ECLI:NL:RVS:2025:5728

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-11-2025
Datum publicatie	26-11-2025
Zaaknummer	202301620/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2023:11830, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 maart 2021 heeft de Kansspelautoriteit aan [appellante] een bestuurlijke boete van 500.000,- opgelegd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen. [appellante] is de exploitant van de website [naam.com] en heeft daarop zonder vergunning online kansspelen aangeboden op, in elk geval mede, de Nederlandse markt. Dit is in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. In een besluit van 30 maart 2021 heeft de Ksa aan [appellante] daarom een boete van 500.000,- opgelegd. Bij de vaststelling van de boete heeft de Ksa de Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning uit 2019 gevolgd. Het boetebesluit is gebaseerd op het boeterapport van 30 november 2020. Volgens de Ksa volgt hieruit dat het aanbod van [appellante] (mede) op Nederland was gericht, in ieder geval in de periode van 9 januari 2020 tot en met 9 september 2020. In het algemeen belang van informatievoorziening en transparantie heeft de Ksa het boetebesluit op 30 maart 2021 openbaar gemaakt.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2025/2832

Uitspraak

202301620/1/A3.

Datum uitspraak: 26 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante] in [land],

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 januari 2023 in zaak nr. 21/7278 in het geding tussen:

[appellante]

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa).

Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft de Ksa aan [appellante] een bestuurlijke boete van 500.000,- opgelegd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).

Bij afzonderlijk besluit van 30 maart 2021 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit.

Bij besluit van 5 oktober 2021 heeft de Ksa het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 januari 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Ksa en [appellante] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 juli 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. drs. P.M. Waszink en mr. M.A.M. Bena, advocaten in Den Haag, en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. drs. R.G.J. Wildemors en mr. M. van Dalen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] is de exploitant van de website [naam.com] (hierna: website) en heeft daarop zonder vergunning online kansspelen aangeboden op, in elk geval mede, de Nederlandse markt. Dit is in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. In een besluit van 30 maart 2021 heeft de Ksa aan [appellante] daarom een boete van 500.000,- opgelegd. Bij de vaststelling van de boete heeft de Ksa de Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning uit 2019 (hierna: Boetebeleidsregels) gevolgd. Het boetebesluit is gebaseerd op het boeterapport van 30 november 2020. Volgens de Ksa volgt hieruit dat het aanbod van [appellante] (mede) op Nederland was gericht, in ieder geval in de periode van 9 januari 2020 tot en met 9 september 2020. In het algemeen belang van informatievoorziening en transparantie heeft de Ksa het boetebesluit op 30 maart 2021 openbaar gemaakt.

Hoger beroep

2. [appellante] is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. In dat kader heeft zij zowel tegen het boetebesluit als tegen het openbaarmakingsbesluit gronden naar voren gebracht. De Afdeling zal hierna eerst het boetebesluit beoordelen. Daarbij komt de vraag aan de orde of [appellante] artikel 1, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wok heeft overtreden (onder 3). Vervolgens zal de Afdeling (onder 4) beoordelen of het boetebesluit evenredig is. Daarna zal de Afdeling ingaan op de vraag of de Ksa het boetebesluit openbaar mocht maken (onder 5). Tot slot zal de Afdeling ambtshalve toetsen of de redelijke behandelingsduur van de procedure is overschreden (onder 6).

Boetebesluit

Heeft [appellante] artikel 1, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wok overtreden?

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [appellante] artikel 1, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wok heeft overtreden. Zij voert hiertoe aan dat de website voldeed aan de prioriteringscriteria. Zij voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de door de Ksa omschreven omstandigheden volgt dat de website op de Nederlandse markt was gericht. In dat kader heeft de rechtbank het arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, verkeerd uitgelegd, omdat de mede gerichtheid volgens de Hoge Raad moet blijken uit de inrichting van de website. Uit dit arrest is juist af te leiden dat het gaat om een actieve gerichtheid van het online kansspelaanbod op de Nederlandse markt. Dit wordt ook bevestigd in de uitspraken van de Afdeling van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, en van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135. Ook uit de prioriteringscriteria van de Ksa volgt dat een actieve gerichtheid op de Nederlandse markt is vereist. Aangezien geen sprake was van actieve gerichtheid op de Nederlandse markt, was de Ksa ook niet bevoegd om over te gaan tot handhaving. Op de zitting heeft [appellante] verder gesteld dat Nederland niet op een lijst van landen vermeld stond van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen, omdat een dergelijke lijst niet bestond. Daaruit kan ook worden afgeleid dat de website niet was gericht op de Nederlandse markt. Tot slot heeft [appellante] op de zitting toegelicht dat ook uit de bonuscode Amsterdam geen gerichtheid op de Nederlandse markt kan worden afgeleid. Er waren namelijk verschillende bonuscodes op de website te vinden, steeds met een algemeen bekende naam van een hoofdstad, aldus [appellante].

3.1. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok luidt: "Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden 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."

3.2. Volgens de Ksa volgt de mede gerichtheid van de website van [appellante] op de Nederlandse markt uit de volgende omstandigheden:

a. de website was bereikbaar vanaf een Nederlands IP-adres;

b. Nederland stond vermeld in een lijst van landen waarvoor bepaalde door [appellante] aangeboden online kansspelen bij uitsluiting beschikbaar zijn;

c. Nederland stond niet vermeld op een lijst van landen waar het voor ingezetenen verboden was om deel te nemen aan deze online kansspelen;

d. Nederland stond niet vermeld op een lijst van landen waarvan de ingezetenen geen real money games mogen spelen bij Betchan;

e. de ondersteuning van Mastercard voor o.a. Nederland, het gebruik van de Euro als betaalmiddel en Klarna als betaalmethode;

f. de verwijzing op de website naar `Gambling Therapy'; een online platform voor verslavingszorg dat ondersteuning biedt in verschillende talen, waaronder in het Nederlands;

g. het gebruik van een op Nederland gericht woord voor een bonuscode, t.w. `AMSTERDAM'.

3.3. De Afdeling overweegt, anders dan [appellante] heeft aangevoerd, dat voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden niet relevant is of het gaat om een actieve gerichtheid van het online kansspelaanbod op de Nederlandse markt. De door [appellante] uit het arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, afgeleide verplichting voor de Ksa om voor het vaststellen van een overtreding van de Wok aan te tonen dat sprake moet zijn van actieve gerichtheid op de Nederlandse markt, getuigt van een onjuiste lezing van dat arrest en leidt dan ook niet tot het oordeel dat de Ksa niet over kon gaan tot nader onderzoek naar de overtreding van de Wok. In punt 3.3.3 van dit arrest heeft de Hoge Raad namelijk overwogen dat "In dat verband is voldoende dat de website () blijkens haar inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland, hetgeen reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen." Hieruit volgt dat als het voor een consument uit Nederland mogelijk is om door middel van een mede op Nederland gerichte website deel te nemen aan een onlinekansspel, artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden, zonder dat daarvoor vereist is dat het moet gaat om een actieve gerichtheid (vergelijk de uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484). Dit volgt ook niet uit de uitspraken van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, en van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135.

3.4. Verder overweegt de Afdeling dat ook uit de prioriteringscriteria niet volgt dat een actieve gerichtheid van het online kansspelaanbod op de Nederlandse markt is vereist. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833, hield het prioriteringsbeleid alleen in dat de Ksa zich bij de aanpak van via internet aangeboden kansspelen in eerste instantie richt op aanbieders die zich (mede) richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument. Het prioriteringsbeleid is dus niet bedoeld om een overtreding vast te stellen, maar is slechts bedoeld om een volgorde in handhaving aan te brengen. Het enkele feit dat de website voldeed aan de prioriteringscriteria, maakt dus niet dat geen sprake was van overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wok.

3.5. Voor zover [appellante] heeft gesteld dat gerichtheid op de online kansspelmarkt zou moeten volgen uit een lijst met deelnemende landen, overweegt de Afdeling dat [appellante] een lijst met landen heeft opgesteld waar het voor ingezetenen verboden was om deel te nemen aan de online kansspelen. [appellante] heeft ervoor gekozen om Nederland niet op die lijst te vermelden. Daaruit volgt dat de website mede was gericht op de Nederlandse markt. Dat er geen lijst bestond met landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen, is daarom niet relevant. Wat betreft de bonuscode overweegt de Afdeling als volgt. Op de zitting heeft de Ksa onweersproken naar voren gebracht dat marketingactiviteiten zijn gericht op specifieke gebieden waarvan een aanbieder van online kansspelen vermoedt dat deelname aan die kansspelen daar het grootst zal zijn. Dat er ook bonuscodes vernoemd zijn naar andere hoofdsteden, is daarom niet relevant.

3.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank op juiste gronden geoordeeld dat de Ksa met de onder 3.2 genoemde omstandigheden al voldoende heeft gemotiveerd dat de website van [appellante] mede gericht was op de Nederlandse markt en dat daarmee is komen vast te staan dat [appellante] artikel 1, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wok heeft overtreden.

3.7. Het betoog slaagt niet.

Is de opgelegde boete evenredig?

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de boete evenredig is. Zij voert hiertoe aan dat sprake is van boeteverlagende omstandigheden. Zo is de Ksa niet snel en voortvarend overgegaan tot het opleggen van een boete, omdat pas een jaar na constatering van de overtreding de boete is opgelegd. Ook had de Ksa mee moeten wegen dat de boete vlak voor de inwerkingtreding van de Wet Koa is opgelegd. Verder voert [appellante] aan dat er minder ingrijpende middelen zijn, zoals een last onder dwangsom, die in dit geval tot naleving van de Wok hadden kunnen leiden. De Ksa heeft immers ook aan andere aanbieders een last onder dwangsom opgelegd. Dat zij een boete heeft opgelegd gekregen, is daarom in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Verder heeft [appellante] maatregelen getroffen die zijn gericht op het voorkomen van deelname door minderjarigen. Op de zitting heeft [appellante] hierover gesteld dat in de algemene voorwaarden staat dat minderjarigen niet mogen deelnemen. Verder heeft [appellante] op de zitting toegelicht dat na registratie de leeftijd werd gecontroleerd. Ook heeft [appellante] hierover op zitting gesteld dat het niet duidelijk was wat een online kansspelaanbieder moest doen om het voor minderjarigen onmogelijk te maken om deel te nemen. Gelet hierop heeft de Ksa het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie ten onrechte als verwijtbare, ernstige en daarmee bijzondere boeteverhogende omstandigheid gekwalificeerd. Tot slot voert [appellante] aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het lex certa-beginsel niet is geschonden. De Ksa is niet bevoegd om nieuwe, nog niet eerder genoemde omstandigheden aan de boete ten grondslag te leggen, aldus [appellante].

4.1. 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 de Ksa. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), 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. De Ksa 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 de Ksa 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 te 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 (zie de uitspraak van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135).

4.2. De Ksa heeft voor de hoogte van de boete, zoals gezegd, de Boetebeleidsregels vastgesteld. De Boetebeleidsregels gaan uit van een startbedrag, de zogeheten basisboete die begint bij een bedrag van 200.000,-. Deze basisboete is niet voor alle overtreders dezelfde, maar vooral afhankelijk van de omvang van het aanbod en de maximaal te winnen prijs. De hoogte van de boete hangt af van de omstandigheden van het geval. Daarnaast zijn in de Boetebeleidsregels boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden genoemd.

4.3. De Ksa heeft in dit geval de basisboete vanwege de aard en de omvang van het spelaanbod verhoogd met 50.000,-. Voor de hoogte van de boete is een startbedrag gehanteerd van 200.000,-. Vanwege de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding, de aard en de omvang van de aangeboden kansspelen (50.000,-), de aangeboden bonussen en vip-programma's (75.000,-) en het in rekening brengen van een inactivity fee (75.000,-) is het startbedrag verhoogd met 200.000,- en de basisboete gesteld op 400.000,-. Vervolgens heeft de Ksa de vastgestelde basisboete met 100.000,- verhoogd, in verband met bijzondere omstandigheden, namelijk het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie. Zo is op een totale boete van 500.000,- uitgekomen. Er is vervolgens een globale vergelijking gemaakt met andere opgelegde boetes om te voorkomen dat boetes onderling uit de pas lopen.

4.4. Over het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de oplegging van de boete, overweegt de Afdeling dat het onderzoek pas officieel is gestart op 9 juni 2020 en tot 9 september 2020 duurde. Het boeterapport werd op 30 november 2020 overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken waarna op 30 maart 2021 uiteindelijk tot boeteoplegging is overgegaan. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de Ksa, op verzoek van [appellante], een maand uitstel aan [appellante] heeft verleend voor het geven van haar zienswijze. Gelet hierop volgt de Afdeling [appellante] niet in haar stelling dat de Ksa niet snel en voortvarend genoeg is overgegaan tot het opleggen van een boete.

4.5. Dat de boete is opgelegd kort voor de inwerkingtreding van de Wet koa, waarin gereguleerd kansspelaanbod onder voorwaarden wordt gelegaliseerd, maakt de opgelegde boete van 5 oktober 2021 niet onrechtmatig. De inwerkingtreding van de Wet koa leidt niet tot de conclusie dat de verwezenlijking van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid ten tijde van die besluiten niet op coherente en systematische wijze werd nagestreefd, noch tot de conclusie dat deze doelstellingen niet geschikt waren om het beoogde doel te bereiken (vergelijk de uitspraken van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466, r.o. 10.5 en 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:470, r.o. 5.1.14).

4.6. Dat de Ksa geen last onder dwangsom heeft opgelegd maar een boete, valt onder haar discretionaire bevoegdheid en was gerechtvaardigd en evenredig gelet op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. Gebleken is bovendien dat [appellante], ook nadat het boeterapport was ontvangen, het verboden aanbod van kansspelen op de website heeft voortgezet. Daarnaast heeft de Ksa toegelicht dat [appellante] daarna is doorgegaan met het illegaal aanbieden van online kansspelen op de website waarvoor zij ook is beboet. Dat bij andere partijen (nog) geen boete was opgelegd, betekent niet dat de onderhavige boete in strijd met het gelijkheidsbeginsel is opgelegd. Wat betreft de verwijzing naar het besluit van de Ksa van 12 januari 2021 tot oplegging van een last onder dwangsom aan WL Deal, overweegt de Afdeling dat deze aanbieder qua aanbod van online kansspelen en de omvang daarvan verschilt van dat van de website van [appellante] en alleen daarom al niet met [appellante]te vergelijken is. Ook de verwijzing naar het besluit van de Ksa van 4 maart 2025 tot oplegging van een last onder dwangsom aan L.C.S. Limited treft geen doel, omdat de feiten in die zaak verschillen van de website van [appellante]. Zo is er bij L.C.S. Limited geen sprake van het ontbreken van leeftijdsverificatie voor minderjarigen. Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is daarom niet gebleken.

4.7. De rechtbank heeft gelet op het voorgaande terecht overwogen dat uit de door [appellante] aangevoerde omstandigheden niet is gebleken van boeteverlagende omstandigheden. Het betoog slaagt in zoverre niet.

4.8. Wat betreft genomen maatregelen om deelname van minderjarigen te voorkomen, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken van dergelijke maatregelen. Dat in de algemene voorwaarden wordt benoemd dat minderjarigen niet mogen deelnemen aan de aangeboden kansspelen, is daartoe onvoldoende, omdat dat geen leeftijdsverificatie betreft. In dit kader acht de Afdeling juist van belang dat in de algemene voorwaarden staat: "However, we realise that due to a wide availability and nature of the Internet, people under the legal age might still be able to register and play at an online casino. We therefore strongly encourage parents to cooperate in protecting their children from free access to gaming websites". Hieruit kan geconcludeerd worden dat het voor minderjarigen wel degelijk mogelijk was om zich te registreren en deel te nemen aan online kansspelen op de website en dat [appellante] de verantwoordelijkheid van het weerhouden van die minderjarigen bij de ouders legde. Met de getroffen maatregelen van het voorbehouden van rechten over het beperken van deelname en de schorsing van het spelersaccount, werd niet voorkomen dat minderjarigen feitelijk toegang hadden tot de aangeboden kansspelen. De stelling van [appellante] dat het niet duidelijk was wat een online kansspelaanbieder moest doen om het voor minderjarigen onmogelijk te maken om deel te nemen, volgt de Afdeling niet. Op de zitting heeft de Ksa in dit verband namelijk juist gesteld dat andere online aanbieders wel doeltreffende leeftijdsverificatie hadden. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht en op goede gronden overwogen dat de Ksa het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie als verwijtbare, ernstige en daarmee een bijzondere boete verhogende omstandigheid heeft mogen kwalificeren.

4.9. Ten aanzien van wat [appellante] aanvoert onder verwijzing naar van het lex certa-beginsel, overweegt de Afdeling dat het praktisch onmogelijk is om op voorhand een limitatieve lijst van boeteverhogende bijzondere omstandigheden op te stellen. Daarbij acht de Afdeling van belang dat, zoals ook op de zitting bij de rechtbank aan de orde is geweest, de Ksa in zijn nieuwsbrief van 2019 reeds

kenbaar had gemaakt specifiek te gaan letten op leeftijdsverificatie door aanbieders van kansspelen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Ksa bevoegd is om nog niet eerder beschreven omstandigheden, zoals het ontbreken van zichtbare leeftijdsverificatie, onder punt 7 van de Boetebeleidsregels te kwalificeren.

4.10. Gezien het voorgaande heeft de rechtbank terecht de opgelegde boete niet onevenredig geacht. Het betoog slaagt niet.

Openbaarmakingsbesluit

5. Tot slot betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Ksa het boetebesluit openbaar mocht maken. Zij voert hiertoe aan dat de boete onterecht is opgelegd en dat daarom de noodzaak om hierover informatie te verstrekken aan de Nederlandse consument ontbreekt. Ook had de Ksa andere middelen tot haar beschikking om consumenten te informeren. Verder zijn er al meerdere boetebesluiten gepubliceerd waar een preventieve werking vanuit kan gaan. Bovendien is de publicatie van dit boetebesluit niet (langer) noodzakelijk, omdat de boete aan [appellante] is opgelegd onder het oude wettelijke regime, aldus [appellante].

5.1. Zoals de Afdeling in overweging 10 van de eerdere genoemde uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2018:1466, heeft geoordeeld, is het boetebesluit een bevoegd genomen besluit in het kader van een aan de Ksa door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van de regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Bij deze toezichthoudende taak past dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd. Ook in de situatie waarin de Ksa overgaat tot een spontane openbaarmaking op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur moet een afweging van belangen plaatsvinden. Die afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, moet worden afgewogen tegen het belang van [appellante] om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie. Daarbij wordt aan het algemeen belang een groot gewicht toegekend.

5.2. De Ksa beoogt met de openbaarmaking van het boetebesluit de consumenten te informeren en te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risicos die consumenten daarbij lopen, zoals gokverslaving. De Ksa beoogt met openbaarmaking ook transparant te zijn over zijn toezichtspraktijk. Daarbij weegt de Ksa ook mee dat van openbaarmaking van boetebesluiten een preventieve werking uitgaat naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. De Afdeling overweegt dat het enkele feit dat al verschillende boetebesluiten zijn gepubliceerd, niet afdoet aan de overige met de openbaarmaking te dienen doelen. Zonder consistente openbaarmaking zouden toekomstige overtreders kunnen veronderstellen dat publicatie uitblijft, waardoor het preventieve effect juist wordt ondermijnd. Daarbij acht de Afdeling van belang dat [appellante] verder niet heeft onderbouwd op welke wijze zij, anders dan reputatieschade, een onevenredig nadeel lijdt door de openbaarmaking. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de Ksa het belang van transparantie en het verstrekken van informatie redelijkerwijs zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van [appellante] bij het voorkomen van reputatieschade, en dus over kon gaan tot openbaarmaking van het boetebesluit.

5.3. Het betoog slaagt niet.

Overschrijding redelijke termijn

6. De Afdeling toetst in boetezaken ambtshalve of de redelijke termijn in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) is overschreden. Vergelijk de uitspraak van 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4761, onder 15.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913, onder 9 tot en met 9.3), is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is. Voor de beslechting van een geschil over een bestraffende sanctie in twee rechterlijke instanties is uitgangspunt dat deze in beginsel binnen een redelijke termijn plaatsvindt, als de totale procedure niet meer dan vier jaar heeft geduurd. De redelijke termijn vangt aan op het moment dat de Ksa jegens een beboete een handeling heeft verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kon ontlenen dat een bestuursorgaan een boete zal opleggen. In dit geval is dat op het moment dat de Ksa zijn voornemen tot boeteoplegging aan [appellante] kenbaar

heeft gemaakt op 4 december 2020. De procedure is geëindigd met deze uitspraak. Dat betekent dat de redelijke termijn met meer dan een half jaar, maar minder dan een jaar is overschreden. De boete wordt in die gevallen verminderd met 10% met een maximum van 2.500,00. Vergelijk de uitspraak van 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2817, onder 7.2. Dit betekent dat de boete van 500.000,00 wordt verminderd met 2.500,00.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond, omdat de redelijke termijn is overschreden. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover deze ziet op het boetebesluit. De Afdeling zal het beroep tegen het boetebesluit van 5 oktober 2021 gegrond verklaren. Dit besluit moet wegens strijd met artikel 6, eerste lid, van het EVRM worden vernietigd. Het boetebesluit van 30 maart 2021 wordt herroepen. De Afdeling zal de boete vaststellen op 497.500,00 en bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 5 oktober 2021. De uitspraak van de rechtbank wordt voor het overige bevestigd.

8. De Ksa hoeft, nu het hoger beroep alleen gegrond is doordat de Afdeling ambtshalve heeft geconstateerd dat de redelijke termijn is overschreden, geen proceskosten te vergoeden.

9. De griffier van de Raad van State zal aan [appellante] met toepassing van artikel 8:114 van de Awb het door haar betaalde griffierecht voor het hoger beroep terug betalen.

10.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellante] gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 januari 2023 in zaak nr. 21/7278, voor zover deze ziet op het boetebesluit;

III. verklaart het beroep tegen het boetebesluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 5 oktober 2021, kenmerk 14149.001/01.248.483, gegrond;

IV. vernietigt dit besluit;

V. herroept het boetebesluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 30 maart 2021, kenmerk 14149.001/01.178.406;

VI. bepaalt dat de boete aan [appellante] wordt vastgesteld op 497.500,00;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VIII. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige;

IX. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht van 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Borman

voorzitter

w.g. Bindels

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 november 2025

85-1050