ECLI:NL:RVS:2026:2287

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-04-2026
Datum publicatie	22-04-2026
Zaaknummer	202306622/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 december 2021 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan Holland Casino een last onder dwangsom opgelegd. Bij afzonderlijk besluit van 3 december 2021 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het dwangsombesluit. Holland Casino heeft een vergunning voor het aanbieden van kansspelen in haar fysieke vestigingen. Sinds 1 oktober 2021 heeft zij ook een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Deze biedt zij aan op de kansspelinterface van haar website, www.hollandcasino.nl. Op deze kansspelinterface zijn navigatieknoppen, ofwel hyperlinks, geplaatst met de tekst "vestigingen" en "restaurants". Deze hyperlinks leiden de consument naar de website van de fysieke vestigingen en restaurants van Holland Casino, waarop onder meer informatie te vinden is over activiteiten en acties aldaar.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202306622/1/A3.

Datum uitspraak: 22 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Holland Casino N.V., gevestigd in Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 september 2023 in zaken nrs. 22/2858, 22/3129 en 22/4066 in het geding tussen:

Holland Casino

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 3 december 2021 heeft de Ksa aan Holland Casino een last onder dwangsom opgelegd. Bij afzonderlijk besluit van 3 december 2021 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het dwangsombesluit.

Bij besluit van 19 april 2022 heeft de Ksa de door Holland Casino daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Bij afzonderlijk besluit van 19 april 2022 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van dat besluit op bezwaar.

Bij besluit van 28 april 2022 heeft de Ksa aan besloten tot invordering van de aan Holland Casino opgelegde last onder dwangsom. Bij afzonderlijk besluit van 27 juni 2022 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het invorderingsbesluit.

De rechtbank heeft de bezwaren van Holland Casino tegen het invorderingsbesluit van 28 april 2022 en de openbaarmakingsbesluiten van 19 april 2022 en 27 juni 2022 als beroep behandeld.

Bij uitspraak van 8 september 2023 heeft de rechtbank de door Holland Casino ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Holland Casino hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 november 2025, waar Holland Casino, vertegenwoordigd door mr. D. Haije en mr. G.P. Roth, advocaten in Amsterdam, vergezeld door [personen], en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Wildemors en mr. M.J. Reitsema, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Holland Casino heeft een vergunning voor het aanbieden van kansspelen in haar fysieke vestigingen. Sinds 1 oktober 2021 heeft zij ook een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Deze biedt zij aan op de kansspelinterface van haar website, www.hollandcasino.nl. Op deze kansspelinterface zijn navigatieknoppen, ofwel hyperlinks, geplaatst met de tekst "vestigingen" en "restaurants". Deze hyperlinks leiden de consument naar de website van de fysieke vestigingen en restaurants van Holland Casino, waarop onder meer informatie te vinden is over activiteiten en acties aldaar.

2. De Ksa heeft Holland Casino een last onder dwangsom opgelegd, omdat zij door het plaatsen van deze hyperlinks reclame maakt voor activiteiten in haar fysieke vestigingen. Dit is volgens de Ksa in strijd met de Wet op de kansspelen (de Wok), gelezen in samenhang met het Besluit kansspelen op afstand (het Bkoa). De last onder dwangsom strekt ertoe dat Holland Casino uiterlijk 22 december 2021 alle reclame- en wervingsactiviteiten voor activiteiten in haar vestigingen op de website voor haar online kansspelaanbod moet verwijderen en verwijderd moet houden. Als Holland Casino dat niet doet, verbeurt zij een dwangsom van maximaal 25.000,00.

3. Holland Casino heeft gehoor gegeven aan de last onder dwangsom door de hyperlinks van haar kansspelinterface te verwijderen. Op 2 februari 2022 heeft de Ksa echter geconstateerd dat bij een bezoek aan de kansspelinterface een pop-up venster verschijnt met een verwijzing naar de vestigingen van Holland Casino. Deze pop-up kan op twee manieren door de consument worden weggeklikt: óf door op hyperlink naar de website van de vestigingen te klikken, óf door op een kruisje te klikken. Volgens de Ksa heeft Holland Casino aldus niet voldaan aan de last. De Ksa heeft daarom besloten tot invordering van de volledige dwangsom.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Ksa zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Holland Casino door op haar kansspelinterface hyperlinks te plaatsen, reclame maakt voor activiteiten in haar vestigingen. De hyperlinks met de tekst "vestigingen" en of "restaurants" op de kansspelinterface leiden de consument naar de website van de fysieke vestigingen van Holland Casino. De kansspelinterface staat daarmee niet geheel in het teken van kansspelen op afstand. Door de hyperlinks wordt de aandacht van consumenten erop gevestigd dat zij een bezoek aan de fysieke vestigingen van Holland Casino, waar ook kansspelen worden aangeboden, kunnen brengen. Op de websites waar de hyperlinks naar doorverwijzen staan vervolgens wervende teksten, waarmee Holland Casino haar fysieke spelaanbod en restaurants aanprijst. Dit maakt dat de hyperlinks zowel directe als indirecte reclame zijn voor andere diensten dan de vergunde online kansspelen. Dat de hyperlinks zelf niet aanprijzend zijn geformuleerd doet aan vorenstaande niet af. De rechtbank oordeelt dat Holland Casino aldus het verbod, zoals neergelegd in artikel 4a, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa, heeft overtreden, zodat de Ksa in beginsel bevoegd was om de last onder dwangsom op te leggen. Deze last is volgens de rechtbank voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk omschreven. Volgens de rechtbank zijn er geen bijzondere omstandigheden die aanleiding vormen voor het oordeel dat van handhaving had moeten worden afgezien en is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.

5. Ten aanzien van het invorderingsbesluit is de rechtbank van oordeel dat de Ksa terecht heeft geconcludeerd dat de pop-up onder de definitie van de kansspelinterface valt. De pop-up werd automatisch getoond bij bezoek aan de thuispagina www.hollandcasino.nl, en is daarmee onderdeel van de

kansspelinterface en onderdeel van het geheel van elektronische communicatie waarmee Holland Casino de vergunde kansspelen aanbiedt. Nu in de pop-up een verwijzing en doorklikmogelijkheid is opgenomen naar de fysieke vestigingen, valt ook deze pop-up onder de overtreding die Holland Casino op grond van de last onder dwangsom moest beëindigen. Uit de mededeling dat met het verwijderen van de hyperlinks is voldaan aan de last onder dwangsom, mocht Holland Casino niet afleiden dat zij daarna, zonder dwangsommen te verbeuren, in strijd met de last onder dwangsom mocht handelen. De rechtbank oordeelt dat het beroep op het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel daarom niet slaagt.

6. Met betrekking tot de openbaarmakingsbesluiten overweegt de rechtbank dat Holland Casino niet concreet heeft gemaakt in welke mate zij wordt benadeeld door openbaarmaking van de besluiten. Er zijn geen zwaarwegende redenen aangedragen die opwegen tegen het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking.

Hoger beroep

7. De Afdeling zal eerst de gronden bespreken die betrekking hebben op het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Daarna zal zij beoordelen of de Ksa mocht besluiten tot invordering van de dwangsom. Vervolgens zal de Afdeling aan de hand van de overige aangevoerde gronden oordelen over de openbaarmakingsbesluiten en de motivering van de aangevallen uitspraak. Bij haar oordeel heeft de Afdeling alle aangevoerde argumenten betrokken, ook als die niet met zoveel woorden in de tekst worden genoemd.

Last onder dwangsom

8. Holland Casino betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de navigatieknoppen zijn aan te merken als "werving- en reclameactiviteiten" in de zin van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa. Holland Casino is van mening dat dat verbod niet is overtreden. Het enige doel van de neutrale navigatieknoppen was om bezoekers van de kansspelinterface die op zoek waren naar informatie over de vestigingen van Holland Casino, de weg te wijzen naar die informatie. Er is geen sprake van aanprijzing of een aanprijzend effect. De extreem ruime uitleg van wervings- en reclameactiviteiten is in strijd met de bedoeling van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa. Volgens Holland Casino had de rechtbank ook moeten kijken naar de uitleg van het begrip "wervings- en reclameactiviteiten" in andere regelgeving. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte de navigatieknoppen met de tekst "restaurants" bij haar oordeel betrokken. Dit was geen onderdeel van de last. Het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom is daarom volgens Holland Casino onrechtmatig, wat dan ook geldt voor het invorderingsbesluit en de openbaarmakingsbesluiten.

8.1. Bij besluit van 3 december 2021 heeft de Ksa aan Holland Casino een last onder dwangsom opgelegd inhoudende dat Holland Casino binnen zeven dagen na dagtekening van dit besluit de overtreding van artikel 4a, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa, bestaande uit reclame maken voor andere vergunde kansspelen dan kansspelen op grond van de vergunning kansspelen op afstand, op de (mobiele) website waarop Holland Casino kansspelen aanbiedt, beëindigd te hebben en te houden. Dat betekent ook dat in ieder geval alle hyperlinks die direct of indirect verwijzen naar vestigingen van Holland Casino verwijderd dienen te worden en dienen te blijven. Wanneer niet aan de opgelegde last wordt voldaan, wordt door Holland Casino een dwangsom van maximaal 25.000,00 verbeurd.

8.2. Niet in geschil is dat op de kansspelinterface van Holland Casino, bereikbaar via www.hollandcasino.nl, bovenin een navigatieknop met de tekst "vestigingen" zichtbaar was, die een hyperlink vormde naar de fysieke vestigingen van Holland Casino. Ook onderaan de website was een hyperlink met de tekst "vestigingen" zichtbaar.

8.3. Artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa bepaalt dat de vergunninghouder op de kansspelinterface geen wervings- of reclameactiviteiten voor andere goederen en diensten dan de vergunde kansspelen toestaat. Volgens het besluit van 3 december 2021 houdt de last in om de overtreding van dat verbod, bestaande uit reclame maken voor andere vergunde kansspelen dan kansspelen op grond van de vergunning kansspelen op afstand, op de (mobiele) website waarop Holland Casino kansspelen aanbiedt, beëindigd te hebben en te houden. Dat betekent volgens de last ook dat in ieder geval alle hyperlinks die direct of indirect verwijzen naar vestigingen van Holland Casino verwijderd dienen te worden en dienen te blijven.

8.4. Naar het oordeel van de Afdeling moeten de hyperlinks die doorverwijzen naar de fysieke vestigingen van casinos worden aangemerkt als het maken van reclame voor andere vergunde kansspelen dan kansspelen op grond van de vergunning kansspelen op afstand. Vergelijk de uitspraak van 22 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:169), onder 6.1. Hoewel Holland Casino stelt dat geen sprake is van hyperlinks, maar van navigatieknoppen, is het gevolg gelijk. Namelijk dat de consument door erop de klikken naar de pagina met de vestigingen van Holland Casino wordt geleid. Holland Casino kan ook niet worden gevolgd in haar stelling dat uit de uitspraak van 22 januari 2020 volgt dat de Afdeling bedoeld heeft dat de hyperlinks alleen in samenhang met de andere uitingen als reclame kunnen worden aangemerkt. Met de hyperlinks worden consumenten doorgeleid naar de fysieke vestigingen van Holland Casino, ter bevordering van de aldaar aangeboden diensten.

8.5. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ook had moeten kijken naar de uitleg van het begrip "wervings- en reclameactiviteiten" in andere regelgeving. Het gaat in deze zaak om de uitleg van het begrip wervings- en reclameactiviteiten, zoals bedoeld in het Bkoa. Dit is specifieke regelgeving. De begrippen moeten in lijn met het doel van die regeling worden uitgelegd, namelijk het kanaliseren van kansspelen op afstand.

8.6. Holland Casino wijst nog op artikel 4.34, eerste lid, onder a, van het Bkoa, op grond waarvan de vergunninghouder op het voor eenieder toegankelijke deel van de kansspelinterface en op de spelersinterface in ieder geval toegang biedt tot informatie onder meer met betrekking tot zijn geografische adres. Het geografische adres van Holland Casino is echter gelegen in Hoofddorp. De hyperlink verwijst naar de fysieke vestigingen van Holland Casino waar kansspelen gespeeld kunnen worden, niet naar de locatie van Holland Casino in Hoofddorp.

8.7. Holland Casino kan evenmin worden gevolgd in haar betoog dat de rechtbank artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa te ruim heeft geïnterpreteerd. Volgens dat artikel worden geen wervings- of reclameactiviteiten voor andere goederen en diensten dan de vergunde kansspelen toegestaan. Hoewel in het besluit van 3 december 2021 de hyperlinks naar restaurants van Holland Casino niet expliciet worden genoemd, is daarin beschreven dat de last inhoudt dat in ieder geval alle hyperlinks die direct of indirect verwijzen naar vestigingen van Holland Casino verwijderd dienen te worden en dienen te blijven. De restaurants bevinden zich in de vestigingen van Holland Casino. De hyperlinks naar de restaurants verwijzen daarom indirect naar de vestigingen van Holland Casino en moeten daarom ook worden aangemerkt als het maken van reclame voor andere vergunde kansspelen.

8.8. De Afdeling is daarom van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de navigatieknoppen zijn aan te merken als "werving- en reclameactiviteiten" in de zin van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa.

8.9. Het betoog slaagt niet.

9. Holland Casino betoogt ook dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de opgelegde last niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De opgelegde last is volgens Holland Casino niet geschikt, niet noodzakelijk en onredelijk bezwarend. Ook vindt Holland Casino dat de Ksa niet op een juiste manier tot een heroverweging is gekomen omdat Holland Casino nog voordat de Ksa had beslist op bezwaar, de hyperlinks heeft verwijderd.

9.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de Ksa voldoende toegelicht waarom de last een geschikt middel is om de overtreding te beëindigen en waarom de last noodzakelijk en niet onredelijk bezwarend is. Het betoog van Holland Casino dat de Ksa op eenvoudigere, minder ingrijpende manieren haar handhavingsdoelstellingen had kunnen nastreven, gaat eraan voorbij dat de Ksa, alvorens zij is overgegaan tot handhaving, Holland Casino heeft verzocht om de hyperlinks te verwijderen. Daar heeft Holland Casino slechts gedeeltelijk gehoor aan gegeven. De last onder dwangsom is daarom een geschikt en ook noodzakelijk middel om de overtreding van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa beëindigd te krijgen. De Afdeling ziet evenmin dat de last onredelijk bezwarend is. Het verwijderen van de pop-up vensters met de hyperlinks is relatief eenvoudig, beperkt tot de kansspelinterface en tast het aanbieden van de kansspelen op afstand niet aan.

9.2. Anders dan Holland Casino betoogt, volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2571) niet dat de Ksa in haar inspanningen om aan de last te voldoen, aanleiding had moeten zien om de opgelegde last in bezwaar te herroepen. Het enkele feit dat na het nemen van een

besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom aan deze last wordt voldaan, maakt niet dat dit besluit niet kan worden gehandhaafd bij de beslissing op bezwaar. De aard en strekking van de gegeven last brengen met zich dat in het kader van de beslissing op het bezwaar allereerst wordt beoordeeld of destijds terecht tot het opleggen van de last is besloten. Bovendien strekt de last er ook toe om de overtreding beëindigd te houden.

9.3. Het betoog slaagt niet.

10. Holland Casino betoogt verder dat het lastbesluit niet voorzienbaar is. De onjuiste interpretatie van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa maakt volgens Holland Casino dat het besluit in strijd is het voorzienbaarheidsvereiste van artikel 10, tweede lid, van het EVRM en artikel 16, gelezen in samenhang met 52, tweede lid, van het EU Handvest. Het lastbesluit is daarom in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij wijst Holland Casino op de vrijheid van meningsuiting onder artikel 10 van het EVRM, dat ook zogenaamde "commercial speech" beschermt. Het verwijzen naar de website van haar fysieke vestigingen valt volgens Holland Casino evident onder de vrijheid van meningsuiting, als bedoeld in artikel 10 van het EVRM, en de vrijheid van ondernemerschap, als bedoeld in artikel 16 van EU Handvest.

10.1. Artikel 52, eerste lid, van het EU Handvest erkent dat aan de uitoefening van in het EU Handvest neergelegde rechten beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover bij wet in deze beperkingen is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Zie het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2019 (ECLI:EU:C:2019:383), punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

10.2. Daargelaten de vraag of Holland Casino als staatsdeelneming een beroep kan doen op de vrijheid van ondernemerschap, die is neergelegd in artikel 16 van het EU Handvest, is die beperking op grond van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa naar het oordeel van de Afdeling noodzakelijk ter bescherming van het algemeen belang, te weten het kanaliseren van spelers naar vergund kansspelaanbod, de bescherming van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving. Dit zijn in de rechtspraak van het Hof van Justitie aanvaarde dwingende redenen van algemeen belang die nationale beperkingen op het terrein van de kansspelen kunnen rechtvaardigen. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen onder 9.1 is de beperking op grond van artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa evenredig. In hetgeen Holland Casino heeft aangevoerd kan daarom geen grond worden gezien voor het oordeel dat de beperking aan wervings- en reclameactiviteiten een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op haar vrijheid van ondernemerschap.

10.3. Daargelaten of Holland Casino, gelet op het arrest van het EHRM van 2 maart 2023 (ECLI:CE:ECHR:2023:0302JUD005213219), punt 98 tot en met 101, als staatsdeelneming een beroep kan doen op artikel 10 van het EVRM, slaagt dat beroep evenmin.

Met het opleggen van de last is een inbreuk gemaakt op de vrijheid van meningsuiting van Holland Casino. Dat neemt niet weg dat uit artikel 10, tweede lid, van het EVRM volgt dat deze vrijheid kan worden onderworpen aan beperkingen, voor zover die beperkingen bij de wet zijn voorzien, zijn ingegeven door een of meer in die bepaling vermelde doelstellingen en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn, dat wil zeggen gerechtvaardigd door een dwingende maatschappelijke behoefte en met name evenredig aan het nagestreefde legitieme doel.

De beperking op de vrijheid van meningsuiting volgt uit artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa en is daarom bij wet voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling is die beperking, gelet op het nagestreefde doel, ook noodzakelijk in een democratische samenleving. In het kanaliseren van spelers naar vergund kansspelaanbod, de bescherming van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving ziet de Afdeling het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid en de rechten van anderen als legitieme doelen op grond waarvan gelet op artikel 10, tweede lid, van het EVRM de vrijheid van meningsuiting mag worden beperkt. Zoals ook volgt uit 9.1 en 10.2, is de beperking aan wervings- en reclameactiviteiten gerechtvaardigd door een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig aan het nagestreefde legitieme doel.

10.4. Het betoog slaagt niet.

Invordering dwangsom

11. Verder betoogt Holland Casino dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Ksa mocht overgaan tot invordering van de dwangsom. Daartoe voert Holland Casino aan dat de last reeds onrechtmatig is, en daarom de invordering ook. Daarnaast kan het invorderingsbesluit volgens Holland Casino geen stand houden omdat de pop-up geen onderdeel vormde van de kansspelinterface en omdat de last niet strekte tot het verbieden van dergelijke pop-ups.

11.1. Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de Ksa terecht de last onder dwangsom heeft opgelegd. Daarom zal de Afdeling beoordelen of de Ksa mocht overgaan tot invordering van de dwangsom.

11.2. Bij besluit van 3 december 2021 heeft de Ksa aan Holland Casino een last onder dwangsom opgelegd inhoudende dat Holland Casino binnen zeven dagen na dagtekening van dit besluit de overtreding van artikel 4a, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa, bestaande uit reclame maken voor andere vergunde kansspelen dan kansspelen op grond van de vergunning kansspelen op afstand, op de (mobiele) website, www.hollandcasino.nl, waarop Holland Casino kansspelen aanbiedt, beëindigd te hebben en te houden. Dat betekent ook dat in ieder geval alle hyperlinks die direct of indirect verwijzen naar vestigingen van Holland Casino verwijderd dienen te worden en dienen te blijven. Wanneer niet aan de opgelegde last wordt voldaan, wordt door Holland Casino een dwangsom van maximaal 25.000,00 verbeurd.

11.3. Aan het invorderingsbesluit van 28 april 2022 heeft de Ksa ten grondslag gelegd dat Holland Casino een pop-up had geïntroduceerd die consumenten, wanneer ze daarop klikten, leidde naar de informatie over de fysieke vestigingen van Holland Casino. De pop-up bevond zich op de pagina www.hollandcasino.nl. Volgens de Ksa maakt deze pagina deel uit van de kansspelinterface, zoals bedoeld in artikel 1.1 van het Bkoa.

11.4. In de nota van toelichting bij het Bkoa (Staatsblad 2021, 37, pagina 86) staat het volgende:

"De kansspelinterface bestaat uit een gedeelte dat voor een ieder toegankelijk is (vóór aanmelding) en een gedeelte dat alleen voor de ingeschreven speler toegankelijk is (na aanmelding). Tot het voor een ieder toegankelijke gedeelte behoren onder meer de thuispagina van een kansspelwebsite, de landingspagina waar men op terecht komt nadat een advertentie wordt aangeklikt en de specifieke pagina van de onlinekansspelwebsite waar men op terecht komt nadat een deeplink is aangeklikt. Op het algemeen toegankelijke deel van de kansspelinterface moet de vergunninghouder algemene informatie verstrekken om de consument zodanig te informeren over de aangeboden kansspelen en de risicos van deelname dat deze een weloverwogen keuze kan maken over eventuele deelname aan de vergunde kansspelen. Dit gedeelte biedt een persoon ook de mogelijkheid om zich als speler in te schrijven of aan te melden."

11.5. Holland Casino betoogt dat de pop-up-pagina fungeerde als poortwachter, om te voorkomen dat internetgebruikers onbedoeld op de kansspelinterface terecht zouden komen. De onlinekansspelwebsite kon pas worden bezocht door de pop-up-pagina weg te klikken. Internetgebruikers die op zoek waren naar informatie over de vestigingen van Holland Casino, en naar www.hollandcasino.nl navigeerden, werden door middel van de pop-up-pagina naar de vestigingenwebsite verwezen, voordat zij daadwerkelijk op de onlinekansspelwebsite terecht konden komen. Holland Casino wijst erop dat met de pop-up juist uitvoering wordt gegeven aan het lastbesluit. De enige functie van de pop-up is namelijk om uit te sluiten dat mensen die op zoek zijn naar andere kansspelen dan kansspelen op afstand ongewild op een website voor online kansspelen terecht komen.

11.6. De Afdeling stelt vast dat www.hollandcasino.nl kan worden aangemerkt als de thuispagina, het gedeelte van de kansspelinterface dat voor iedereen toegankelijk is. Bij een bezoek aan de website www.hollandcasino.nl, verscheen eerst de pop-up met en verwijzing naar de vestigingen van Holland Casino. Hoewel de Afdeling het doel van de pop-up begrijpt, neemt dat niet weg dat wanneer de consument naar de thuispagina van de kansspelinterface navigeert, hij eerst wordt geconfronteerd met een pop-up die naar de fysieke vestigingen van Holland Casino verwijst. Dit is, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de hyperlinks, in strijd met artikel 4.2, vijfde lid, van het Bkoa en daarmee een overtreding van de opgelegde last onder dwangsom. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de Ksa tot invordering van de dwangsom mocht overgaan.

11.7. Het betoog slaagt niet.

Openbaarmaking besluiten

12. Holland Casino betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het belang van openbaarmaking van de besluiten zwaarder weegt dan haar belangen.

12.1. Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (de Woo; Staatsblad 2021, 499), zoals gewijzigd bij de Wijzigingswet Woo (Staatsblad 2021, 500), in werking getreden. Artikel 10.1 van de Woo bepaalt dat de Wet openbaarheid van bestuur (de Wob) wordt ingetrokken. Er is niet voorzien in overgangsrecht. De besluiten tot openbaarmaking van het dwangsombesluit en de instandhouding daarvan in bezwaar zijn genomen voor 1 mei 2002, zodat daarop nog de Wob van toepassing is. Het besluit van de Ksa van 27 juni 2022 tot openbaarmaking van het invorderingsbesluit is genomen na inwerkingtreding van de Woo. Daarop is de Woo van toepassing.

12.2. Anders dan Holland Casino betoogt, bestaat geen grond voor het oordeel dat eerst kan worden overgegaan tot openbaarmaking van handhavingsbesluiten nadat die in rechte onaantastbaar zijn geworden. Het dwangsombesluit is genomen in het kader van een aan de Ksa 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 dwangsombesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd, vergelijk de uitspraak van 9 maart 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:690), onder 10.1. Ook in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wob of artikel 3.1, eerste lid van de Woo, is een nadere afweging van belangen geboden. Deze nadere afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat door de openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van Holland Casino geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie, waarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend. Van een onevenredige benadeling kan sprake zijn als het sanctiebesluit uiteindelijk in rechte geen stand houdt en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt.

12.3. De Afdeling is van oordeel dat Holland Casino niet heeft aangevoerd waarom de openbaarmaking van de besluiten in dit concrete geval voor haar onevenredig benadelend is geweest. De door Holland Casino gestelde reputatieschade heeft zij niet met concrete gegevens gemotiveerd. Gelet hierop heeft de Ksa in dit geval het belang om de consument te informeren over, dan wel te waarschuwen voor handelspraktijken die in strijd zijn met de Wok zwaarder mogen laten wegen dan het belang van Holland Casino bij het uitblijven van reputatieschade. Nu de last onder dwangsom terecht is opgelegd en ook het invorderingsbesluit rechtmatig is, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de Ksa mocht overgaan tot openbaarmaking van die besluiten. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat Holland Casino door de openbaarmakingsbesluiten onevenredig is benadeeld.

12.4. Het betoog slaagt niet.

Motivering uitspraak van de rechtbank

13. Holland Casino betoogt dat de rechtbank de aangevallen uitspraak niet goed heeft gemotiveerd. Daartoe voert Holland Casino aan dat de rechtbank zonder motivering standpunten van de Ksa heeft overgenomen. Ook ziet Holland Casino veel van de door haar onderbouwde stellingen niet terug in de aangevallen uitspraak.

13.1. Holland Casino betoogt terecht dat de aangevallen uitspraak, met name ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit van de invordering van de dwangsom, summier is gemotiveerd. Dat betekent evenwel niet dat grond bestaat voor het oordeel dat de uitspraak van de rechtbank onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het enkele feit dat de rechtbank in de aangevallen uitspraak niet alle onderbouwde stellingen heeft vermeld waarmee Holland Casino haar gronden heeft gemotiveerd, is hiertoe onvoldoende. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:679), onder 2.1. Daarnaast is de rechtbank terecht en op goede gronden tot haar oordeel gekomen.

13.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

14. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

15. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Van Ravels

voorzitter

w.g. Van Deventer-Lustberg

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 april 2026

1105

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 10

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 16 De vrijheid van ondernemerschap

De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

Artikel 52 Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

Wet op de kansspelen

Artikel 4a, tweede lid

De houders van vergunningen op grond van deze wet geven op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming. ()

Artikel 35

De raad van bestuur kan een last onder bestuursdwang opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens deze wet, met uitzondering van titel VA., paragraaf 2.

Besluit kansspelen op afstand

Artikel 1.1

- wervings- en reclameactiviteiten: iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen;

- kansspelinterface: het geheel van elektronische communicatie waarmee de vergunninghouder de vergunde kansspelen aanbiedt;

Artikel 4.2, vijfde lid

De vergunninghouder staat op de kansspelinterface geen wervings- of reclameactiviteiten voor andere goederen en diensten dan de vergunde kansspelen toe.

Artikel 4.34, eerste lid

De vergunninghouder biedt op het voor een ieder toegankelijke deel van de kansspelinterface en op de spelersinterface toegang tot informatie met betrekking tot in ieder geval:

a. zijn vergunning, zijn geografische adres, zijn contactgegevens en de contactgegevens van de klantendienst;

[].