ECLI:NL:RVS:2026:3946

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	08-07-2026
Datum publicatie	08-07-2026
Zaaknummer	202404133/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 november 2022 heeft het bestuur van de Ksa aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd. Bij besluit van diezelfde datum heeft de Ksa besloten het boetebesluit openbaar te maken. [appellante] heeft een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. Zij mag de aanmelding van een speler alleen toestaan als zij heeft vastgesteld dat de speler niet is ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: register). Om dit te controleren, moet [appellante] beschikken over een geldig Public Key Infrastructure certificaat. Omdat het PKI-certificaat op 25 juni 2022 was verlopen en pas op 28 juni 2022 een nieuw certificaat is verstrekt, heeft [appellante] het register in de tussenliggende periode niet kunnen raadplegen bij de aanmeldingen van spelers op de website. Zij heeft in die periode wel aanmeldingen toegestaan. Daardoor hebben vijf spelers kunnen spelen die stonden ingeschreven in het register. De Ksa heeft [appellante] daarom wegens overtreding van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand een bestuurlijke boete opgelegd van 350.000,00.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202404133/1/A3.

Datum uitspraak: 8 juli 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

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

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 mei 2024 in zaken nrs. 23/3719 en 23/3722 in het geding tussen:

[appellante]

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (Ksa).

Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2022 heeft de Ksa aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd. Bij besluit van diezelfde datum heeft de Ksa besloten het boetebesluit openbaar te maken.

Bij besluit van 25 april 2023 heeft de Ksa de door [appellante] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Bij besluit van diezelfde datum heeft Ksa besloten het besluit op het bezwaar over het boetebesluit openbaar te maken.

Bij uitspraak van 23 mei 2024 heeft de rechtbank de door [appellante] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 mei 2026, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. J.L. Vissers, advocaat in 's-Hertogenbosch, en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. T.F. Prins, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] heeft een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. Zij mag de aanmelding van een speler alleen toestaan als zij heeft vastgesteld dat de speler niet is ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: register). Om dit te controleren, moet [appellante] beschikken over een geldig Public Key Infrastructure certificaat (PKI-certificaat). Omdat het PKI-certificaat op 25 juni 2022 was verlopen en pas op 28 juni 2022 een nieuw certificaat is verstrekt, heeft [appellante] het register in de tussenliggende periode niet kunnen raadplegen bij de aanmeldingen van spelers op de website. Zij heeft in die periode wel aanmeldingen toegestaan. Daardoor hebben vijf spelers kunnen spelen die stonden ingeschreven in het register. De Ksa heeft [appellante] daarom wegens overtreding van artikel 4.18, eerste en tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa) een bestuurlijke boete opgelegd van € 350.000,00. Zij is hierbij in het besluit op bezwaar gebleven en heeft tevens het boetebesluit en het besluit op bezwaar middels publicatie op haar website openbaar gemaakt.

Rechtbankuitspraak

2. Volgens de rechtbank is deze besluitvorming van de Ksa rechtmatig. Wat [appellante] in beroep heeft aangevoerd is allereerst in essentie een herhaling van haar zienswijze en bezwaar. De Ksa heeft de daarin geformuleerde betogen in het besluit op bezwaar op juiste gronden verworpen.

2.1. De rechtbank heeft daaraan toegevoegd dat de overtreding is gegeven met de constatering dat [appellante] gedurende een bepaalde periode aanmelding van spelers heeft toegestaan, terwijl zij niet het register heeft geraadpleegd en dus niet heeft vastgesteld dat die spelers niet zijn ingeschreven in het register. De uitzondering van artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa doet zich niet voor. De reden dat [appellante] het register niet kon raadplegen komt niet door een technische storing, zoals bedoeld in die bepaling, maar omdat zij heeft verzuimd tijdig om verlenging van het PKI-certificaat te vragen. Zij heeft zich dus, anders dan bij een technische storing het geval is, zelf in de situatie gebracht dat zij niet langer kon voldoen aan haar controleverplichtingen. De Ksa was daarom bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen en heeft dat in dit geval ook redelijkerwijs kunnen doen.

2.2. Dat er geen beleidsregels zijn voor boetes in dit soort gevallen, maakt voor de rechtbank niet dat er geen boete kon worden opgelegd. De rechtbank vindt de boete evenredig aan de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan [appellante] kan worden verweten. [appellante] heeft het belang van het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving ondermijnd door aanmeldingen van spelers toe te staan zonder het register te raadplegen. Dit valt haar toe te rekenen, omdat het aan haar was om tijdig een PKI-certificaat aan te vragen. Zij is er twee keer tijdig op geattendeerd dat het PKI-certificaat ging verlopen en verlengd moest worden, maar heeft daarmee te lang gewacht. Zij heeft voor het aflopen van het certificaat kennelijk ook niet meer gecontroleerd of het certificaat is verlengd, want zij heeft pas actie ondernomen nadat een speler zelf had gemeld dat hij had kunnen inloggen terwijl hij staat ingeschreven in het register. Volgens de rechtbank had het voor de hand gelegen dat [appellante] ter bescherming van spelers die zijn opgenomen in het register haar website onbereikbaar had gemaakt, zolang zij niet beschikte over een PKI-certificaat. [appellante] heeft er bewust voor gekozen om dat niet te doen. Deze handelwijze valt haar te verwijten. Van boeteverlagende omstandigheden is niet gebleken. Dat [appellante] de inleg heeft terugbetaald van spelers die stonden ingeschreven in het register is onvoldoende. Het belang van de controle is het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving. De spelers hebben dus niet louter financiële schade geleden. De boete is vergelijkbaar met andere boetes die zijn opgelegd wegens ernstige en verwijtbare overtredingen, maar lager dan het basisbedrag van € 600.000,00, of vier procent van de omzet, voor zeer ernstige overtredingen van het verbod om illegaal online kansspelen aan te bieden. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt niet, omdat [appellante] zich beroept op een ander geval waarbij het verwijt niet was dat het betreffende bedrijf spelersaanmeldingen heeft toegestaan zonder het register te raadplegen, maar dat zij een speler toegang heeft gegeven nadat bij raadpleging van het register een foutmelding op kwam.

2.3. Tot slot zijn volgens de rechtbank ook de openbaarmakingsbesluiten rechtmatig.

Hoger beroep

3. [appellante] betwist in hoger beroep opnieuw dat sprake is van een overtreding, aangezien zij artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa analoog heeft toegepast. Zij heeft een belangenafweging gemaakt, waarbij in lijn met die bepaling het belang van de speler voorop is gesteld, omdat volgens de wetgever in een geval van storing moet worden voorkomen dat spelers terugvallen op illegaal aanbod. [appellante] vindt de boete niet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Zij wijst er op dat zij beheersmaatregelen heeft getroffen in lijn met artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa, dat zij alle spelers die ondanks hun registratie hebben gespeeld heeft gecompenseerd en dat er geen goede motivering is voor het - kennelijk vaker - opleggen van een dergelijke hoge boete. Een alternatieve sanctie was meer op zijn plaats geweest wegens de achtergrond van de zaak en de getroffen beheersmaatregelen. Daarnaast is de boete volgens [appellante] te hoog, afgezet tegen een boete in een vergelijkbaar geval en gelet op haar winst in 2022 en 2023. Omdat het boetebesluit onrechtmatig is, is tot slot volgens [appellante] ook de publicatie van dit besluit onrechtmatig.

3.1. De gronden die [appellante] in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op deze gronden ingegaan. [appellante] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van deze gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6.1 tot en met 6.16 en 6.19 opgenomen overwegingen. Zij voegt daaraan toe dat artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa niet van toepassing is, omdat het register geen technische storing had, maar [appellante] het register niet kon raadplegen omdat zij geen geldig certificaat meer had. Het had, zoals de rechtbank heeft overwogen, voor de hand gelegen dat [appellante] ter bescherming van de spelers die zijn opgenomen in het register, haar website onbereikbaar had gemaakt zolang zij niet beschikte over een PKI-certificaat. De Afdeling onderschrift dat het niet in lijn met de bedoeling van de wetgever was dat [appellante] dit niet heeft gedaan. Anders dan bij een technische storing van het register, konden de spelers in dit geval terecht bij andere legale kansspelaanbieders. Uit de uitspraak van 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532, onder 6 tot en met 6.3, volgt verder dat het basisbedrag van de boete van € 350.000,00 niet onevenredig is. [appellante] heeft haar financiële situatie niet onderbouwd en dus niet aannemelijk gemaakt dat deze boete in haar geval niet evenredig is.

Conclusie

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

5. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. J. Luijendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Verheij

voorzitter

w.g. Van de Sluis

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juli 2026

802