiseres in beroep?

4. Eiseres stelt dat zij de Wok niet heeft overtreden. Voor bezoekers uit Nederland was het namelijk niet mogelijk om deel te nemen aan de kansspelen aangeboden op de website. Het staat niet vast dat de website toegankelijk was vanaf een Nederlands IP-adres, aangezien verweerder kennelijk gebruik maakt van een Virtual Private Network (VPN) bij het controleren van websites. Ook was de website niet gericht op de Nederlandse markt. De spellen op haar website zijn niet gericht op potentiële Nederlandse deelnemers, het zijn geen Nederlandse spellen en ze hebben geen Nederlandse elementen. Ook blijkt uit de bezoekerscijfers van de website dat de website niet is gericht op de Nederlandse markt. Het opleggen van een boete is bovendien in strijd met het ne bis in idem beginsel, aangezien verweerder haar al heeft gestraft door het opleggen van de last onder dwangsom. De last onder dwangsom moet niet alleen als herstelsanctie maar ook als punitieve sanctie worden gekwalificeerd. Met de lastgeving wordt hetzelfde doel bewerkstelligd. Voorts is het boetebesluit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Verweerder heeft in de brief van 10 oktober 2022 geconcludeerd dat zij aan de lastgeving heeft voldaan. Zij mocht er gelet op deze brief van uitgaan dat zij voldoende maatregelen had getroffen om overtredingen van de Wok te voorkomen. Bovendien mocht zij erop vertrouwen dat er, nu de lastgeving nog voortduurde, geen boete opgelegd zou worden. Ook heeft verweerder onbevoegd gehandeld door de toezichthouders gebruik te laten maken van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit bij zijn onderzoek naar de website, terwijl dit redelijkerwijs niet noodzakelijk

was. Hiermee zijn bovendien haar algemene voorwaarden geschonden. Verweerder heeft bij het onderzoek in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van fair play gehandeld. Het boeterapport mocht daarom niet aan het boetebesluit ten grondslag worden gelegd. Verder heeft verweerder bij het bepalen van de hoogte van de boete niet voldaan aan de bewijslast die op hem rust. De boete is ten onrechte gebaseerd op vermeende bezoekersaantallen en een op basis daarvan geschatte omzet, in plaats van op de exacte in Nederland behaalde omzet. Eiseres heeft aangetoond dat de vermeende aantallen bezoekers en de vermeende geschatte omzet onjuist zijn. Ten eerste heeft de rapporteur ten onrechte alle bezoeken aan alleen de homepage meegenomen in zijn berekening. Ten tweede zijn de cijfers van Similarweb slechts schattingen van het aantal bezoeken. Dat de cijfers van Similarweb ver van de werkelijkheid afliggen heeft eiseres aangetoond met de visitors figures van Google Analytics. In ieder geval heeft zij met de cijfers van Google Analytics de cijfers van Similarweb voldoende in twijfel getrokken en had verweerder op zijn minst nader onderzoek moeten doen. Bovendien bedraagt de totale wereldwijde omzet afkomstig van zeven websites voor 2022

28.640.229,-. Gelet hierop is de geschatte omzet van 25.930.139,52 in alleen Nederland voor alleen deze ene site niet realistisch. Verder zijn er geen boeteverhogende omstandigheden, want eiseres handelt niet in strijd met wet- en regelgeving of met een aan haar verleende vergunning. Verweerder heeft niet aangetoond dat een leeftijdsverificatie ontbreekt. Ook is niet gebleken dat eiseres met de inactiviteitskosten spelers onevenredig benadeelt en/of aanzet tot deelname aan kansspelen. De boete is in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Ten onrechte kwalificeert verweerder het zonder vergunning en ongereguleerd aanbieden van kansspelen online als zeer ernstig en verwijtbaar. Daarnaast doet zich de boeteverlagende omstandigheid voor dat eiseres zich vanaf het eerste moment van contact met verweerder welwillend heeft opgesteld en de door verweerder gewenste aanpassingen in zeer korte tijd heeft doorgevoerd. Ook had verweerder de boete aanzienlijk moeten matigen, omdat maar zes bezoekers uit Nederland geld hebben gestort in een account bij de website. Ten slotte is het besluit tot openbaarmaking van het boetebesluit onrechtmatig, omdat geen sprake was van overtreding van de Wok en de publieke belangen van openbaarmaking niet opwegen tegen de benadeling van haar concrete belangen. De publicatie schrikt bezoekers uit andere landen dan Nederland af, die het wel is toegestaan om deel te nemen aan de kansspelen die zij aanbiedt, om de website te betreden. Publicatie heeft voor haar dan ook negatieve financiële consequenties gehad.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

Is sprake van een overtreding door eiseres?

5. Het is niet in geschil dat eiseres geen vergunning heeft voor het in Nederland aanbieden van online kansspelen. Op grond van artikel 1, eerste lid onder a, van de Wok is het verboden om zonder vergunning, gelegenheid te geven om mee te dingen naar prijzen, als de aanwijzing van de winnaars gebeurt door een kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed hebben. Verweerder kan hiervoor een bestuurlijke boete opleggen.2

5.1 De rechtbank stelt vast dat uit het onderzoek van verweerder blijkt dat deelname vanuit Nederland aan door eiseres aangeboden online kansspelen in elk geval mogelijk was op 8 maart 2022 en 12 juli 2022. Verweerder heeft dit onderzoek beschreven in het boeterapport van 1 maart 2023. Uit dit rapport blijkt dat de toezichthouder op de website www.sonsofslots.com een account met Nederlandse adresgegevens kon aanmaken, daarop kon inloggen, een storting kon doen en met een Nederlands IP-adres kon deelnemen aan de kansspelen. De toezichthouder heeft zich volgens het boeterapport vanuit Nederland met een Nederlands IP-adres geregistreerd op de website. Uit de vervolgens automatisch ingevulde gegevens, zoals Netherlands bij Country en het landnummer + 31 bij Country Code, blijkt dat de toezichthouder aan de hand van het IP-adres door de website van eiseres werd herkend als afkomstig uit Nederland. Hiermee heeft verweerder aangetoond dat de website toegankelijk was vanaf een Nederlands IP-adres. Dat de toezichthouder een VPN zou hebben gebruikt is niet gebleken. Op het

moment van de controles werden er volgens verweerder door de toezichthouders (nog) geen VPN-verbindingen gebruikt tijdens controles. De rechtbank ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen. Overigens heeft de rechtbank in een uitspraak van vandaag, over de invordering van de last onder dwangsom, geoordeeld dat van eiseres mag worden verwacht dat zij voorkomt dat spelers met een Nederlands IP-adres, ook als gebruik wordt gemaakt van VPN, kunnen deelnemen aan de door haar aangeboden kansspelen.3

5.2 De stelling van eiseres dat er geen sprake was van gerichtheid op Nederland, omdat zij nooit kansspelen in Nederland heeft gepromoot, haar website niet in de Nederlandse taal heeft aangeboden, er is geen sprake was van een .nl-extensie en de website niet gericht is op potentiële Nederlandse deelnemers, leidt niet tot het oordeel dat geen sprake was van een overtreding. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dat voor de vraag of de Wok is overtreden voldoende is dat het voor een Nederlandse consument mogelijk is om op een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een online kansspel en dat niet relevant is of het aanbod primair gericht is op Nederland.4 Verweerder heeft voldoende gemotiveerd dat er bij de door eiseres aangeboden online kansspelen sprake was van (mede) gerichtheid op de Nederlandse markt. Uit het boeterapport blijkt dat er sprake was van een groot aantal kenmerken van (mede)gerichtheid op de Nederlandse markt. Bij het inschrijvingsproces werd de optie Netherlands aangeboden, deze optie was in een aantal keuzemenus al ingevuld en bij het inschrijvingsproces werd bij het telefoonnummer de landcode van Nederland (+31) automatisch ingevuld. Nederland was ook niet aangemerkt als uitgesloten land in het overzicht van Excluded Countries in de algemene voorwaarden en het was mogelijk om te betalen vanaf een Nederlandse bankrekening. De website was bovendien internationaal georiënteerd, beschikbaar in de Engelse taal en er was sprake van een internationale toplevel domeinnaam (.com). Dat eiseres niet de intentie had zich op de Nederlandse markt te richten laat onverlet dat er in strijd met artikel 1 van de Wok door eiseres in Nederland online kansspelen zijn aangeboden zonder de vereiste vergunning. Het is aan eiseres om zich aan de Wok te houden en deelname vanuit Nederland niet mogelijk te maken.5Dat volgens de gegevens van het Google Analytics account van eiseres in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 augustus 2022 maar 225 bezoekers uit Nederland een account zouden hebben aangemaakt op de website en maar zes bezoekers uit Nederland een storting zouden hebben gedaan in het account is ook niet relevant. Zoals verweerder terecht heeft gesteld zegt het aantal bezoekers niets over het feit of de website wel of niet (mede) gericht is op Nederland.

5.3 Het door eiseres aangehaalde arrest van het Hof van Justitie Pammer/Alpenhof6, leidt niet tot een ander oordeel. Deze zaak ziet in de kern op de verhouding tussen een toezichthouder en de Staat, en is in die zin voor deze zaak niet relevant.7 Verweerder stelt terecht dat het arrest Pammer/Alpenhof geen formulering van de bewijslast voor een toezichthouder bevat om een overtreding vast te (kunnen) stellen. Wat voor deze zaak wel uit dit arrest kan worden afgeleid, is een niet-limitatieve opsomming van aanwijzingen om vast te stellen of een ondernemer zich richt op andere lidstaten. Een duidelijke uitdrukking van de wil van de ondernemer door de vermelding dat hij zijn diensten aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten, is niet vereist. De kwalificatie van gerichtheid op een lidstaat hangt volgens het Hof nu juist niet uitsluitend af van dergelijke duidelijke aanwijzingen. Gerichtheid op een lidstaat kan volgens het Hof ook blijken uit andere criteria, zoals het gebruik van een topleveldomeinnaam of internationaal telefoonnummer. Zoals in rechtsoverweging 5.2. opgenomen is in het onderhavige geval sprake van een aantal van deze aanwijzingen.

5.4 Omdat het mogelijk was om vanuit Nederland deel te nemen aan een online kansspel op de website van eiseres en deze website mede op Nederland was gericht, is komen vast te staan dat artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden. Verweerder was daarom bevoegd om tot handhaving over te gaan.

<u>Mocht verweerder gebruik maken van zijn bevoegdheid om een boete op te leggen?</u>

6. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van verweerder.

6.1 Het feit dat verweerder voor dezelfde overtreding al een last onder dwangsom heeft opgelegd en tot invordering van verbeurde dwangsommen is overgegaan, maakt niet dat verweerder in redelijkheid niet ook een boete mocht opleggen. Er is geen sprake van strijd met het ne bis in idem beginsel. Anders dan eiseres betoogt is de last onder dwangsom geen punitieve sanctie, maar een herstelsanctie. De last onder dwangsom is gericht op het stopzetten van illegaal gedrag. Daarnaast is ook een beboetbaar feit gepleegd door eiseres. Verweerder mocht ervoor kiezen om hiervoor een boete op te leggen. Er is geen rechtsregel die zich verzet tegen het gebruik van meerdere handhavingsinstrumenten naast elkaar. Eiseres mocht er daarom ook niet op vertrouwen dat verweerder geen boete zou opleggen, enkel vanwege het feit dat de last was opgelegd en nog liep. Uit de brief van 10 oktober 2022, waarin verweerder aan eiseres meedeelde dat inmiddels aan de last was voldaan, kon eiseres niet afleiden dat verweerder geen boete zou opleggen voor het beboetbare feit dat zij al had begaan.

6.2 Verweerder heeft niet in strijd met artikel 34c, eerste lid, van de Wok gehandeld. De toezichthouders van de Kansspelautoriteit zijn op grond van dit artikel bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. Het gebruik van de onjuiste of onvolledige gegevens ging niet verder dan noodzakelijk. De toezichthouder heeft weliswaar geen gebruik gemaakt van zijn eigen identiteitsgegevens, maar de gebruikte gegevens waren wel te herleiden naar verweerder. Verweerder stelt ook terecht dat artikel 34c van de Wok prevaleert boven de algemene voorwaarden van eiseres. Omdat er geen sprake was van onbevoegd handelen door de toezichthouder, bestaat er ook geen grond voor het oordeel dat verweerder het boetebesluit niet op de bevindingen van de toezichthouder mocht baseren.

Is de hoogte van de boete evenredig?

7. Verweerder moet, op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, 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 ook rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Verweerder kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook als de rechter het beleid als zodanig niet onredelijk acht, moet verweerder bij de toepassing daarvan in elk voorkomend geval beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Als dat niet het geval is, moet de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig worden vastgesteld dat deze evenredig is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete hieraan voldoet en dus leidt tot een evenredige sanctie.8

7.1 De rechtbank is 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 die een onderneming zowel in het buitenland als in Nederland heeft behaald.9 Vast staat dat de totale wereldwijde omzet van eiseres in 2022 28.640.229,- bedraagt. Verweerder heeft met de opgelegde boete dus niet het boetemaximum van 10% van de jaaromzet overschreden.

7.2 Artikel 35a van de Wok bepaalt alleen op welke wijze het boetemaximum moet worden vastgesteld. Verweerder heeft vervolgens 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. Het bestreden besluit kon dan ook worden genomen op basis van hetgeen daarover in de Boetebeleidsregels is bepaald.10De Boetebeleidsregels gaan uit van een startbedrag, de zogeheten basisboete. Deze

basisboete is niet voor alle overtreders dezelfde. Als de omzet van de overtreder gelijk is aan of meer is dan 15 miljoen euro, wordt de basisboete op grond van de Boetebeleidsregels berekend aan de hand van de omzet. Als verweerder de betrokken omzet niet op basis van door de overtreder verstrekte informatie of andere bronnen kan bepalen, kan verweerder hiervan een schatting maken. Als de in Nederland behaalde omzet niet bekend is of onduidelijk, kan de verweerder de Nederlandse omzet berekenen op basis van de (geschatte) wereldwijde omzet. Daarnaast zijn in de Boetebeleidsregels boeteverhogende omstandigheden genoemd en wordt in de toelichting vermeld dat ook rekening wordt gehouden met boeteverlagende omstandigheden. De stelling van eiseres dat sprake is van een gefixeerd boetestelsel, waarin geen rekening wordt gehouden met alle feiten en omstandigheden, is dan ook niet juist.

7.3 Verweerder heeft de geschatte inzet per bezoek bepaald door het geschatte bruto spelresultaat (BSR) per bezoek te vermenigvuldigen met 20 wat een bedrag van 230,24 opleverde. Verweerder heeft deze geschatte inzet vermenigvuldigd met alle bezoeken in Nederland aan de website. Volgens verweerder zijn dit 225.246 bezoeken. Verweerder heeft deze gegevens verkregen via Similarweb. Verweerder is uitgekomen op een totale omzet (de som van alle inzetten) van 51.860.639,04 in Nederland. Verweerder heeft nog een correctie toegepast door de omzet in Nederland te delen door twee, omdat gebleken is dat de gehanteerde rekenmethode bedragen oplevert die gemiddeld een factor 1,84 hoger zijn dan de bedragen die volgen uit de gegevens van de Belastingdienst. Voor eiseres betekent dit dat de geschatte omzet vanuit Nederland 25.930.319,52 bedraagt. De geschatte omzet is dus gelijk aan of hoger dan 15 miljoen euro.

7.4 De rechtbank overweegt dat het aan verweerder is om aannemelijk maken dat de omzet in Nederland over 2022 15 miljoen euro of meer bedraagt. Het was voor verweerder niet mogelijk om uit te gaan van de exacte in Nederland behaalde omzet, omdat hij niet beschikte over die gegevens. Eiseres heeft die gegevens ook niet met verweerder gedeeld. In bezwaar heeft eiseres wel een door een registeraccountant gecertificeerde jaarrekening over 2022 aan verweerder gestuurd, maar zij heeft de onderdelen van de jaarcijfers waaruit de totale omzet in Nederland mogelijk zou kunnen worden afgeleid onleesbaar gemaakt. Verweerder moest dus wel een schatting maken van de omzet in Nederland. Op basis van de informatie van Similarweb en gegevens die uit onafhankelijke en objectieve bronnen zijn verkregen heeft verweerder een beredeneerde schatting gemaakt. De rechtbank is van oordeel dat verweerder met de beredeneerde schatting voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de omzet van eiseres in Nederland over 2022 meer dan 15 miljoen euro bedraagt. Het is vervolgens aan eiseres om dit gemotiveerd te betwisten, zodanig dat er twijfel kan ontstaan aan de juistheid hiervan. Hierin is eiseres niet geslaagd. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder terecht gesteld dat Google Analytics geen betrouwbare informatie levert over de bezoekersaantallen. De gegevens die worden bijgehouden via Google Analytics zijn namelijk afhankelijk van aanvaarding van cookies door de bezoekers van de website. Alleen als de cookies worden aanvaard worden er gegevens bijgehouden. Ook zien de cijfers op het aantal bezoekers en niet het aantal bezoeken aan de website en geven de cijfers alleen inzicht in de spelers die zich in 2022 nieuw hebben geregistreerd, terwijl mogelijk ook spelers die zich al eerder hadden geregistreerd de website in 2022 hebben bezocht. De stelling van eiseres dat de geschatte Nederlandse omzet niet realistisch zou zijn gelet op de wereldwijde omzet, maakt niet dat aan de juistheid van de schatting moet worden getwijfeld. Uit hetgeen hiervoor is overwogen kan worden afgeleid dat in Nederland een

totaal BSR is behaald van 1.296.516,- (de som van alle inzetten gedeeld door 20). Het totaal in Nederland behaalde BSR bedraagt dan 5% van het wereldwijze BSR. De verhouding tussen de geschatte BSR in Nederland en de wereldwijde BSR is naar het oordeel van de rechtbank niet zo scheef dat de schatting onmogelijk juist kan zijn. Verweerder mocht de basisboete dan ook vaststellen op 4% van de door hem geschatte totale omzet in Nederland.

7.5 Verweerder heeft de volgende boeteverhogende omstandigheden geconstateerd:

- verboden spellen/weddenschappen, + 1%
- inactiviteitskosten, + 0,5 %

- voorwaarden voor het toekennen of uitbetalen van prijzen, + 0,5 %
- minimale en maximale stortingsbedragen, +0,5 %
- verboden betaalmethodes, + 0,5 %
- autoplay, + 0,5 %
- ontbreken leeftijdsverificatie, + 0,5 %.

Vanwege deze omstandigheden heeft verweerder het percentage van de basisboete verhoogd met 4% en de boete vastgesteld op een bedrag van 2.074.000,-, zijnde 8% van de geschatte omzet vanuit Nederland.

7.6 Verweerder heeft draagkrachtig gemotiveerd waarom deze omstandigheden de consument extra benadelen en daarmee een verhoging van de boete rechtvaardigen. In de algemene voorwaarden die eiseres hanteert staat dat zij het recht heeft om inactiviteitskosten toe te passen. De vraag of de inactiviteitskosten in de praktijk al dan niet in rekening zijn gebracht, is niet relevant. Het feit dat deze kosten volgens de algemene voorwaarden wel zouden kunnen worden berekend leidt er al toe dat spelers worden aangezet tot gokken of onevenredig worden benadeeld.11 Ook heeft verweerder terecht gesteld dat aanbieders van online kansspelen de leeftijd van deelnemers zichtbaar moeten verifiëren voordat het inschrijvingsproces is voltooid, om zo te voorkomen dat minderjarigen aan de aangeboden kansspelen kunnen deelnemen. Dat spelers die nog geen 18 jaar zijn op grond van de algemene voorwaarden geen account mogen aanmaken op de website van eiseres, doet er niet aan af dat het wel mogelijk is om een account aan te maken door een andere geboortedatum in te vullen. Het is niet duidelijk of eiseres de leeftijd achteraf handmatig verifieert aan de hand van identiteitsdocumenten. Daarmee ontbreekt een zichtbare leeftijdsverificatie. Dat heeft verweerder terecht als zeer kwalijk kunnen aanmerken en daarmee als reden voor een verhoging van de boete.12

7.7 Er is niet gebleken van een zodanige welwillendheid aan de zijde van eiseres dat dit in een boeteverlagende zin zou moeten worden meegewogen. De rechtbank wijst erop dat eiseres het illegale online aanbod pas heeft gestaakt nadat verweerder aan eiseres een last onder dwangsom had opgelegd en dat eiseres gelet op de opgelegde last ook niet anders kon dan ervoor zorgen dat vanuit Nederland niet meer deel kon worden genomen aan kansspelen op haar websites. Het betoog van eiseres dat de boete gematigd zou moeten worden, omdat er slechts zes bezoekers uit Nederland geld zouden hebben gestort in een account bij de website, slaagt niet. De rechtbank verwijst in dit verband naar wat zij hiervoor heeft overwogen over het geschatte aantal bezoeken.

7.8 Naar het oordeel van de rechtbank is in deze zaak een omzetgerelateerde boete een geschikt en noodzakelijk middel. De hoogte van de boete is 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.13 De rechtbank vindt de boete ook evenwichtig. Anders dan eiseres stelt is wel degelijk sprake van een ernstige overtreding. Zoals verweerder heeft toegelicht is de kansspelmarkt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden. Kansspelverslaving kan leiden tot ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen. Daar komt bij dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's met zich brengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. De aangeboden kansspelen zijn ook short odd-kansspelen, waarbij meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Doordat eiseres kansspelen op afstand in Nederland mogelijk maakt zonder dat zij daarvoor een vergunning heeft, onttrekt zij zich aan de mogelijkheid van toezicht daarop en kan geen enkele garantie worden geboden voor het waarborgen van het Nederlandse kansspelbeleid. Verweerder mag hier zwaar gewicht aan toekennen. Dat eiseres een vergunning heeft gekregen van de Maltese autoriteit en dat deze is verlengd, doet daar niet aan af.

7.9 Gelet op het voorgaande vindt de rechtbank de opgelegde boete passend en niet onevenredig hoog.

Overschrijding van de redelijke termijn

8. In boetezaken beoordeelt de rechtbank ambtshalve of de redelijke termijn, bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het EVRM, is overschreden.

8.1 In punitieve zaken geldt het uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in twee instanties (bezwaar en beroep) in beginsel is overschreden als die procedure in haar geheel langer dan twee jaar in beslag heeft genomen. De termijn begint op het moment waarop een handeling is verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Dat is in dit geval 2 maart 2023, de datum waarop verweerder het voornemen tot boeteoplegging heeft uitgebracht. Ten tijde van deze uitspraak is deze termijn met -afgerond- 14 maanden overschreden. De boete wordt verminderd met 5% per (deel van een) half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, met een maximum van in het algemeen 2.500,-. In de gevallen waarin de redelijke termijn met meer dan 12 maanden is overschreden moet naar bevind van zaken worden gehandeld. De rechtbank ziet in dit geval geen aanleiding om af te wijken van het maximum en zal de boete daarom matigen met 2.500,-.

Mocht verweerder het boetebesluit openbaar maken?

9. Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 5o, van de Woo, dat sanctiebesluiten uitzondert van de actieve openbaarmakingsplicht voor bestuursorganen, is nog niet in werking getreden. Daarom moet worden beoordeeld of verweerder met toepassing van artikel 3.1 van de Woo mocht overgaan tot een spontane openbaarmaking van het boetebesluit.

9.1 Het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is genomen in het kader van een aan verweerder door de wetgever toegekende taak 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 boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd.

9.2 Ook in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Woo, is naast de beoordeling of de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan en of met de openbaarmaking een redelijk belang wordt gediend, een nadere afweging van belangen geboden.

9.3 Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de wetgever iedere actieve openbaarmaking van een bestuurlijke bestraffende sanctie bij voorbaat onevenredig benadelend acht. De uitzondering die in het nog niet geldende artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 5o, van de Woo is opgenomen, leidt er na inwerkingtreding van deze bepaling namelijk alleen toe dat er geen algemene plicht bestaat voor het bestuursorgaan besluiten inzake de oplegging van een bestuurlijke sanctie actief openbaar te maken. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan bevoegd blijft om op grond van artikel 3.1 van de Woo hier uit eigen beweging toe te besluiten.14

9.4 Eiseres heeft gesteld dat zij schade heeft geleden, maar heeft dit niet met concrete gegevens onderbouwd. De rechtbank is dan ook 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 schade. Verweerder mocht het boetebesluit en de beslissing op het bezwaar tegen dat besluit daarom publiceren op zijn website.

Conclusie en gevolgen

10. Het beroep met nummer SGR 24/9045 is gegrond, omdat de boete wordt gematigd wegens de overschrijding van de redelijke termijn. De rechtbank zal bestreden besluit 1 vernietigen voor zover het de hoogte van de boete betreft en het boetebesluit in zoverre herroepen. De rechtbank zal de hoogte van de boete vaststellen op 2.071.500,-
(2.074.000,- -/- 2.500,-). De rechtbank zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit. Eiseres heeft zelf geen beroep gedaan op de overschrijding van de redelijke termijn. Van gemaakte proceskosten die hiermee zijn gemoeid is dus geen sprake. Eiseres krijgt wel het griffierecht terug dat zij voor dit beroep heeft betaald.

11. Het beroep met nummer SGR 25/187 is ongegrond. Eiseres krijgt voor deze procedure daarom geen vergoeding van haar proceskosten. Ook krijgt zij het voor dit beroep betaalde griffierecht niet terug.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep met nummer SGR 24/9045 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit 1 voor zover het de hoogte van de boete betreft;
- herroept het boetebesluit voor zover het de hoogte van de boete betreft en stelt de boete vast op 2.071.500,-.;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder het voor dit beroep betaalde griffierecht van 187,- aan eiseres moet vergoeden;
- verklaart het beroep met nummer SGR 25/187 ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.M. de Wit, voorzitter, en mr. C.I.H. Kerstens-Fockens en mr. A.G.J. van Ouwerkerk, leden, in aanwezigheid van mr. M. de Graaf, griffier.
Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2026.

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

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;

().

Artikel 34c

1. De ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, zijn bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31, onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. Zij brengen de organisator van die kansspelen daarbij niet tot andere overtredingen dan waarop diens opzet reeds was gericht.

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, 1b, 4a, 7, 10, 13, 14, 14c, 14d, eerste lid, 20, eerste lid, 21, 25, 27, 27c, 27e, eerste lid, 27i, 27j, eerste lid, 27ja, 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, 30v, 30z, 31h, 31i, eerste en tweede lid, 31j, 31k, 31l, 31m, 34k en 34l, en 34n, tweede lid. De raad van bestuur kan voorts een bestuurlijke boete opleggen wegens handelen in strijd met artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en wegens het verbreken, opheffen of beschadigen van een verzegeling als bedoeld in artikel 34d of wegens het op andere wijze verijdelen van de door de verzegeling bedoelde afsluiting.

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.

3. De berekening van de omzet, bedoeld in het tweede lid, geschiedt op de voet van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de netto-omzet.

4. De bestuurlijke boete komt toe aan de staat.

Wet open overheid

Artikel 3.1

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder

openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

---

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

2 Op grond van artikel 35a van de Wok.

3 SGR 25/2002 en 25/2204.

4 Afdeling, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, en 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.

5 Rechtbank Den Haag, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646.

6 Arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740 Pammer/ Reederei Schlüter en Hotel Alpenhof/Heller.

7 Rechtbank Den Haag, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646.

8 Afdeling, 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728.

9 Rechtbank Den Haag, 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646.

10 Idem.

11 ECLI:NL:RBDHA:2025:2646.

12 Afdeling, 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728.

13 ECLI:NL:RBDHA:2025:2646.

14 Afdeling, 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532.
