ECLI:NL:RBZWB:2025:2138

Instantie	Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Datum uitspraak	10-04-2025
Datum publicatie	15-04-2025
Zaaknummer	25/681
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	Voorlopige voorziening hangende bezwaar. Openbaarmaking van boetebesluit (opgelegd nav overtreden van de Wet op de Kansspelen). Verzoek toegewezen, belangenafweging. Boetebesluit en openbaarmakingsbesluit mogen enkel geanonimiseerd openbaar worden gemaakt.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 25/681 WOO

uitspraak van de voorzieningenrechter van 10 april 2025 in de zaak tussen

[Verzoekster], statutair gezeteld in [plaats], verzoekster

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

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, (de Ksa), verweerder

(gemachtigden: mr. drs. T.F. Prins en mr. drs. R.G.J. Wildemors).

Inleiding

1. Met het besluit van 23 januari 2025 (bestreden besluit, hierna: openbaarmakingsbesluit) heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het besluit van eveneens 23 januari 2025, waarbij de Ksa een bestuurlijke boete van 734.000,- heeft opgelegd aan verzoekster voor overtreding van de Wet op de Kansspelen (Wok) en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Bwrvk) (hierna: boetebesluit). Daarbij heeft de Ksa ook besloten dat het openbaarmakingsbesluit openbaar zal worden gemaakt.

1.1. Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen het openbaarmakingsbesluit en het boetebesluit. Ook heeft zij in verband met het openbaarmakingsbesluit de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Verzoekster heeft de voorzieningenrechter - kortweg - verzocht de openbaarmaking van de besluiten te schorsen, dan wel te bepalen dat de besluiten alleen in geanonimiseerde vorm openbaar mogen worden gemaakt.

1.2. De Ksa heeft op het verzoek gereageerd met een verweerschrift. De Ksa heeft medegedeeld dat het openbaarmakingsbesluit wordt opgeschort tot de dag na de dag waarop de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan.

1.3. In de beslissing van 25 maart 2025 heeft de voorzieningenrechter bepaald dat de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening met gesloten deuren zal plaatsvinden.

1.4. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 27 maart 2025, met gesloten deuren, op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam], legal & compliance manager bij verzoekster, de gemachtigden van verzoekster en de gemachtigden van de Ksa.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

Totstandkoming van het besluit

2. Verzoekster is houdster van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (online kansspelen).

2.1. Toezichthouders van de Ksa hebben onderzoek verricht om vast te stellen of verzoekster zich heeft gehouden aan de op haar rustende zorgplicht met betrekking tot spelers tussen de 18 en 24 jaar oud (jongvolwassenen). De bevindingen van het onderzoek zijn vastgelegd in het onderzoeksrapport van 18 maart 2024. Geconstateerd is dat verzoekster in de periode van 26 juni 2022 tot en met 27 maart 2023 meerdere artikelen van de Wok en het Bwrvk heeft overtreden. Verzoekster heeft op 14 juni 2024 schriftelijk gereageerd op het onderzoeksrapport.

2.2. De Ksa heeft met het boetebesluit aan verzoekster een bestuurlijke boete opgelegd van 734.000,-, omdat zij kort gezegd in de periode van 26 juni 2022 tot en met 27 maart 2023 ten aanzien van tien jongvolwassenen de op haar rustende zorgplicht heeft geschonden. Dit levert overtredingen van de Wok en het Bwrvk op. Met het openbaarmakingsbesluit heeft de Ksa besloten om het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit openbaar te maken. Tegen beide besluiten heeft verzoekster bezwaar gemaakt.

2.3. Verzoekster heeft op 31 januari 2025 de Ksa verzocht af te zien van openbaarmaking. Op 4 februari 2025 heeft de Ksa aangegeven geen aanleiding te zien om af te zien van openbaarmaking en dat openbaarmaking zal plaatsvinden op 10 februari 2025 om 9.30 uur door plaatsing op de website van de Ksa.

Standpunt verzoekster

3. Verzoekster stelt dat openbaarmaking van het boetebesluit en openbaarmakingsbesluit verstrekkende en onomkeerbare gevolgen heeft. Zij wijst daarbij samengevat op het volgende.

3.1. Het openbaarmakingsbesluit is evident onrechtmatig, omdat artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo) een ontoereikende wettelijke grondslag biedt voor openbaarmaking. Openbaarmaking moet gezien worden als een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM. Daarvoor is een expliciete wettelijke grondslag nodig die voldoet aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid en dat is artikel 3.1 van de Woo niet. Verzoekster wijst daarnaast op het bepaalde in artikel 3.3, tweede lid, sub k, onder 5 van de Woo, waarin is bepaald dat beschikkingen betreffende bestuurlijke sancties niet openbaar gemaakt worden. Hoewel dit artikel nog niet in werking is getreden, is de wet al wel aangenomen en werpt dit artikelonderdeel het zijn schaduw vooruit. Openbaarmaking van bestraffende sancties is in veel gevallen onevenredig bezwarend en kan alleen als de bijzondere wet dat bepaalt. Dat is voor sancties door de Ksa opgelegd niet het geval. Een toereikende wettelijke grondslag om het boetebesluit openbaar te maken ontbreekt dan ook.

3.2. Verzoekster voert verder aan dat het boetebesluit in rechte geen stand kan houden. De conclusies in het boetebesluit zijn nagenoeg uitsluitend gebaseerd op de hoge nettoverliezen van jongvolwassen spelers, terwijl dit criterium ten tijde van de vermeende overtredingen geen expliciet onderdeel uitmaakte van de bij de wet en regelgeving genoemde interne of externe signalen die duiden op onmatige deelname of kansspelverslaving. Verzoekster heeft dan ook geen normen overtreden. Pas na de vermeende overtredingen zijn de nieuwe Beleidsregels Verantwoord Spelen gepubliceerd, waarin vergunninghouders verplicht worden om bij een bepaalde hoogte van netto stortingen een specifieke interventiemaatregel te treffen. Ook is op 1 oktober 2024 de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag in werking getreden.

3.3. Volgens verzoekster is openbaarmaking van het boetebesluit ook in strijd met de weigeringsronden genoemd in artikel 5.1 van de Woo. Het belang bij openbaarmaking weegt niet op tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Verder worden in het boetebesluit bedrijfsgegevens vermeld, die vertrouwelijk aan de Ksa zijn medegedeeld. Openbaarmaking weegt niet op tegen het belang van de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens over verzoekster. Openbaarmaking is verder onevenredig, aangezien verzoekster reputatieschade zal leiden. Ook haar aandeelhouders zullen effecten daarvan ondervinden. Verzoekster zal financiële schade hebben die niet beperkt is tot het bedrag van de boete. Het doel van de Ksa kan ook op een minder ingrijpende wijze worden bereikt.

3.4. Het openbaarmakingsbesluit is volgens verzoekster niet evident rechtmatig. Bovendien zijn de belangen voor verzoekster om het besluit niet openbaar te maken groot. Een belangenafweging vergt dat het openbaarmakingsbesluit wordt geschorst.

Toetsing door de voorzieningenrechter

4. De voorzieningenrechter wijst het verzoek toe. Hierna legt de voorzieningenrechter uit hoe zij 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.

4.1. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak.

Karakter van de voorlopige voorziening

5. De voorlopige voorzieningenprocedure is bedoeld om in afwachting van de uitkomst van een bezwaar- of beroepsprocedure een voorlopige maatregel te treffen in het geval "onverwijlde spoed" dat vereist. Uitgangspunt van de wet is dat het maken van bezwaar de werking van een besluit niet opschort. Bij uitvoering van het openbaarmakingsbesluit zullen het boetebesluit en openbaarmakingsbesluit op zeer korte termijn openbaar worden gemaakt. Openbaarmaking heeft onomkeerbare gevolgen. Juist tegen die openbaarmaking komt verzoekster op in bezwaar. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat verzoekster een voldoende spoedeisend belang heeft

bij een voorlopige voorziening.

5.1. De vraag of het boetebesluit openbaar mag worden gemaakt, hangt samen met de beoordeling of de Ksa terecht een boete (van dergelijke hoogte) aan verzoekster heeft opgelegd. De vraag of de boete terecht is opgelegd vergt een indringende toets. De voorzieningenrechter is van oordeel dat in dit geval de voorzieningenprocedure hangende de bezwaarfase zich niet leent voor beantwoording van deze vraag. Dit klemt te meer omdat de discussie tussen partijen in bezwaar zich primair focust op de interpretatie en de uitleg van de wet, namelijk over de wettelijke grondslag voor openbaarmaking en over de wettelijke zorgplicht. De voorzieningenrechter zal haar oordeel daarom beperken tot een belangenafweging.

Belangenafweging

6. De belangen van de Ksa bij openbaarmaking zijn omschreven in het openbaarmakingsbesluit en het verweerschrift. De Ksa heeft een maatschappelijk belang om consumenten te kunnen informeren of waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen. De Ksa benadrukt de preventieve werking die uitgaat van sanctiebesluiten naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Ook wijst de Ksa op het belang van transparantie over de werkwijze van haar eigen organisatie door de maatschappij te informeren hoe de Ksa toezicht houdt en optreedt ten aanzien van de zorgplicht van vergunninghouders.

6.1. De belangen van verzoekster bij het niet openbaar maken van het boetebesluit zijn gelegen in haar verwachting dat openbaarmaking zal leiden tot aanzienlijke schade. Naast reputatieschade vreest verzoekster voor financiële schade. De openbaarmaking zal volgens verzoekster direct negatieve gevolgen hebben voor de samenwerking met verschillende stakeholders en derden partijen, aangezien door een wantrouwen bij spelers, samenwerkingspartners, investeerders en (betaal)dienstverleners de relaties worden heroverwogen en mogelijk worden opgezegd. Dit terwijl de gevolgen van de openbaarmaking onomkeerbaar zijn en niet is uitgesloten dat tijdens de bezwaar- of (hoger) beroepsprocedure vast komt te staan dat het boetebesluit en/of openbaarmakingsbesluit onrechtmatig is. Ook bestaat bij verzoekster de vrees voor een stortvloed aan claims van spelers, wat leidt tot substantiële juridische kosten. Verzoekster wijst op de trend van spelers die vergunninghouders dagvaarden.

6.2. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het boetebesluit 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 boetebesluiten 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. Echter, in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking is ook een nadere afweging van belangen geboden.1

6.3. De voorzieningenrechter overweegt dat het lastig te voorspellen is tot welke gevolgen openbaarmaking van het boetebesluit zal leiden. De voorzieningenrechter acht het wel aannemelijk dat verzoekster negatieve gevolgen zal ondervinden van publicatie van het boetebesluit, zoals reputatieschade. Verzoekster heeft ook gewezen op te verwachten financiële schade. Zij heeft weliswaar geen cijfermatige onderbouwing gegeven van haar financiële situatie, maar zij heeft wel toegelicht dat en waarom ze nog geen winst heeft gemaakt sinds zij als vergunninghouder is toegelaten voor het aanbieden van online kansspelen in Nederland. Als reden daarvoor noemt verzoekster dat zij hoge kosten maakt voor het moeten aanpassen van haar digitale systemen als gevolg van gewijzigde regelgeving. Een uitvoerige omschrijving van het digitale systeem heeft verzoekster overgelegd. Daarnaast valt op voorhand niet uit te sluiten dat publicatie van het boetebesluit zal leiden tot claims van jongvolwassenen die online gokactiviteiten bij verzoekster hebben ontplooid en menen dat verzoekster ook jegens hen de zorgplicht heeft geschonden.

Verzoekster wijst erop dat al claims worden gezien van gokkers bij online aanbieders zonder vergunning, waarbij de vraag voorligt of overeenkomsten met deze aanbieders nietig zijn.2 De Ksa stelt dat dit niet speelt voor legale aanbieders en wijst erop dat het hier gaat om invulling van de zorgplicht, die niet geldt voor illegale aanbieders. De Ksa voert verder aan dat in de praktijk is gebleken dat aanbieders van kansspelen geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van aan hen gerichte boetebesluit. In die zaken was echter sprake van overtreding van andere normen dan de overtreding die verzoekster wordt verweten. Omdat de door de Ksa aangehaalde zaken niet geheel vergelijkbaar zijn met de zaak van verzoekster, kan niet zonder meer vanuit gegaan worden dat de gevolgen voor verzoekster minimaal zullen zijn.

6.4. De voorzieningenrechter weegt verder mee dat de vermeende overtredingen zijn begaan in de periode 26 juni 2022 tot en met 27 maart 2023. Het onderzoeksrapport van de afdeling Toezicht van de Ksa is opgemaakt op 18 maart 2024. Vervolgens heeft de Ksa pas op 23 januari 2025 het boetebesluit genomen. Gelet op het tijdsverloop tussen de data waarop de overtredingen zijn begaan en het boetebesluit, ziet de voorzieningenrechter niet in dat volledige openbaarmaking op dit moment zo urgent is dat de Ksa niet zou kunnen wachten totdat op het bezwaar is beslist. Daarbij betrekt de voorzieningenrechter dat de hoorzitting is gepland op 25 april 2025, zodat niet lang daarna een beslissing op bezwaar te verwachten valt. Overigens zijn er ook geen aanwijzingen dat de vermeende schending van de zorgplicht door verzoekster ten aanzien van jongvolwassenen nog altijd voortduurt. Uit het dossier blijkt dat verzoekster sindsdien verbeteringen heeft doorgevoerd in het kader van verslavingspreventie door onder meer limieten in te stellen. Ook is inmiddels regelgeving en beleid in werking getreden, waarin maatregelen voor betere bescherming van spelers zijn voorgeschreven.

6.5. Anderzijds begrijpt de voorzieningenrechter dat de Ksa belang heeft om de maatschappij te laten zien dat zij handhavend optreedt bij overtredingen. Dat kan echter in dit stadium van de procedure ook op een minder vergaande manier worden bereikt, namelijk met geanonimiseerde publicatie. Voor zover de Ksa betoogt dat het niet rechtvaardig zou zijn jegens andere aanbieders van kansspelen, die bij anonieme publicatie zouden kunnen worden aangezien als mogelijke overtreders, overweegt de voorzieningenrechter dat in het jaarverslag van de Ksa over 20243 al wordt gesproken over onderzoeken die in 2023 zijn gestart naar naleving van de zorgplicht bij jongvolwassen spelers en die tot twee boeterapporten hebben geleid. Een anonieme publicatie van het boetebesluit en openbaarmakingsbesluit maakt dat niet anders.

6.6. Onder deze omstandigheden acht de voorzieningenrechter het passend en geboden dat de voorziening wordt getroffen dat in afwachting van de beslissing op bezwaar het boetebesluit en openbaarmakingsbesluit uitsluitend geanonimiseerd openbaar mogen worden gemaakt. Verzoekster heeft in haar verzoekschrift van 5 februari 2025 onder randnummer 72, punt C, sub c aangegeven welke informatie in het boetebesluit herleidbare gegevens, bedrijfsgegevens en handhavingsgegevens bevat. Zij heeft verzocht om deze gegevens te anonimiseren. Omdat de Ksa niet heeft weersproken dat in deze opsomming gegevens zijn opgenomen die herleidbaar zijn tot verzoekster, zal de voorzieningenrechter bepalen dat deze gegevens moeten worden geanonimiseerd.

Conclusie en gevolgen

7. De voorzieningenrechter zal het verzoek om voorlopige voorziening toewijzen, in die zin dat wordt bepaald dat het boetebesluit en openbaarmakingsbesluit enkel geanonimiseerd openbaar mogen worden gemaakt, waarbij in ieder geval de herleidbare gegevens, zoals opgesomd in randnummer 72, punt C, sub c, van het verzoekschrift, worden geanonimiseerd. De voorziening geldt tot zes weken na de beslissing op het bezwaar.

7.1.

Omdat de voorzieningenrechter het verzoek toewijst, dient de Ksa aan verzoekster het door haar betaalde griffierecht te vergoeden.

7.2. De voorzieningenrechter veroordeelt de Ksa in de door verzoekster gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de voorzieningenrechter op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.814,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift om een voorlopige voorziening, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 907,-, en wegingsfactor 1).

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek toe, in die zin dat het boetebesluit en openbaarmakingsbesluit

enkel geanonimiseerd openbaar mogen worden gemaakt, zoals nader omschreven in rechtsoverweging 7 van deze uitspraak;

- bepaalt dat deze voorziening geldt tot zes weken na de beslissing op bezwaar;
- bepaalt dat de Ksa het griffierecht van 385,- aan verzoekster moet vergoeden;
- veroordeelt de Ksa tot betaling van 1.814,- aan proceskosten aan verzoekster.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.E.C. Vriends, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. E.A. Vermunt, op 10 april 2025 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier	voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.

Bijlage: wettelijk kader

Wet open overheid

Artikel 3.1, eerste lid,

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.

Artikel 5.1, eerste lid,

Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;

b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

Artikel 5.1, tweede lid,

2 Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;

b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;

g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

[1] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRS van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10.

[2] Rechtbank Amsterdam 22 januari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:369 en rechtbank Noord-Holland 22 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:485.

[3] De speler centraal, Jaarverslag Kansspelautoriteit 2024, p. 11.