# ECLI:NL:RBDHA:2025:2076

| | |
|---|---|
| Instantie | Rechtbank Den Haag |
| Datum uitspraak | 07-02-2025 |
| Datum publicatie | 21-02-2025 |
| Zaaknummer | SGR 23/2807 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig |
| Inhoudsindicatie | Wet op de kansspelen - afwijzing vergunning om kansspelen op afstand te organiseren. Verweerder heeft kunnen concluderen dat de betrouwbaarheid van eiseres niet buiten twijfel staat, en heeft daarom op grond van artikel in artikel 31c, onder a, in samenhang met artikel 31i, eerste lid van de Wok, terecht geweigerd de vergunning te verlenen. Beroep ongegrond. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

# Uitspraak

**RECHTBANK DEN HAAG**

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 23/2807

uitspraak van de meervoudige kamer van 7 februari 2025 in de zaak tussen

**[eiseres] Ltd., gevestigd te Malta, eiseres**

(gemachtigden: mr. I.E.M. Verheijen en mr. E. Benhaim),

en

**de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder**

(gemachtigden: mr. drs. R.G.J. Wildemors en mr. M. van Dalen).

**Inleiding**

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de afwijzing van haar aanvraag voor een vergunning om kansspelen op afstand te organiseren.

1.1. Met het besluit van 21 februari 2023 is de vergunning geweigerd.

1.2. Eiseres heeft verweerder verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de rechtbank.1 Verweerder heeft daarmee ingestemd.

1.3. Bij beslissing van 12 april 2024 heeft de geheimhoudingskamer het verzoek van verweerder om beperkte kennisneming toegewezen. 2 Op 22 april 2024 heeft eiseres laten weten geen toestemming te verlenen om de onder geheimhouding ingebrachte stukken bij de beoordeling te betrekken.

1.4. De rechtbank heeft het beroep op 4 december 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: namens eiseres haar gemachtigden en [naam 1] , [naam 2] , [naam 3] , en [naam 4] , en namens verweerder zijn gemachtigden.

**Beoordeling door de rechtbank**

*Waar gaat deze zaak over?*

2. Op 14 april 2021 heeft eiseres een aanvraag ingediend voor een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand.3 Verweerder heeft de aanvraag afgewezen op grond van een drietal weigeringsgronden. Twee weigeringsgronden vinden hun grondslag in artikel 3 van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob): een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen4 en een ernstig vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning een strafbaar feit is gepleegd.5 De derde weigeringsgrond vindt zijn grondslag in artikel 31c, onder a, in samenhang met artikel 31i, eerste lid van de Wok: eiseres doorstaat de daar bedoelde betrouwbaarheidstoets niet.

2.1. In de kern vloeien de drie weigeringsgronden voort uit het feit dat [naam 5] , voormalig aandeelhouder van eiseres, wordt verdacht van betrokkenheid bij de moord op een onderzoeksjournalist die zich bezighield met een groot corruptieschandaal dat zich vermoedelijk ook uitstrekte tot de kansspelbranche op Malta. Volgens verweerder bestaat er een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, omdat eiseres nog steeds in relatie zou staan tot haar voormalig aandeelhouder.6 Eiseres heeft volgens verweerder bij haar aanvraag bovendien valsheid in geschrifte gepleegd door over die relatie niet naar waarheid te verklaren; dat vormt een zelfstandige weigeringsgrond.7 Vanwege onjuiste dan wel onvolledige verklaringen van eiseres over de banden die zij onderhoudt dan wel heeft onderhouden met [naam 5] , heeft verweerder de vergunning ook geweigerd, omdat de betrouwbaarheid van eiseres niet buiten twijfel staat.8

*Wat vindt eiseres in beroep?*

3. Op 21 november 2019 heeft een aandelentransactie plaatsgevonden waarmee alle banden met [naam 5] zijn verbroken. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het vermoeden dat de vergunning zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Eiseres heeft bovendien altijd naar eer en geweten verklaard, zodat van valsheid in geschrifte niet kan worden gesproken. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) is dan ook terecht tot twee keer toe tot de conclusie gekomen dat er geen gevaar bestaat bij verlening van de vergunning. Dat verweerder tegen dit advies in de vergunning heeft geweigerd is niet navolgbaar en in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3.1. Eiseres is daarnaast een betrouwbare partij. Zij is direct, nadat zij bekend werd met de verdenkingen ten aanzien van [naam 5] , begonnen met onderhandelingen om hem uit te kopen. Ook heeft zij in alle stadia in aanloop naar de nieuwe wetgeving over kansspelen op afstand en de uitvoering daarvan haar medewerking verleend en een bijdrage geleverd aan de introductie van CRUKS9 en de koppeling van de controledatabank. Bovendien gaat zij in het kader van verantwoord spelen zelfs verder dan haar wettelijke verplichting. Zo sponsort zij al jaren Betblocker, een programma dat kansspelwebsites kan

blokkeren en heeft zij deze applicatie mede mogelijk gemaakt voor de Nederlandse markt.

3.2. Naast dat er geen grondslag bestaat om de vergunning te weigeren, is de weigering niet evenredig. Eiseres heeft grote en tijdrovende investeringen gedaan om de vergunning te verkrijgen. Verweerder moet de vergunning verlenen, desnoods door daaraan voorschriften te verbinden.

*Wat is het oordeel van de rechtbank?*

4. Verweerder kan een vergunning verlenen voor het organiseren van kansspelen op afstand.10 Hij wijst die aanvraag in ieder geval af als onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften.11 Een van die voorschriften is dat de betrouwbaarheid van de houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen, en van zijn uiteindelijke belanghebbende buiten twijfel staat.12 Er moet namelijk kunnen worden vertrouwd op de integriteit van de vergunninghouder en de door hem bij de organisatie van kansspelen op afstand (Koa) betrokken personen.13 Als de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel staat, is daarom op voorhand al duidelijk dat de aanvraag moet worden afgewezen.14

4.1. Aan verweerder komt beoordelingsruimte toe bij het bepalen of de betrouwbaarheid van de aanvrager buiten twijfel staat, zodat de rechtbank dit terughoudend moet toetsen. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder, van de personen die diens beleid bepalen of mede bepalen, van diens uiteindelijke belanghebbenden en van diens middellijke en onmiddellijke vermogensverschaffers beoordeelt verweerder op basis van hun voornemens, handelingen en antecedenten.15 Omdat verweerder bij de beoordeling van de betrouwbaarheid in bepaalde gevallen deels afhankelijk is van gegevens die uit het buitenland moeten komen, ligt de bewijslast voor de betrouwbaarheid bij degene die in aanmerking wil komen voor een kansspelvergunning.16 Uit het beleid volgt dat het verstrekken van onjuiste gegevens bij de aanvraag in ieder geval als ernstig antecedent wordt beschouwd.17

4.2. Verweerder heeft op de zitting nader toegelicht dat hij bij het al dan niet verlenen van een vergunning zwaar tilt aan betrouwbaarheid. Het organiseren van kansspelen op afstand gaat gepaard met hoge risicos, ook op het gebied van criminaliteit. In het geval van eiseres komt daar nog bij dat verweerder wordt beperkt in zijn onderzoeks- en toezichtmogelijkheden, omdat eiseres is gevestigd op Malta. Bovendien kan eiseres in relatie worden gebracht met iemand die wordt verdacht van zeer ernstige strafbare feiten. Het is dan ook extra van belang dat eiseres verweerder voorziet van juiste en volledige informatie. Volgens verweerder heeft eiseres dat op een tweetal punten niet gedaan en staat de betrouwbaarheid van eiseres daarom niet buiten twijfel. De rechtbank kan verweerder daarin volgen, en overweegt daartoe als volgt.

4.3. In de eerste plaats heeft verweerder zich kunnen baseren op de onjuiste schriftelijke verklaring van 31 augustus 2021. Namens eiseres is toen verklaard dat eiseres zelf, de uiteindelijk begunstigden en elke persoon die betrokken is bij de activiteiten van de onderneming tot op dat moment volledig losgekoppeld waren van de persoonlijke aangelegenheden van [naam 5] en geen enkele relatie met hem onderhouden. Die verklaring is feitelijk onjuist gebleken. Uit het openbare Maltese handelsregister volgt namelijk dat de secretaris van eiseres ( [naam 6] ) tot 6 januari 2023 medebestuurder was van Tumas Investments P.L.C., waarvan [naam 5] indirect medeaandeelhouder (3,8%) is. Dat die relatie niet noemenswaardig zou zijn en dat de secretaris wordt ingehuurd via een externe partij, zodat hij nooit inhoudelijk betrokken was of beslissingsbevoegdheid heeft gehad bij de activiteiten van eiseres, maakt dat niet anders. Dat doet namelijk niet af aan de onjuistheid van de schriftelijke verklaring van 31 augustus 2021. Eiseres heeft bovendien laten weten geen navraag te hebben gedaan bij [naam 6] . Dat zij desondanks, zonder enig daartoe strekkend voorbehoud, verklaard heeft dat er geen enkele relatie zou bestaan tussen personen die zijn betrokken bij de activiteiten van haar onderneming en [naam 5] doet dan ook des te meer afbreuk aan haar betrouwbaarheid.

4.4. Daarnaast heeft verweerder kunnen concluderen dat eiseres ontwijkend dan wel onvolledig heeft verklaard over haar zakelijke banden met het online casino [bedrijfsnaam 1] . [bedrijfsnaam 1] is

onderdeel van [bedrijfsnaam 2] Limited, waarvan [naam 5] voor 50% indirect medeaandeelhouder is. Op 24 november 2022 zou eiseres mondeling hebben verklaard dat er geen zakelijke banden met [bedrijfsnaam 1] bestaan of hebben bestaan. Bij brief van 5 december 2022 is eiseres gevraagd of zij dat kon bevestigen en zo niet, of zij de relatie verder kon toelichten. Op 9 december 2022 heeft eiseres daarop geantwoord dat de weergave van verweerder van die verklaring niet (helemaal) juist is verwoord. Verklaard zou zijn dat eiseres nooit het management over [bedrijfsnaam 1] heeft gevoerd. Daarmee heeft eiseres echter onbeantwoord gelaten of er anderszins sprake was van een zakelijke band. Verweerder heeft daarom bij brief van 22 december 2022 expliciet gevraagd of tussen beide een zakelijke band aanwezig is of is geweest. Verweerder wijst er daarbij op dat [naam 4] volgens zijn LinkedIn-account ruim een jaar Sales & Marketing heeft gedaan bij [bedrijfsnaam 1] , voordat hij in 2013 in dienst trad bij eiseres. Jaren later heeft hij zich echter nog meermaals uitgelaten over [bedrijfsnaam 1] , wat bij verweerder het vermoeden heeft gewekt dat er nog steeds min of meer sprake was van een zakelijke band. Zo beschrijft " [bijnaam] " op 4 juni 2017 op het forum Casinomeister in de wij-vorm waarom de keuze gemaakt is om de activiteiten van [bedrijfsnaam 1] te staken. In haar antwoord van 5 januari 2023 stelt eiseres dat [naam 4] , enthousiast als hij is, zich op eigen titel zou hebben uitgelaten over zijn oud-werkgever en dat hij nu eenmaal standaard met zijn L&L-account is ingelogd op het forum. Los van de vraag of die weerlegging geloofwaardig kan worden geacht, blijft daarmee wederom de vraag onbeantwoord of er zakelijke banden met [bedrijfsnaam 1] zijn (geweest). Verweerder heeft op basis daarvan kunnen concluderen dat eiseres ontwijkend, of in ieder geval onvolledig heeft geantwoord, ondanks dat haar verschillende mogelijkheden daartoe zijn geboden. Dit komt voor rekening en risico van eiseres, zodat verweerder tot de conclusie heeft kunnen komen dat eiseres betrouwbaarheid niet buiten twijfel staat.18

4.5. Dat eiseres onder meer een bijdrage heeft geleverd aan verschillende initiatieven in de kansspelenbranche, en in aanloop naar de nieuwe Koa-wetgeving en -uitvoering haar medewerking heeft verleend, leidt niet tot een ander oordeel. Dat neemt namelijk niet weg dat verweerder tot het oordeel heeft kunnen komen dat eiseres in het kader van de vergunningaanvraag onjuist, dan wel onvolledig heeft verklaard. Ook de twee positieve adviezen van het LBB kunnen eiseres niet baten. Die adviezen zijn namelijk uitgebracht in het kader van de Wet Bibob. Ze zien niet op de betrouwbaarheid van de aanvrager als bedoeld in de Wok, maar op de mate van gevaar bij het al dan niet verlenen van de vergunning.19 Uit de wetsgeschiedenis volgt dat verweerder bij de beoordeling van de betrouwbaarheid in de zin van de Wok ook niet gehouden is om gebruik te maken van het instrumentarium van de Wet Bibob.20 Verweerder heeft in wat eiseres naar voren heeft gebracht dan ook geen reden hoeven zien om haar wel betrouwbaar te achten.

4.6. Omdat verweerder heeft geconcludeerd dat de betrouwbaarheid van eiseres niet buiten twijfel staat, is hij gehouden de vergunning af te wijzen. Er is dan geen ruimte voor een belangenafweging en ook niet voor verlening van de vergunning onder bepaalde voorschriften.

4.7. De rechtbank is van oordeel dat verweerder alleen al op grond van de criteria volgend uit de Wok tot het oordeel heeft kunnen komen dat de betrouwbaarheid van eiseres niet buiten twijfel staat, zodat op grond daarvan de vergunning terecht is geweigerd. De rechtbank komt daarom niet toe aan de vraag of verweerder op basis van de criteria volgend uit de Wet Bibob, en in afwijking van de twee adviezen van het LBB, de vergunning heeft kunnen weigeren vanwege een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of vanwege een redelijk vermoeden dat eiseres een strafbaar feit heeft gepleegd ter verkrijging van de vergunning.

**Conclusie en gevolgen**

5. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat aan eiseres geen vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand wordt verleend.

5.1. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

**Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.K.S. Mollen, voorzitter, en mr. G.P. Kleijn en mr. P.T. Heblij, leden, in aanwezigheid van mr. B.D.A. Mantingh, griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 7 februari 2025.

| | |
|---|---|
| griffier | voorzitter |

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

1 Op grond van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2 Als bedoeld in artikel 8:29 van de Awb.

3 Zoals bedoeld in artikel 31a van de Wet op de kansspelen (Wok).

4 Artikel 3, eerste lid onder b van de Wet Bibob.

5 Artikel 3, zesde lid van de Wet Bibob.

6 Artikel 3, eerste lid en onder b van de Wet Bibob.

7 Artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob.

[8] Artikel 31c, eerste lid en onder a van de Wok, in samenhang bezien met artikel 31i, eerste lid van de Wok.

[9] Centraal Register Uitsluiting Kansspelen.

[10] Artikel 31a van de Wok.

[11] Artikel 31c, eerste lid en onder a van de Wok.

[12] Artikel 31i van de Wok.

[13] Kamerstukken *II,* 33 996, 2013-2014, nr. 3, (MvT), p. 104.

[14] Kamerstukken *II,* 33 996, 2013-2014, nr. 3, (MvT), p. 92.

[15] Artikel 3.4, eerste lid, van het Besluit kansspelen op afstand.

[16] Kamerstukken *II,* 33 996, 2013-2014, nr. 3, (MvT), p. 104.

[17] Artikel 3.6 van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand 2023.

[18] Analoog aan de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, van 19 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA0275, r.o. 5.2. Uit de MvT op artikel 31i van de Wok volgt dat bij de voorschriften voor de betrouwbaarheidstoets aansluiting wordt gezocht bij de betrouwbaarheidsbeoordeling op grond van de Wet op het financieel toezicht: "In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de vereisten die op grond van hoofdstuk 2 van het Besluit prudentiële regels Wft aan internationaal opererende financiële instellingen worden gesteld. Hierdoor kan de kansspelautoriteit aansluiten bij de expertise en ervaringen van de toezichthouder op grond van de Wet op het financieel toezicht" (p. 105 MvT).

[19] Zie ook artikel 9 van de Wet Bibob.

[20] Kamerstukken *II,* 33 996, 2013-2014, nr. 3, (MvT), p. 105.