ECLI:NL:RVS:2026:3947

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	08-07-2026
Datum publicatie	08-07-2026
Zaaknummer	202407582/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 april 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit 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. De Ksa heeft aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van 400.000,00, omdat [appellante] in de periode van 12 oktober 2021 tot 15 maart 2022 gericht e-mails aan jongvolwassenen heeft gestuurd met informatie over haar aanbod aan kansspelen. Dit is volgens de Ksa een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, inhoudende het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen. Zij is hierbij in het besluit op bezwaar gebleven en heeft tevens het boetebesluit middels publicatie op haar website openbaar gemaakt.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202407582/1/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 27 november 2024 in zaak nr. 23/8265 in het geding tussen:

[appellante]

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (Ksa).

Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2023 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 31 oktober 2023 heeft de Ksa de door [appellante] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 november 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

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. M. van Dalen en mr. E. Özdemir, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] heeft een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand. De Ksa heeft aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van 400.000,00, omdat [appellante] in de periode van 12 oktober 2021 tot 15 maart 2022 gericht e-mails aan jongvolwassenen heeft gestuurd met informatie over haar aanbod aan kansspelen. Dit is volgens de Ksa een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Bwrvk), inhoudende het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen. Zij is hierbij in het besluit op bezwaar gebleven en heeft tevens het boetebesluit middels publicatie op haar website openbaar gemaakt.

Rechtbankuitspraak

2. Volgens de rechtbank heeft [appellante] het verbod overtreden om wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen te richten op personen tussen 18 en 24 jaar. Het staat vast dat [appellante] e-mails heeft verstuurd aan jongvolwassenen over haar aanbod aan kansspelen. Daarmee is gegeven dat deze wervings- en reclameactiviteiten op jongvolwassenen waren gericht. De gerichtheid op jongvolwassenen hoeft niet verder te worden beoordeeld naar de specifieke inhoud van de e-mails, omdat het gerichte reclame was. Het verbod is voldoende nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig omschreven. Het uitgangspunt is dat maatschappelijk kwetsbare groepen als jongvolwassenen moeten worden beschermd. Dit verhoudt zich niet met de interpretatie die [appellante] voorstaat. Het laat geen andere uitleg toe dan dat richten op in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, ook richten aan omvat. Het is niet gebleken dat de Ksa eerder van handhaving tegen vergelijkbare overtredingen heeft afgezien. Het aangehaalde loyaliteitsprogramma van Holland Casino betrof andere feiten en het in deze zaak opgeworpen geschilpunt stond daarin niet centraal. Ook in de andere genoemde gevallen waren er geen gerichte emailberichten aan jongvolwassenen met een inhoud die jongvolwassenen beïnvloedt om deel te nemen aan kansspelen. De boete is volgens de rechtbank evenredig. Dat er geen beleidsregels zijn voor boetes in dit soort gevallen maakt niet dat er geen boete kan worden opgelegd. In dit geval is de boete volgens de rechtbank evenredig aan de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan [appellante] kan worden verweten. De overtreding valt [appellante] toe te rekenen en is zo ernstig dat zij een boete, en geen herstelsanctie rechtvaardigt. Het basisbedrag van de boete van 350.000 ligt onder het toegestane wettelijke maximum en strookt met een vaste gedragslijn. In dit geval heeft Ksa voldoende gemotiveerd dat een verhoging redelijk is, omdat de overtreding gedurende vijf maanden onderdeel is geweest van de bedrijfsvoering. Er zijn geen boeteverlagende omstandigheden naar voren gebracht en de maandelijkse betalingslasten volgens de afgesproken betalingsregeling vormen slechts een fractie van de omzet van [appellante].

Hoger beroep

3. [appellante] betoogt onder verwijzing naar haar beroepsgronden dat de rechtbank niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de reclame op jongvolwassenen was gericht en dat het verbod in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk voldoende nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig is. Dat de boete op deze onduidelijke norm is gebaseerd is in strijd met het lex certa beginsel. De rechtbank had in de ingeroepen bronnen steun moeten lezen voor het standpunt van [appellante] dat er geen verbod bestaat op het direct mailen van jongvolwassenen, maar alleen op het specifiek richten van reclame op jongvolwassenen, bijvoorbeeld door afbeeldingen die jongvolwassenen aantrekken. De rechtbank heeft niet onderkend dat onder meer Holland Casino een soortgelijk geval is waarin juist geen boete is opgelegd. [appellante] vindt dat de boete niet in verhouding staat tot de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding, mede gelet op de onduidelijkheid in de wetgeving en het te hoge basisbedrag van de boete. De boete is ook afgezet tegen haar daadwerkelijke winst te hoog. Bij nader stuk heeft [appellante] gewezen op andere gevallen waarin slechts een waarschuwing is opgelegd, hoewel dezelfde norm was overtreden. Dat had in haar geval ook moeten gebeuren of de boete had lager moeten zijn, omdat ten tijde van de overtreding de norm nog onduidelijk was.

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, mede gelet op de uitspraak van 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532, onder 4.6 tot en met 6.3, vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6 tot en met 11 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. [appellante] heeft haar financiële situatie niet onderbouwd en dus niet aannemelijk gemaakt dat deze boete in haar geval onevenredig is. Mede gelet op de duur van de overtreding van [appellante] is niet gebleken dat de in het nader stuk genoemde gevallen zo gelijk zijn, dat de Ksa ook in het geval van [appellante] had moeten volstaan met een waarschuwing of een lagere boete.

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