ECLI:NL:RVS:2026:2302

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-04-2026
Datum publicatie	22-04-2026
Zaaknummer	202406233/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2024:13934
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 december 2022 (boetebesluit) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van 12.640.000,00 wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok). [appellante] is exploitant van de [website] en heeft daarop zonder vergunning online kansspelen aangeboden op, in elk geval mede, de Nederlandse markt. Volgens de Ksa is dit in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Daarom heeft de Ksa met het boetebesluit van 20 december 2022 aan [appellante] een boete opgelegd van 12.640.000,-. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Ksa de boete terecht aan [appellante] heeft opgelegd. Verder heeft de rechtbank de opgelegde basisboete en de verhoging door de boeteverhogende omstandigheden passend en niet onevenredig hoog geacht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202406233/1/A3.

Datum uitspraak: 22 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in [plaats] (land),

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 augustus 2024 in zaken nrs. 23/4692 en 23/7470 in het geding tussen:

[appellante]

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2022 (boetebesluit) heeft de Ksa aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van 12.640.000,00 wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (Wok).

Bij afzonderlijk besluit van 20 december 2022 (openbaarmakingsbesluit I) heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit.

Bij besluit van 6 juni 2023 heeft de Ksa het door [appellante] tegen beide besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijk besluit van 6 juni 2023 (openbaarmakingsbesluit II) heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van dat besluit.

Bij besluit van 24 oktober 2023 heeft de Ksa het door [appellante] tegen het openbaarmakingsbesluit II gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 augustus 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] tegen het besluit op bezwaar van 6 juni 2023 ingestelde beroep gegrond verklaard, dit besluit vernietigd, bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven en het beroep tegen het besluit op bezwaar van 24 oktober 2023 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] en de Ksa hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 maart 2026, waar [appellante], via videoverbinding vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. S. van der Veldt en mr. J.L. Vissers, advocaten te s-Hertogenbosch en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. M.J. Reitsema en mr. drs. R.G.J. Wildemors, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] is exploitant van de [website] en heeft daarop zonder vergunning online kansspelen aangeboden op, in elk geval mede, de Nederlandse markt. Volgens de Ksa is dit in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Daarom heeft de Ksa met het boetebesluit van 20 december 2022 aan [appellante] een boete opgelegd van 12.640.000,-. Bij de vaststelling van de boete heeft de Ksa de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, Kansspelautoriteit van 1 oktober 2021 (Boetebeleidsregels) gevolgd. Het boetebesluit is gebaseerd op het rapport van 23 augustus 2022 (boeterapport). Volgens de Ksa volgt hieruit dat het aanbod van [appellante] (ook) op Nederland was gericht. In het algemeen belang van informatievoorziening en transparantie heeft de Ksa het boetebesluit met het openbaarmakingsbesluit van 20 december 2022 openbaar gemaakt.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Ksa de boete terecht aan [appellante] heeft opgelegd. Verder heeft de rechtbank de opgelegde basisboete en de verhoging door de boeteverhogende omstandigheden passend en niet onevenredig hoog geacht. Toch heeft de rechtbank het besluit op bezwaar van 6 juni 2023 vernietigd en de rechtsgevolgen daarvan in stand gelaten. De reden daarvoor is dat de Ksa bij de berekening van het wettelijk boetemaximum in het boetebesluit en in het besluit op bezwaar van 6 juni 2023 een andere uitleg aan het begrip omzet als bedoeld in artikel 35a, tweede lid, van de Wok heeft gegeven dan in het verweerschrift en tijdens de zitting van de rechtbank. Tot slot heeft de rechtbank over de openbaarmakingsbesluiten 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.

3. [appellante] is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. In hoger beroep heeft zij zowel tegen de opgelegde boete als tegen de openbaarmakingsbesluiten gronden naar voren gebracht. De Afdeling zal hierna eerst de opgelegde boete beoordelen. Daarbij komt de vraag aan de orde of [appellante] artikel 1, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wok heeft overtreden (onder 5). Daarna zal de Afdeling (onder 6) beoordelen of het zogenoemde verbod van reformatio in peius is geschonden. Vervolgens zal de Afdeling (onder 7) beoordelen of het wettelijk boetemaximum is gerelateerd aan de in Nederland behaalde of aan de wereldwijde netto-omzet en of dat onevenredig is. Daarna zal de Afdeling (onder 8) beoordelen of het boetebeleid evenredig is. Daarna beoordeelt zij afzonderlijk (onder 9) of de Ksa op goede gronden boeteverhogende omstandigheden aanwezig heeft geacht en (onder 10) of het boetebesluit evenredig is. Tot slot zal de Afdeling ingaan op de vraag of de Ksa het boetebesluit en besluit op bezwaar van 6 juni 2022 openbaar mocht maken (onder 11).

4. Het wettelijk kader is opgenomen in een bijlage die onderdeel is van deze uitspraak.

Hoger beroep

Overtreding

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok heeft overtreden. Zij voert daartoe aan dat zij zich met haar kansspelaanbod niet actief heeft gericht op de Nederlandse markt. Uit de omstandigheden die de Ksa heeft

betrokken bij het vaststellen van de overtreding volgt deze actieve gerichtheid op de Nederlandse markt niet. Ook heeft de rechtbank niet alle argumenten die [appellante] tegen de omstandigheden heeft aangevoerd bij haar oordeel besproken. De uitspraak is daarom niet goed gemotiveerd.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 26 november 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:5728), is voor de vraag of artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok is overtreden niet relevant of het gaat om een actieve gerichtheid van het online kansspelaanbod op de Nederlandse markt. In punt 3.3.3 van het arrest van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 heeft de Hoge Raad namelijk overwogen: "In dit verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden () 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 gaan om een actieve gerichtheid.

5.2. Bij de beoordeling of sprake is van een op Nederland gerichte website mogen objectieve aanwijzingen, zoals bereikbaarheid via een Nederlands IP-adres, een Nederlandse betaalmethode, dat Nederland niet was opgenomen in de lijst van landen waarvoor geen account kon worden aangemaakt, worden betrokken. Beoordeeld moet worden of de Ksa zich op basis van deze aanwijzingen, al dan niet in onderlinge samenhang bezien, terecht op het standpunt heeft gesteld dat de website mede is gericht op Nederland. Vergelijk de voornoemde uitspraak van 26 november 2025 en de uitspraak van de Afdeling van 13 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2295).

5.3. 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 en er kon vanuit Nederland een account worden aangemaakt en deelgenomen aan kansspelen;

B) Uit data van Similarweb blijkt dat de website veelvuldig vanuit Nederland is bezocht;

C) Tijdens het doorlopen van het registratieproces heeft een toezichthouder geconstateerd dat een aantal gegevens al was ingevuld, zoals de Nederlandse vlag met landnummer "+31" en het land "Netherlands". Verder was de euro ook alvast als betaalmiddel/valuta ingevuld;

D) In de paragraaf Availability of Games op pagina 3 (onder punt 4) van de Terms & Conditions stond Nederland vermeld in een opsomming van landen waarvoor bepaalde spellen bij uitsluiting beschikbaar zijn;

E) Op pagina 1 van de Terms & Conditions was een opsomming van landen opgenomen waarvan de ingezetenen geen real money games mogen spelen op de website. Nederland werd niet in deze lijst vermeld;

F) In de paragraaf Withdrawal/Refund Policy, op pagina 5 van de Terms & Conditions, stond dat Mastercard voor onder andere Nederland werd ondersteund. Verder kon de euro als betaalmiddel worden gebruikt en kon onder meer gekozen worden voor de betaalmethode Bank Direct. Via deze betaalmethode kon er na doorgeleiding betaald worden via de Nederlandse betaalomgeving van ABN AMRO, zodat het overgrote deel van het betaalproces in de Nederlandse taal plaatsvond.

5.4. Gelet op wat onder 5.2 is overwogen is de Afdeling van oordeel dat de Ksa met de hiervoor genoemde omstandigheden in onderlinge samenhang bezien zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de website blijkens haar inrichting mede was gericht 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. Wat [appellante] verder heeft aangevoerd maakt dit oordeel niet anders. Zo is het feit dat het mogelijk was om vanuit Nederland met de euro te betalen, wel een relevante omstandigheid bij de beoordeling of sprake is van mede gerichtheid op de Nederlandse markt. Ook de stelling dat [appellante] niet de wil zou hebben gehad om de Nederlandse spelers te bereiken, slaagt niet. Het had op de weg van [appellante] gelegen om ervoor te zorgen dat de Nederlandse speler geen toegang had tot de website, wat zij heeft nagelaten (vergelijk punt 3.3.3 van het arrest van 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841). De rechtbank is dan ook terecht tot hetzelfde oordeel gekomen. Voor zover [appellante] aanvoert dat de rechtbank ten onrechte niet alle argumenten heeft besproken die zij heeft aangevoerd tegen de

omstandigheden die de Ksa heeft betrokken bij zijn beoordeling of de website mede op Nederland is gericht, overweegt de Afdeling dat uit de artikelen 8:69 en 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet volgt dat de bestuursrechter in haar uitspraak op alle aangevoerde argumenten afzonderlijk moet ingaan. Dat is alleen anders als een niet besproken argument tot een ander oordeel had moeten leiden. Maar dat heeft [appellante] in hoger beroep niet aannemelijk gemaakt. De rechtbank heeft zich dan ook mogen beperken tot de kern van de door [appellante] naar voren gebrachte gronden.

5.5. Het betoog slaagt niet.

Reformatio in peius

6. [appellante] betoogt verder dat de Ksa het verbod van reformatio in peius heeft geschonden door tijdens de beroepsprocedure zijn standpunt over het omzet-begrip, in de zin van artikel 35a, tweede lid, van de Wok, te wijzigen. Volgens [appellante] is sprake van een verslechtering van haar uitgangspositie, omdat met het gewijzigde standpunt het wettelijk boetemaximum hoger ligt. Daarmee rekt de Ksa zijn boetebevoegdheid op, aldus [appellante].

6.1. Het verbod van reformatio in peius houdt in dat degene die bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld, door de beslissing op het bezwaar of beroep in beginsel niet in een slechtere positie mag belanden dan waarin hij zou hebben verkeerd als hij geen rechtsmiddel zou hebben aangewend.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat de Ksa niet heeft gehandeld in strijd met het verbod op reformatio in peius, omdat [appellante] niet in een ongunstigere positie terecht is gekomen door het instellen van beroep. Tijdens de beroepsprocedure heeft de Ksa alleen zijn standpunt over het begrip omzet in de zin artikel 35a, tweede lid, van de Wok, gewijzigd. De wijziging van het standpunt over het omzet-begrip heeft hier niet tot gevolg gehad dat de hoogte van de boete is gewijzigd. Het rechtsgevolg van het boetebesluit is dus hetzelfde gebleven.

6.3. Het betoog slaagt niet.

Boetemaximum

7. Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld 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 wereldwijde omzet van de onderneming. Volgens [appellante] volgt uit artikel 35a van de Wok en ook niet uit de geschiedenis van de totstandkoming daarvan dat bij de berekening van het boetemaximum de wereldwijde omzet in acht moet worden genomen. Ook heeft de rechtbank voor haar oordeel ten onrechte aangesloten bij artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 57 van de Mededingingswet. Verder is het volgens [appellante] disproportioneel om het boetemaximum te bepalen op basis van de wereldwijde omzet, omdat daarmee een boete kan worden opgelegd die vele malen hoger is dan het voordeel dat met de gestelde overtreding is behaald. Het boetemaximum, gebaseerd op de wereldwijde omzet, is daarom in strijd met het subsidiariteitsbeginsel, aldus [appellante].

7.1. Op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok bedraagt de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd 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.

Op grond van artikel 35a, derde lid, van de Wok geschiedt de berekening van de omzet, bedoeld in het tweede lid, op de voet van het bepaalde in artikel 2:377, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) voor de netto-omzet.

Op grond van artikel 2:377, zesde lid, van het BW wordt onder de netto-omzet verstaan de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen.

7.2. De boete die ten hoogste kan worden opgelegd, is dus gelijk aan 10% van de netto-omzet, als bedoeld in artikel 2:377, zesde lid, van het BW. Zowel artikel 35a van de Wok als artikel 2:377, zesde lid, van het BW bevatten geen geografische beperking voor het begrip netto-omzet. Ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 35a van de Wok, voorheen (deels) artikel 35b van de Wok, (Kamerstukken II 2009-2010, 32 264, nr. 3, p. 33) volgt niet dat de wetgever heeft beoogd om de berekening van de netto-omzet geografisch te beperken. De Afdeling ziet daarom geen aanknopingspunten

om te oordelen dat de Ksa zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in artikel 35a, derde lid, van de Wok met het begrip netto-omzet de totale en dus wereldwijde omzet van de onderneming wordt bedoeld. De Afdeling vindt steun voor haar conclusie door ook te kijken naar artikel 2:380, tweede lid, van het BW. Deze bepaling geeft een bijzonder voorschrift voor de toelichting van de winst- en verliesrekening. Op grond daarvan moeten grote ondernemingen in de toelichting op de winst- en verliesrekening informatie geven over de netto-omzet gesplitst naar categorieën van bedrijfsactiviteiten en geografische markten. Daaruit volgt dat de netto-omzet van grote bedrijven meerdere geografische markten kan omvatten, zoals ook het geval is bij [appellante]. Een beperktere uitleg van het begrip "netto-omzet" zou daarom ook afbreuk doen aan de betekenis van artikel 2:380, tweede lid, van het BW. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

7.3. Voor zover [appellante] betoogt dat een boetemaximum op basis van de wereldwijde omzet in het algemeen disproportioneel is, omdat dit een boete kan opleveren die hoger is dan het voordeel dat met de overtreding is behaald, overweegt de Afdeling als volgt. De enkele omstandigheid dat het stellen van een boetemaximum een boete kan opleveren die hoger is dan het voordeel dat met de overtreding is behaald, wat daarvan ook zij, betekent niet dat dit boetemaximum disproportioneel is. Het stellen van een boetemaximum laat namelijk onverlet dat de daadwerkelijk opgelegde boete evenredig moet zijn. Dit toetst de Afdeling zonder terughoudendheid. In het hiernavolgende beoordeelt de Afdeling of de rechtbank de opgelegde boete terecht evenredig heeft geacht.

7.4. Het betoog slaagt niet.

Zijn de Boetebeleidsregels in strijd met evenredigheidsbeginsel?

8. Zoals gezegd, heeft de Ksa bij de vaststelling van de boete de Boetebeleidsregels gevolgd. Uit de Boetebeleidsregels volgt dat de boete bestaat uit een basisboete, die wordt verhoogd als zich boeteverhogende omstandigheden voordoen. In de Boetebeleidsregels staat dat bij de berekening van de boete wordt gekeken naar de omzet van de overtreder. Als de omzet van de overtreder minder is dan 15 miljoen euro wordt de boete berekend aan de hand van vaste bedragen. Als de omzet van de overtreder meer dan 15 miljoen euro is, wordt de boete berekend aan de hand van de omzet. Anders dan bij het bepalen van het boetemaximum zoals bedoeld in artikel 35a van de Wok, verstaat de Ksa hier onder omzet de in Nederland behaalde omzet of een schatting daarvan. Daarbij hanteert de Ksa als definitie van deze omzet: de som van alle inzetten in Nederland. Dit wordt berekend aan de hand van het bruto spelresultaat (BSR) per bezoek in Nederland. Hieronder wordt verstaan het verschil tussen van spelers ontvangen inzetten en de aan spelers beschikbaar gestelde prijzen. Als een overtreder een omzet heeft van minder dan 15 miljoen euro is de basisboete 600.000,-. Als een overtreder een omzet heeft van meer dan 15 miljoen euro is de basisboete gelijk aan 4% van de omzet.

De basisboete kan worden verhoogd in het geval zich boeteverhogende omstandigheden voordoen. Wat daaronder wordt verstaan is uitgewerkt in de Boetebeleidsregels, onder 5, en in de toelichting daarvan.

8.1. Om in overeenstemming met de Boetebeleidsregels de omzet van [appellante] te schatten, heeft de Ksa eerst de geschatte inzet per bezoek berekend. Omdat het BSR gemiddeld 5% van de som van alle inzetten bedraagt, heeft de Ksa het geschatte BSR per bezoek in Nederland (11,51) vermenigvuldigd met een factor 20. De uitkomst daarvan is de geschatte inzet per bezoek (230,24). Vervolgens wordt deze geschatte inzet per bezoek vermenigvuldigd met het aantal bezoeken in Nederland aan www.bobcasino.com (1.0980.054). De uitkomst hiervan is wat in de beleidsregels bedoeld wordt met omzet, ook wel de som van alle inzetten. In het geval van [appellante] heeft de Ksa nog een correctie toegepast door de omzet in Nederland te delen door twee. De uiteindelijke berekening van de omzet komt daarmee uit op een bedrag van 126.407.930,-. De basisboete is vervolgens vastgesteld op 4%, omdat het gaat om een omzet gelijk of hoger dan 15 miljoen euro. De basisboete voor [appellante] is dus 5.056.317,20.

Ook heeft de Ksa boeteverhogende omstandigheden aanwezig geacht. Door deze boeteverhogende omstandigheden heeft Ksa de basisboete verhoogd met 2,5%. Ook heeft de Ksa de boete verhoogd met 100%, omdat volgens de Ksa sprake is van recidive. Dit had kunnen leiden tot een boete van 13% van de omzet, maar de Ksa heeft de boete vastgesteld op 10% van de omzet. De boete is daarom vastgesteld op 12.640.000,-.

8.2. [appellante] betoogt dat de Boetebeleidsregels en de toepassing daarvan onevenredig zijn. Zij voert daartoe aan dat de Ksa ten onrechte als definitie van de omzet de som van alle inzetten hanteert. Volgens [appellante] moet de Ksa in zijn beleid de in Nederland behaalde netto-opbrengst als uitgangspunt nemen. Omdat de basisboete 4% is van de som van alle inzetten en het BSR 5% daarvan is, heeft de omzet-definitie die de Ksa hanteert tot gevolg dat steeds een boete wordt opgelegd van minimaal 80% van het BSR. Dat dit onevenredig is, blijkt volgens [appellante] wanneer de Boetebeleidsregels worden vergeleken met de boetebeleidsregels van andere bestuursorganen, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Ook voert [appellante] aan dat de Ksa in de beleidsregels onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de basisboete evenredig is, gelet op de lasten van vergunde aanbieders van kansspelen op afstand. Het gevolg van de Boetebeleidsregels is dat de aan [appellante] opgelegde boete buitensporig hoog is. De Boetebeleidsregels moeten daarom onverbindend worden verklaard of anders in haar geval buiten toepassing worden gelaten, aldus [appellante].

8.3. 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 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. Bij het opstellen van dergelijk beleid moet de Ksa voldoen aan de hiervoor geschetste eisen van artikel 5:46, tweede lid, Awb. 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 worden vastgesteld dat deze evenredig is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of de opgelegde boete hieraan voldoet en dus leidt tot een evenredige sanctie (zie de uitspraak van 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728).

8.4. De Afdeling is van oordeel dat de Ksa bij het vaststellen van de hoogte van de boete niet is gebonden aan het netto-omzetbegrip zoals bedoeld in artikel 2:377, zesde lid, van het BW. Dit betekent dat zij met inachtneming van wat hiervoor onder 8.3 is overwogen, zelf kan invullen hoe zij de hoogte van de boete vaststelt zolang deze het boetemaximum maar niet overschrijdt. De enkele omstandigheid dat de Ksa voor de berekening van de hoogte van de boete een eigen omzet-begrip hanteert, maakt het beleid niet onevenredig. Wat [appellante] heeft aangevoerd over dat in boetebeleidsregels van andere bestuursorganen een andere omzet-definitie wordt gehanteerd, leidt niet tot een ander oordeel. De beleidsregels waarop [appellante] wijst, gaan over het opleggen van boetes voor andersoortige overtredingen, zodat zij naar hun aard niet vergelijkbaar zijn met de Boetebeleidsregels van de Ksa.

8.5. Voor zover [appellante] betoogt dat de Ksa niet in de Boetebeleidsregels heeft gemotiveerd waarom een basisboete van 600.000,- niet onevenredig is, overweegt de Afdeling als volgt. In de toelichting van de Boetebeleidsregels wordt beschreven dat een overtreding niet lonend mag zijn. Volgens de Ksa is starten met een basisboete van 600.000,- niet onevenredig, omdat de gemiddelde structurele jaarlijkse lasten die legale aanbieders van kansspelen op afstand ervaren vanwege het geheel aan regels waaraan zij moeten voldoen al rond de 800.000,- liggen. De Afdeling is van oordeel dat de Ksa zich op dit standpunt heeft mogen stellen. Ook de omstandigheid dat de beleidsregels feitelijk tot gevolg hebben dat een omzet-gerelateerde basisboete 80% van het BSR bedraagt, maakt deze niet bij voorbaat onevenredig. Tussen partijen is niet in geschil dat het BSR gemiddeld 5% is van de som van alle inzetten. Dit betekent dat bij een omzet, op basis van de som van alle inzetten, van 15 miljoen euro, een BSR van 750.000,- hoort. 80% daarvan is even hoog als de daarbij horende basisboete van 600.000,-. Uit de eerdergenoemde geschiedenis van de totstandkoming van artikel 35a van de Wok volgt dat de hoogte van de boete moet aansluiten zowel bij de ernst en aard van de overtreding en de draagkracht van de overtreder, als ook bij de overige omstandigheden van het geval, zoals de verwijtbaarheid, recidive, wederrechtelijk verkregen voordeel en de schade voor benadeelde. Gelet op de gemiddelde structurele jaarlijkse lasten bij legaal aanbieden van kansspelen op afstand en gezien de eis dat de hoogte van de boete moet aansluiten bij de draagkracht van de overtreder, gaat de Ksa niet voorbij aan het doel van de wetgever door bij omzetten hoger dan 15 miljoen euro de boete te relateren aan een percentage daarvan. De Afdeling acht het boetebeleid daarom in zoverre niet onevenredig. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

8.6. Het betoog slaagt niet.

Boeteverhogende omstandigheden

9. Ook betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Ksa boeteverhogende omstandigheden heeft mogen betrekken bij de vaststelling van de hoogte van de boete. Volgens [appellante] zijn deze boeteverhogende omstandigheden ongeschikt om als zodanig te gebruiken. Zij voert daartoe aan dat het in rekening brengen van inactiviteitskosten een effectief middel is om te voorkomen dat spelers een spelersrekening gebruiken om gelden te parkeren. Volgens [appellante] is immers een feit van algemene bekendheid dat spelersrekeningen aangehouden bij casino's worden gebruikt om witwassen te faciliteren. Om dit tegen te gaan, heeft de Maltese Kansspelautoriteit (MGA) in 2018 de zogenaamde Gaming Authorisations and Compliance Directive geïmplementeerd. Conform deze richtlijn moeten op Malta vergunde aanbieders maatregelen implementeren om inactieve accounts te voorkomen. Anders dan de Ksa in de beleidsregels aanneemt, is het in rekening brengen van inactiviteitskosten niet bedoeld om spelers te benadelen, maar om te voorkomen dat spelersrekeningen worden gebruikt om witwassen te faciliteren. Verder voert [appellante] aan dat de Ksa niet heeft gemotiveerd waarom het aanbieden van een mogelijkheid om op anonieme wijze geld te storten als boeteverhogende omstandigheid moet gelden. Ook voert [appellante] aan dat de Ksa onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het hanteren van onredelijke algemene voorwaarden als een boeteverhogende omstandigheid moet worden gezien. Ook is het verhogen van de basisboete om deze reden in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat deze omstandigheid niet is voorzien bij wet of in de Boetebeleidsregels. Bovendien had [appellante] deze omstandigheid moeten meewegen onder E de voorwaarden van de prijzen van de boeteverhogende omstandigheden, aldus [appellante]. Tot slot, voert [appellante] aan dat het voorbarig was om recidive vast te stellen, omdat ten tijde van het opleggen van deze boete de eerder opgelegde boete nog niet onherroepelijk was. Ook de omstandigheid dat de Boetebeleidsregels zijn gewijzigd ten opzichte van de eerdere overtredingen, waardoor de basisboete nu vele malen hoger is, maakt het meewegen van recidive onevenredig, aldus [appellante].

9.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de Ksa boeteverhogende omstandigheden heeft mogen betrekken bij de vaststelling van de hoogte van de boete. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de boeteverhogende omstandigheden ongeschikt zijn om als zodanig te gebruiken. Zij overweegt daartoe als volgt.

9.2. Onder 5 van de Boetebeleidsregels is een aantal boeteverhogende omstandigheden opgenomen. Als zich een of meer van deze omstandigheden voordoen, wordt de basisboete verhoogd met het bij de boeteverhogende omstandigheid genoemde bedrag of, als sprake is van een basisboete van 4% van de omzet, het daarbij genoemde percentage. In het navolgende zal de Afdeling de in geschil zijnde boeteverhogende omstandigheden een voor een beoordelen.

9.3. De Afdeling is van oordeel dat de Kansspelautoriteit het in rekening brengen van inactiviteitskosten als boeteverhogende omstandigheid heeft mogen aanmerken. Het is niet onredelijk om inactiviteitskosten als boeteverhogende omstandigheid aan te merken, omdat het in rekening brengen van dit soort kosten consumenten benadeelt, terwijl tegenover deze kosten geen noemenswaardige tegenprestatie van de aanbieder staat. Dat, zoals [appellante] betoogt, het in rekening brengen van inactiviteitskosten niet is bedoeld om spelers te benadelen, maar om witwassen te bestrijden, leidt niet tot een ander oordeel. Er zijn namelijk minder ingrijpende maatregelen mogelijk ter bestrijding van witwassen, zoals bijvoorbeeld het terugstorten van de niet gebruikte gelden op de tegenrekening.

9.4. Op grond van artikel 4.25, tweede lid, onder b, van het Besluit kansspelen op afstand is het in Nederland verboden om anonieme stortingsmethoden toe te laten. Omdat [appellante] de anonieme stortingsmethode Ecopayz als betaalinstrument accepteert, handelt zij daarmee in strijd. De Ksa heeft dit daarom als boeteverhogende omstandigheid mogen meewegen. Voor zover [appellante] aanvoert dat de Boetebeleidsregels verantwoord spelen prepaidkaarten zou benoemen als een betaalmiddel, mist haar betoog feitelijke grondslag.

9.5. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar eerdergenoemde uitspraak van 26 november 2025, is het praktisch onmogelijk om op voorhand een limitatieve lijst van boeteverhogende bijzondere omstandigheden op te stellen. Dat in de Boetebeleidsregels onredelijke algemene voorwaarden niet uitdrukkelijk zijn genoemd, levert dan ook niet zonder meer strijd met het rechtszekerheidsbeginsel op. Voor zover [appellante] aanvoert dat de Ksa heeft nagelaten om te motiveren waarom de algemene

voorwaarden van de website onredelijk zijn, mist dit betoog feitelijke grondslag. In het boetebesluit heeft de Ksa hierover opgenomen dat zij de voorwaarden dat een speler verplicht is om al het geld op zijn rekening minstens drie keer in te zetten en dat er per dag, week en maand maximale opnamebedragen gelden, onredelijk acht, omdat consumenten hierdoor niet vrijelijk over hun saldo konden beschikken. In het licht van hetgeen is bepaald in artikel 4.30 van het Besluit kansspelen op afstand, is de Afdeling van oordeel dat de Ksa de genoemde voorwaarden onredelijk heeft mogen achten. Op grond van dat artikel moeten vergunninghouders passende maatregelen treffen die waarborgen dat het saldo op een speelrekening te allen tijde met inachtneming van de wettelijke voorschriften aan de speler kan worden uitgekeerd. Van een motiveringsgebrek is dan ook geen sprake. Voor zover volgens [appellante] in de Boetebeleidsregels op grond van paragraaf 5, onder E, al een mogelijkheid zou bestaan om een boete te verhogen op basis van de gehanteerde voorwaarden, overweegt de Afdeling dat de onder E genoemde boeteverhogende omstandigheid ziet op onredelijke voorwaarden over het toekennen of uitbetalen van prijzen, terwijl de omstandigheid die hier aan de orde is, gaat over onredelijke voorwaarden met betrekking tot het opnemen van gelden van de spelersrekening, waardoor spelers worden aangezet om door te gaan met gokken. Gelet daarop, heeft de Ksa de algemene voorwaarden op goede gronden gekwalificeerd als boeteverhogende 'bijzondere omstandigheid' in de zin van onderdeel M van de boetebeleidsregels.

9.6. Voor zover [appellante] aanvoert dat het onevenredig is om van recidive te spreken, leidt de enkele omstandigheid dat in overeenstemming met het nieuwe beleid is uitgegaan van een hogere basisboete, niet tot het oordeel dat de Ksa de recidive niet heeft mogen meewegen bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Zoals hiervoor al is overwogen zijn de Boetebeleidsregels, voor het vaststellen van de basisboete, niet onredelijk. Nu sprake is van een tweede geconstateerde overtreding van hetzelfde verbod, heeft de Ksa op goede gronden recidive als boeteverhogende omstandigheid aangemerkt.

9.7. Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid van de boete in het concrete geval van [appellante]

10. [appellante] betoogt dat de opgelegde boete onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen doelen. Volgens [appellante] staat de hoogte van de boete niet in verhouding tot de daadwerkelijke opbrengst in Nederland, omdat zij vanuit de netto-omzet nog andere bedrijfslasten moet voldoen.

10.1. [appellante] heeft haar standpunt dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de daadwerkelijk opbrengst in Nederland niet onderbouwd. [appellante] heeft geen inzicht gegeven in de structuur van de onderneming. Ook is geen inzicht gegeven in de kosten die [appellante] stelt gemaakt te hebben. Er zijn daarom geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de boete in het geval van [appellante] onevenredig is.

10.2. Het betoog slaagt niet.

Geen grond voor openbaarmaking?

11. Tot slot betoogt [appellante] dat nu het boetebesluit geen stand kan houden, er geen grond meer bestaat voor publicatie daarvan. De openbaarmaking moet daarom ook ongedaan worden, aldus [appellante].

11.1. Omdat de Ksa op goede gronden de boete heeft opgelegd, ziet de Afdeling geen aanleiding om te oordelen dat de publicatie daarvan of van het besluit op bezwaar van 6 juni 2022 ongedaan moet worden gemaakt.

11.2. Het betoog slaagt niet.

Slotsom

12. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

13. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G.L. Soetens, griffier.

w.g. Drop

voorzitter

w.g. Soetens

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 april 2026

1072

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 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.

[]

Burgerlijk Wetboek Boek 2

Artikel 377

[]

6. Onder de netto-omzet wordt verstaan de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen.

[]

Artikel 380

1. Indien de inrichting van het bedrijf van de rechtspersoon is afgestemd op werkzaamheden in verschillende bedrijfstakken, wordt met behulp van cijfers inzicht gegeven in de mate waarin elk van de soorten van die werkzaamheden tot de netto-omzet heeft bijgedragen.

2. De netto-omzet wordt op overeenkomstige wijze gesplitst naar de onderscheiden gebieden waarin de rechtspersoon goederen en diensten levert.

[]

Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning, Kansspelautoriteit

1. Inleiding

De boetebeleidsregels, laatstelijk herzien op 1 maart 2019, worden per 1 oktober 2021 geactualiseerd. Deze actualisering heeft te maken met de wet Kansspelen op afstand (wet Koa), die per 1 april 2021 in werking is getreden.

Deze geactualiseerde boetebeleidsregels gelden voor zaken die in nader onderzoek worden genomen op of na 1 oktober 2021.

De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn het beschermen van de speler, het voorkomen van kansspelverslaving en de bestrijding van illegaliteit en criminaliteit.

De inwerkingtreding van de wet Koa op 1 april 2021 heeft vergunningverlening voor het aanbieden van kansspelen online mogelijk gemaakt. Bedrijven kunnen een vergunning aanvragen voor het aanbieden van online kansspelen. De Kansspelautoriteit zal handhavend optreden tegen het resterende illegale aanbod. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de speler voldoende beschermen. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

2. Reikwijdte van deze boetebeleidsregels

Deze boetebeleidsregels zijn van toepassing op commerciële en/of professionele aanbieders van online kansspelen zonder dat zij hiervoor een vergunning van de Kansspelautoriteit hebben.

Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).

In deze boetebeleidsregels is opgenomen hoe de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de hoogte van een bestuurlijke boete ex artikel 35a en volgende van de Wok vaststelt.

3. Opbouw van de boete

De boete bestaat uit een basisboete. De basisboete wordt verhoogd indien zich boeteverhogende omstandigheden voordoen. Wat wordt verstaan onder boeteverhogende omstandigheden wordt verderop nader uitgewerkt, alsmede met welk bedrag of met welk percentage de basisboete dan wordt verhoogd.

De vastgestelde boete wordt naar beneden afgerond op een veelvoud van 1.000,-.

4. De wijze van berekening van de boete

Hoe de boete wordt berekend, is afhankelijk van de omzet van de overtreder:

a. als de omzet van de overtreder minder is dan 15 miljoen euro, wordt de boete berekend aan de hand van vaste bedragen;

b. als de omzet van de overtreder gelijk is aan of meer is dan 15 miljoen euro, wordt de boete berekend aan de hand van de omzet.

Het begrip omzet (artikel 2:377, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek) is in de kansspelwereld geen gangbaar begrip: veel gebruikelijker is de term bruto spelresultaat (BSR). Daar komt bij dat de term omzet voor de verschillende segmenten binnen kansspelen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Om alle segmenten gelijk te behandelen hanteert de Kansspelautoriteit de volgende definitie als omzet: de som van alle inzetten/inleggen. Op basis van deze definitie wordt de vraag beantwoord of een overtreder meer of minder dan 15 miljoen euro omzet heeft.

Onder omzet verstaat de Kansspelautoriteit de in Nederland behaalde omzet. Indien de Kansspelautoriteit de betrokken omzet niet op basis van door de overtreder verstrekte informatie of andere bronnen kan bepalen, kan de Kansspelautoriteit hiervan een schatting maken. Indien de in Nederland behaalde omzet niet bekend is of onduidelijk, kan de Kansspelautoriteit de Nederlandse omzet berekenen op basis van de (geschatte) wereldwijde omzet.

Bij schatting of berekening van de omzet gaat de Kansspelautoriteit in eerste instantie uit van het (geschatte) bruto spelresultaat en wordt dit omgerekend tot wat de Kansspelautoriteit onder omzet verstaat. Onder het bruto spelresultaat (BSR) wordt verstaan: het verschil tussen van spelers ontvangen inzetten en de aan spelers beschikbaar gestelde prijzen. In het geval van commissie spellen (zoals casinospellen waarbij de spelers tegen elkaar spelen, betting exchanges en poolbetting (bij

paardenweddenschappen)), wordt de commissie als het BSR beschouwd. Voor overige details over de berekening van BSR wordt verwezen naar de definities bij de kansspelbelasting en de heffing. Het BSR wordt vervolgens opgehoogd om de omzet te bepalen.

4.1. Omzet minder dan 15 miljoen euro

De basisboete is 600.000,-. Dit bedrag wordt verhoogd in het geval van het zich voordoen van boeteverhogende omstandigheden.

4.2. Omzet gelijk aan of meer dan 15 miljoen euro

De basisboete is gelijk aan 4% van de omzet. Dit percentage wordt verhoogd in het geval van het zich voordoen van boeteverhogende omstandigheden.

5. Boeteverhogende omstandigheden

De basisboete wordt verhoogd indien onderstaande boeteverhogende omstandigheden zich voordoen. Per omstandigheid wordt vermeld welk vast bedrag er bij de basisboete van 600.000,- komt, dan wel hoeveel procentpunten er bij de basisboete van 4% van de omzet worden geteld. De lijst is niet limitatief: ook andere, op dit moment nog niet voorziene, omstandigheden kunnen tot een verhoging leiden.

De Kansspelautoriteit hanteert de volgende boeteverhogende omstandigheden:

	Omschrijving	Vast bedrag	Procentpunt
A	Gerichtheid op minderjarigen of andere kwetsbare groepen	€ 150.000,–	1
B	Aanbod verboden spellen/weddenschappen	€ 150.000,–	1
C	Inactiviteitskosten	€ 75.000,–	0,5
D	Onjuiste of irrelevante mededelingen over vergunningen	€ 75.000,–	0,5
E	De voorwaarden van de prijzen	€ 75.000,–	0,5
F	De hoogte en manier van stortingen	€ 75.000,–	0,5
G	Autoplay en/of turboplay	€ 75.000,–	0,5
H	Ontbreken informatie verslavingspreventie	€ 75.000,–	0,5
I	Ontbreken speellimieten of vooringevulde speellimieten	€ 75.000,–	0,5
J	Ontbreken leeftijdsverificatie	€ 75.000,–	0,5
K	Aanbod via een mobiele applicatie	€ 75.000,–	0,5
L	Duaal karakter	€ 75.000,–	0,5
M	Bijzondere omstandigheden	–	–

In aanvulling hierop hanteert de Kansspelautoriteit de volgende boeteverhogende omstandigheid:

In geval van recidive verhoogt de Kansspelautoriteit de bestuurlijke boete (inclusief verhogende omstandigheden) met 100%, tenzij dit percentage gezien de omstandigheden van het concrete geval evident onredelijk is.

TOELICHTING

Inleiding

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit is bevoegd om op grond van artikel 35a van de Wok een bestuurlijke boete op te leggen voor het o.a. aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland zonder vergunning van de Kansspelautoriteit. Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt. Bij het bepalen van de boete en de hoogte daarvan zal de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit deze boetebeleidsregels toepassen. In het navolgende zal voor het gemak enkel worden gesproken van de Kansspelautoriteit, ook als daarmee de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit wordt bedoeld.

Bij de vaststelling van de (hoogte van de) boete zal de Kansspelautoriteit de toepasselijke bepalingen van Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen.

De Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor het zonder vergunning aanbieden van (online) kansspelen kan worden opgelegd, ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

De Kansspelautoriteit geeft met deze boetebeleidsregels naar haar huidige inzichten invulling aan haar beleidsvrijheid. De Kansspelautoriteit is van mening dat een overtreding niet lonend zou mogen zijn voor een illegale aanbieder. Het opleggen van een boete heeft daarom ook als eerste een punitief karakter: het begaan van een overtreding moet bestraft worden. Daarnaast heeft het opleggen van een boete, al dan niet in combinatie met andere bestuurlijke maatregelen, een preventief karakter. De Kansspelautoriteit stelt de boete of combinatie van maatregelen op een zodanig niveau vast dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële overtreders afschrikt. De boetebeleidsregels dienen tegen de achtergrond van deze beoogde preventie te worden gezien.

Reikwijdte

Deze beleidsregel zal worden toegepast op illegaal online aanbod dat wordt aangeboden door bedrijven die dat op professionele en commerciële schaal doen. Deze beleidsregel ziet in beginsel niet op illegaal aanbod door particulieren op platforms zoals Facebook (zogenoemde diploterijen etc.). Hierop kan echter een uitzondering worden gemaakt indien bijzondere omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Het is aan de Kansspelautoriteit om dat te beoordelen. Daarbij kan gedacht worden aan de mate van professionaliteit van de particuliere aanbieder en het bedrijfsmatige karakter van zijn aanbod of het gericht zijn op minderjarigen en/of andere kwetsbare personen.

De wijze van berekening van de boete

Hoe de boete wordt berekend, is afhankelijk van de omzet van de overtreder. De Kansspelautoriteit hanteert daarbij een grens van 15 miljoen euro. Indien de omzet boven dit bedrag komt, vormt dit voor de Kansspelautoriteit reden om de hoogte van de boete te relateren aan de omzet van de illegale aanbieder, tot een maximum van 10% van de omzet. De Kansspelautoriteit is van mening dat indien de omzet van de illegale aanbieder hoger is dan 15 miljoen euro, dit een hogere boete rechtvaardigt dan het maximum bedrag uit artikel 35a van de Wok. Immers, het illegaal aanbieden op de Nederlandse markt mag niet lonend zijn. Ook wordt van een grote aanbieder verwacht dat hij op de hoogte is van de geldende kansspelwetgeving in het land waar hij zijn spellen aanbiedt of waar deelgenomen kan worden aan zijn spellen. Dit alles rechtvaardigt een boete gerelateerd aan de omzet indien die omzet gelijk is aan of hoger is dan 15 miljoen euro.

Omzetbepaling

In de wet (artikel 35a van de Wok en artikel 2:377, zesde lid van het Burgerlijk Wetboek) is bepaald wat onder omzet verstaan moet worden. Het gaat om de netto-omzet in het jaar voorafgaand aan de beschikking. Daarbij is de duur van de overtreding niet relevant.

Met netto-omzet wordt bedoeld: de opbrengst uit de verkoop van goederen en/of de levering van diensten uit het bedrijf van de overtreder. Voor zover er sprake is van kortingen of geheven belastingen gaat de Kansspelautoriteit uit van kortingen en belastingen voor zover die in Nederland geheven zijn.

De term omzet kan voor de verschillende segmenten binnen kansspelen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Om alle segmenten gelijk te behandelen hanteert de Kansspelautoriteit de volgende definitie van omzet: de som van alle inzetten/inleggen.

Indien de Kansspelautoriteit de betrokken omzet niet op basis van door de overtreder verstrekte informatie of andere bronnen kan bepalen, kan de Kansspelautoriteit hiervan een schatting maken. Er kan een schatting worden gemaakt van zowel de in Nederland behaalde omzet, als de wereldwijde omzet. Bij een schatting gaat de Kansspelautoriteit in eerste instantie uit van het BSR en wordt deze vervolgens omgerekend tot wat de Kansspelautoriteit onder omzet verstaat.

Het begrip omzet is in de kansspelwereld geen gangbaar begrip. Veel gebruikelijker is de term bruto spelresultaat (BSR). Onder het BSR wordt verstaan: het verschil tussen van spelers ontvangen inzetten en de aan spelers beschikbaar gestelde prijzen. In het geval van commissie spellen (zoals casinospellen waarbij de spelers tegen elkaar spelen, betting exchanges en poolbetting (bij paardenweddenschappen)), wordt de commissie als het BSR beschouwd. Voor overige details over de berekening van BSR wordt verwezen naar de definities bij de kansspelbelasting en de heffing.

Bij de vaststelling van het BSR gaat de Kansspelautoriteit uit van de cijfers van de overtreder, indien de overtreder dit aannemelijk en inzichtelijk kan maken. Dit kan bijvoorbeeld door een jaarrekening te overleggen. Als de illegale aanbieder geen cijfers kan of wil overleggen, of als de Kansspelautoriteit twijfelt aan de juistheid van de cijfers, zal de Kansspelautoriteit het BSR schatten.

Het BSR wordt vervolgens omgerekend naar de omzet. Het resultaat hiervan is de basis voor de systematiek van de verdere boetebepaling.

Basisboete

Indien de omzet lager dan de grens van 15 miljoen euro is, bedraagt de basisboete 600.000,-. Indien de omzet zich boven de grens van 15 miljoen euro bevindt, bedraagt de basisboete 4% van de omzet.

De basisboete is significant hoger dan het startbedrag van de vorige boetebeleidsregels. De rechtvaardiging hiervoor wordt gevonden in het navolgende. Vanaf 1 oktober 2021 is het mogelijk om op een legale wijze online kansspelen in Nederland aan te bieden. Een vergunde aanbieder van online kansspelen maakt zeer hoge kosten. Niet alleen voor het vergund toetreden tot de Nederlandse speelmarkt, maar ook voor het blijvend voldoen aan de voorwaarden waarvoor de vergunning is afgegeven gedurende de vergunningsperiode. De initiële lasten per vergunninghouder zijn berekend op circa 800.000,- en de structurele jaarlijkse lasten bedragen eveneens circa 800.000,-.1 In dat licht bezien is een basisboete van 600.000,- in beginsel redelijk en evenredig te noemen.

De basisboete wordt verhoogd in het geval er zich boeteverhogende omstandigheden voordoen. Dat wordt hieronder toegelicht.

Boeteverhogende omstandigheden

Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan (online) kansspelen. Het onvergund aanbieden van online kansspelen doet hieraan sterke afbreuk. Immers, door het ontbreken van toezicht kan niet gegarandeerd worden dat sprake is van een veilige of verantwoorde speelomgeving. Naast het onvergund aanbieden op zich, kunnen er omstandigheden zijn die nog meer afbreuk doen aan een veilige of verantwoorde speelomgeving. Die omstandigheden worden benoemd in de boetebeleidsregels. Het betreffen veelal omstandigheden waaraan vergunninghouders eveneens dienen te voldoen. Bij het zich voordoen van zulke omstandigheden zal de basisboete dan ook verhoogd worden. Overigens betreft het hier geen uitputtende lijst van omstandigheden die kunnen leiden tot een verhoging van de boete. Er kunnen omstandigheden zijn die kunnen leiden tot een verhoging van

de boete maar die (nog) niet worden genoemd in de boetebeleidsregels.

Per omstandigheid kan de volgende toelichting worden gegeven:

A. Kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen, zijn extra vatbaar voor kansspelverslaving. Indien een aanbieder zich hier op richt, levert dit een boeteverhogende omstandigheid op. Het zich richten op minderjarigen kan blijken uit de wijze waarop de website is gepresenteerd, zoals het gebruik van tekenfilm- of cartoonfiguren die populair zijn bij kinderen. Daarnaast kan het ook blijken door adverteren met of refereren aan idolen van jongeren. Onder andere kwetsbare groepen verstaat de Kansspelautoriteit in ieder geval ook jongvolwassenen tot 24 jaar, personen die risicovol of problematisch spelgedrag vertonen en spelers die zich hebben uitgesloten van deelname bij de aanbieder. Gerichtheid op deze groepen kan ook blijken uit reclame-uitingen.

B. In de onderdelen 2.2 en 2.3 van bijlage 2 van de regeling Kansspelen op afstand staan verschillende weddenschappen die voor vergunninghouders niet zijn toegestaan. Als een aanbieder een of meerdere van deze verboden spellen aanbiedt, levert dit een boeteverhogende omstandigheid op. Behalve de genoemde weddenschappen, leveren ook alle andere spellen waarvoor géén Koa-vergunning kan worden verkregen, maar ook live-betting en event-betting een boeteverhogende omstandigheid op.

C. Het in rekening brengen van kosten voor (tijdelijk) inactieve accounts benadeelt consumenten. Tegenover deze (soms hoge) kosten staat geen noemenswaardige tegenprestatie van de aanbieder. Het is bovendien overbodig om deze kosten in rekening te brengen om bijvoorbeeld consumenten zo te bewegen tot het sluiten van hun account. Een aanbieder kan er immers voor kiezen na een bepaalde termijn van inactiviteit het account zelf te sluiten en het bedrag terug te storten op de bij hem bekende tegenrekening van de speler. Het is daarbij niet van belang of het in rekening brengen van kosten verplicht is volgens een buitenlandse vergunning.

D. Gebleken is dat onjuiste of irrelevante mededelingen worden gedaan op websites met kansspelen over verleende vergunning(en) en/of toezicht. Enkele voorbeelden zijn:

De vermelding van Europees toezicht, een Europese vergunning, al dan niet samen met het tonen van het logo van de Europese Unie. Dit is onjuist aangezien noch een Europese vergunning noch Europees toezicht bestaat;

Het vermelden van een niet bestaande vergunning, zoals een vergunning in een land zonder kansspelwetgeving en zonder vergunningen;

Vermeldingen waarmee wordt gesuggereerd dat het aanbod ook in Nederland legaal is en onder toezicht staat, omdat de aanbieder beschikt over een vergunning in een ander land;

Het vertonen van het Koa-woordmerk of het gebruik van logos of beeldmerk van Nederlandse vergunninghouders.

Consumenten worden op deze wijze misleid met betrekking tot de status van de aanbieder en daarmee met betrekking tot het (niet bestaande) toezicht op zijn betrouwbaarheid en activiteiten.

E. De hoogte van prijzen vergroot de aantrekkelijkheid van het aanbod voor spelers. Indien een aanbieder onredelijke voorwaarden stelt aan het toekennen of uitbetalen van prijzen, levert dit een boeteverhogende omstandigheid op.

F. Als een speler een minimumbedrag moet storten of inzetten, kan dit leiden tot hogere inzetten dan gewenst. De inzet van minimumbedragen die onmatig speelgedrag in de hand kunnen werken wordt daarom beschouwd als boeteverhogende omstandigheid. Daarnaast wordt ook gekeken naar de wijze van storten, indien het mogelijk is om gebruik te maken van anonieme stortingsmethoden of cryptocurrency, wordt dit als boeteverhogende omstandigheid beschouwd. Het gebruik van cryptocurrency is op grond van de Wet op de Kansspelen niet toegestaan.

G. Het gebruik van autoplay (een functie waarmee de speler het spel automatisch kan laten voortduren en niet steeds aanwezig hoeft te zijn) of turboplay (een functie waarmee spellen elkaar sneller kunnen opvolgen dan gebruikelijk) kan leiden tot langdurig, dan wel dubbel zo snel spelen. Gelet op het risico dat hiervan uitgaat, wordt dit eveneens als boeteverhogende omstandigheid beschouwd.

H. Het is algemeen bekend dat kansspelen verslavend kunnen zijn. Indien een aanbieder nalaat nadere informatie over verslavingspreventie op de website te vermelden, die altijd beschikbaar is (dus zowel vóór als na het inloggen van de speler), levert dit een boeteverhogende omstandigheid op. De enkele

mededeling dát kansspelen verslavend kunnen zijn, is onvoldoende.

I. Zonder het gebruik van speellimieten, kan een speler doorspelen zonder door te hebben hoeveel er verspeeld is. En als een speler moet nadenken over een limiet, zorgt dit voor bewustwording. Indien een aanbieder de speler geen gelegenheid geeft zijn limiet aan te geven, of gebruik maakt van een vooraf ingevulde limiet die onmatige deelname in de hand kan werken, levert dit een boeteverhogende omstandigheid op.

J. Zoals eerder aangegeven, zijn kansspelen verslavender voor minderjarigen. Daarom wordt het zichtbaar ontbreken van adequate leeftijdsverificatie als boeteverhogende omstandigheid aangenomen.

K. Indien een aanbieder zijn aanbod (ook) via een mobiele applicatie aanbiedt, wordt dit als boeteverhogende omstandigheid beschouwd. De reden hiervoor is dat de aanbieder het spelers makkelijker maakt om (veel) gebruik te maken van zijn illegale aanbod, het makkelijker maakt om (meer) geld uit te geven en een grotere doelgroep kan bereiken.

L. Het duale karakter ziet op de wijze waarop een aanbieder een website presenteert in relatie tot de aangeboden gokgelegenheid op die website, bijvoorbeeld de website wordt gepresenteerd als een site met behendigheidsspelletjes of gezelschapsspelletjes terwijl de facto (ook) kansspelen worden aangeboden. Of als er spellen worden aangeboden, waar kansspelen onderdeel van uitmaken (gambling in games).

M. Hoewel er reeds veel boeteverhogende omstandigheden genoemd zijn, is het niet mogelijk om met een uitputtende lijst te komen. Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die niet te voorzien waren bij het opstellen van dit boetebeleid. Dit geldt des te meer omdat de technologie in de wereld van de online kansspelen snel verandert. Indien een niet-voorziene omstandigheid naar het oordeel van de Kansspelautoriteit extra gevaar of benadeling voor de consument oplevert, zal dit als boeteverhogende omstandigheid worden beschouwd. Hier wordt geen vast bedrag of verhoging voor gehanteerd: dit hangt af van de omstandigheden van het geval en zal in het sanctiebesluit worden gemotiveerd.

In de boetebeleidsregels is aangegeven met welk bedrag (in het geval de omzet lager of gelijk is aan de grens) of met hoeveel procentpunt van de omzet (in het geval de omzet hoger is dan de grens) de basisboete wordt verhoogd indien zich boeteverhogende omstandigheden voordoen.

Recidive leidt tot een verdubbeling van de boete. Van recidive is sprake indien de Kansspelautoriteit reeds eerder een zelfde of vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld en als gevolg hiervan over is gegaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

Boeteverlagende omstandigheden

Behalve boeteverhogende omstandigheden, kunnen er ook boeteverlagende omstandigheden zijn. Dit volgt uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht: de gevolgen van de boete mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Beboeten natuurlijke personen en andere rechtspersonen

Bij het bepalen van de hoogte van boetes aan bestuurders, feitelijk leidinggevenden en andere natuurlijke personen of rechtspersonen, zal de Kansspelautoriteit conform artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht rekening houden met de omstandigheden van het geval. Bij het beboeten van natuurlijke personen is daarbij oog voor de draagkracht van het individu.