ECLI:NL:RBROT:2024:11284

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	13-11-2024
Datum publicatie	18-11-2024
Zaaknummer	ROT 22/2315
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2026:2434, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Varia, weigering exploitatievergunning speelautomaten, slecht levensgedragtoets, beroep ongegrond
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Zittingsplaats Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 22/2315

uitspraak van de meervoudige kamer van 13 november 2024 in de zaak tussen

[naam eiseres] , uit [plaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. K. van der Hoeven),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

(gemachtigden: mr. T.F. Prins, mr. I. Rietbergen en mr. Y.P. Ririassa).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de weigering van de Kansspelautoriteit om haar een exploitatievergunning voor speelautomaten te verlenen.

1.1. Eiseres heeft op 18 januari 2021 een nieuwe vergunning aangevraagd voor het exploiteren van speelautomaten. De Kansspelautoriteit heeft de afgifte van de exploitatievergunning met het besluit van 11 januari 2022 (het primaire besluit) geweigerd, omdat er sprake zou zijn van slecht levensgedrag van eiseres en de bedrijfsleider ([persoon A]1) in de zin van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000 (Speelautomatenbesluit).

1.2. Met het bestreden besluit van 5 april 2022 op het bezwaar van eiseres is de Kansspelautoriteit bij de weigering gebleven. Op 16 april 2024 heeft de Kansspelautoriteit een besluit tot wijziging van het besluit op bezwaar van 5 april 2022 genomen (het wijzigingsbesluit), waarmee de Kansspelautoriteit bij de weigering is gebleven, onder wijziging van de motivering.

1.3. Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Dit beroep heeft van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit.

1.4. De Kansspelautoriteit heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.5. De rechtbank heeft het beroep op 5 september 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiseres (vertegenwoordigd door [persoon A] , hierna: [persoon A]), de gemachtigde van eiseres en de gemachtigden van de Kansspelautoriteit.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank beoordeelt of de Kansspelautoriteit de afgifte van de exploitatievergunning terecht heeft geweigerd. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

3. De rechtbank komt tot het oordeel dat het beroep ongegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

4. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving en beleidsregels zijn te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Ter zitting ingetrokken beroepsgronden

5. Ter zitting heeft eiseres een aantal beroepsgronden ingetrokken. Het betreft:
- de beroepsgrond dat de EU-Dienstenrichtlijn en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing zijn op de onderhavige zaak;
- de beroepsgrond dat de Kansspelautoriteit haar besluit slechts heeft gebaseerd op vermoedens en een dagvaarding van het Openbaar Ministerie (OM) en dat de onschuldpresumptie daarmee wordt geschonden;
- de verweren tegen de strafbare feiten waarvoor een vrijspraak is gevolgd, aangezien deze feiten na het wijzigingsbesluit geen grondslag meer vormen voor het bestreden besluit.

<u>Is er sprake van slecht levensgedrag?</u>

6. De Kansspelautoriteit heeft twee redeneerlijnen ten grondslag gelegd aan de weigering tot afgifte van de exploitatievergunning. De eerste redeneerlijn houdt kort gezegd in dat eiseres en [persoon A] van slecht levensgedrag zijn, omdat zij zich hebben schuldig gemaakt aan strafbare feiten, waaronder het bevorderen van deelname aan illegale online kansspelen. De tweede redeneerlijn houdt in dat eiseres en [persoon A] van slecht levensgedrag zijn, omdat zij het illegale online kansspelaanbod hebben gefaciliteerd. De rechtbank beoordeelt allereerst of de Kansspelautoriteit zich met de eerste redeneerlijn terecht op het standpunt heeft gesteld dat eiseres en [persoon A] van slecht levensgedrag zijn en of het

bestreden besluit op dit punt voldoende is gemotiveerd.

Juridisch kader

7. Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit gelezen in samenhang met artikel 7 van het Speelautomatenbesluit, bepaalt dat een exploitatievergunning niet wordt verleend aan degene die in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Volgens vaste jurisprudentie gelden er geen beperkingen ten aanzien van de feiten of omstandigheden die bij de beoordeling van slecht levensgedrag mogen worden betrokken.2 Doorgaans zal het gaan om strafbare gedragingen.

7.1. De beoordeling van slecht levensgedrag moet plaatsvinden aan de hand van een aantal criteria, zoals de ernst van het gepleegde strafbare feit, mede in relatie tot de beoogde functie, de hoogte van de opgelegde straf en eventuele andere veroordelingen wegens strafbare feiten in het recente verleden. Uiteindelijk zal de beoordeling van slecht levensgedrag zich dienen toe te spitsen op de vraag of kan worden aangenomen dat de betrokkene, gelet op wat bekend is over door hem in het verleden gepleegde strafbare feiten en ander gedrag, zich zal gedragen op een wijze die, bezien in het licht van de beoogde functie, als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd.3 Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dient door de Kansspelautoriteit te worden gemotiveerd waarom de feiten en omstandigheden die aan het oordeel over het levensgedrag ten grondslag liggen, in dat concrete geval relevant zijn voor de exploitatie van het bedrijf. Verder moet gemotiveerd worden hoe de betrokkene vooraf had kunnen weten dat hij, gezien die feiten en omstandigheden, niet aan de voorwaarde dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, voldoet. Ook moet het bestuursorgaan motiveren waarom de feiten en omstandigheden waarop het zijn weigering of intrekking baseert niet gering zijn en waarom zij, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van de betrokkene.4 In de Beleidsregels levensgedragtoets is nader bepaald hoe de Kansspelautoriteit beoordeelt dat sprake is van slecht levensgedrag.

De strafbare gedragingen

8. Op 2 maart 2023 heeft de strafrechter van de rechtbank Rotterdam vonnissen gewezen in strafzaken tegen eiseres5 en [persoon A]6. Eiseres is door de rechtbank veroordeeld voor het medeplegen van de overtreding van een voorschrift, gesteld bij artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet op de kansspelen (geldend ten tijde van de betreffende feiten) (Wok (oud)), begaan door een rechtspersoon, meermalen gepleegd, in de periode van 1 januari 2017 tot en met 28 maart 2019. Kort gezegd, betreft dit het bevorderen van deelname aan illegale online kansspelen. [persoon A] is veroordeeld voor het feitelijk leidinggeven aan dit feit en daarnaast voor het feitelijk leidinggeven aan het medeplegen van gewoontewitwassen, begaan door een rechtspersoon. De gedragingen die aan de veroordelingen ten grondslag liggen betreffen kort gezegd de assemblage, exploitatie, administratie en het onderhoud van Cash Centers. Cash Centers zijn automaten die onder meer werden geplaatst in winkels en horecagelegenheden. In een Cash Center werd door een gebruiker contant geld gestort op een account, waarna er met dat account online betaald kon worden op een (beperkt) aantal websites, waaronder de website www.forzza.com, een aanbieder van illegale online kansspelen. De Cash Centers boden niet slechts een betaalmogelijkheid op www.forzza.com, maar boden, nadat daarop een account was aangemaakt, met diezelfde accountgegevens de mogelijkheid om in te loggen op www.forzza.com. Registratie op de website was in dat geval niet meer nodig. Een account op de Cash Centers kon anoniem worden aangemaakt en via dat account kon dus anoniem worden deelgenomen aan de op de website van www.forzza.com aangeboden kansspelen. Daarmee werd bijvoorbeeld ook voor minderjarigen de mogelijkheid gecreëerd om deel te nemen aan de illegale online kansspelen. Eventuele winst kon contant worden uitgekeerd vanaf hetzelfde Cash Center als waar het account op was aangemaakt. Een groot deel van de omzet van de Cash Centers werd gegenereerd met de online kansspelen via www.forzza.com.

8.1. Met deze strafrechtelijke veroordelingen is naar de bestuursrechtelijke maatstaven in de onderhavige procedure voldoende aannemelijk dat eiseres en [persoon A] deze strafbare feiten hebben begaan. De

strafrechter heeft in de vonnissen overwogen dat met de Cash Centers een dienst werd geboden die verder strekte dan het enkel zijn van een betaaldienst. Eiseres heeft in de onderhavige procedure onvoldoende aangevoerd om anders dan de rechtbank in de strafzaak heeft gedaan aan te nemen dat de Cash Centers niet zijn aan te merken als betaaldienst en dat er om die reden geen sprake is van strafbare gedragingen.

Slecht levensgedragtoets

9. De Kansspelautoriteit heeft zich naar het oordeel van de rechtbank deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat uit deze strafrechtelijke veroordelingen blijkt dat eiseres en [persoon A] van slecht levensgedrag zijn. Aan de strafrechtelijke veroordelingen heeft de Kansspelautoriteit groot gewicht mogen toekennen, omdat het gaat om ernstige gedragingen en deze zich meerdere malen over een periode van meer dan twee jaar hebben voorgedaan. De gedragingen raken direct aan de belangen die de Wet op de kansspelen (Wok) beoogt te beschermen, namelijk consumentenbescherming, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De gedragingen zijn relevant voor de exploitatie van het bedrijf, nu deze door eiseres en [persoon A] zijn gepleegd in de uitoefening van het bedrijf. Eiseres en [persoon A] hebben de mazen van de wet opgezocht met als doel om financieel mee te profiteren van het illegale online gokken. Het is daarom op dit moment onvoldoende aannemelijk dat eiseres en [persoon A] zich in de toekomst (in hun functie) zullen gedragen op een maatschappelijk aanvaardbare wijze.

9.1. Eiseres heeft aangevoerd dat het niet duidelijk was dat de gedragingen niet toegestaan waren onder de Wok (oud). De rechtbank volgt eiseres niet in dat standpunt. Daarbij weegt de rechtbank mee dat eiseres een professionele marktpartij is en dat [persoon A] al geruime tijd actief is in de gokwereld en dat zij dus op de hoogte dienen te zijn van de regelgeving. Voor zover zij menen dat sprake was van onduidelijkheden, hadden zij zich daarover moeten laten adviseren. Eiseres en [persoon A] hadden meer kunnen en moeten doen om te onderzoeken of hun gedragingen al dan niet waren toegestaan onder de Wok (oud). Eiseres en [persoon A] hebben zich nooit van gedegen professioneel advies laten voorzien of de constructie met de Cash Centers was toegestaan. Evenmin hebben zij bijvoorbeeld het bedrijfsmodel vooraf aan de Kansspelautoriteit voorgelegd met het verzoek om een opinie over de rechtmatigheid daarvan. Het contact met de Kansspelautoriteit dat er wel is geweest, vond niet plaats voorafgaand aan de exploitatie van de Cash Centers, maar pas daarna. De Kansspelautoriteit heeft toen bovendien enkel een algemene uitleg gekregen over de werking van de Cash Centers, zonder vermelding van de specifieke functionaliteit van een Cash Center-account in relatie tot de toegang tot de website www.forzza.com. Dat [persoon A] heeft aangegeven dat er via de Cash Centers betaald kon worden op 18-plus-sites, zoals hij op de zitting heeft verklaard, kan niet als een vermelding van deze specifieke functionaliteit worden gezien. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat het uitgangspunt van de Wok was, en ook nu nog is, dat het online aanbieden van kansspelen zonder vergunning verboden is en dat er een verplichting tot het staken van illegaal aanbod bestaat.7 Het prioriteringsbeleid van de Kansspelautoriteit houdt in dat met voorrang wordt opgetreden tegen aanbieders die zich actief richten op de Nederlandse markt, maar dat is, anders dan eiseres heeft aangevoerd, geen gedoogbeleid.8 De stelling van eiseres dat de Kansspelautoriteit geen inspanningen heeft verricht om de rol van banken en andere betaaldienstverleners in soortgelijke zaken te (laten) onderzoeken, is evenmin van belang bij de beoordeling van de vraag of de Kansspelautoriteit zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat eiseres en [persoon A] niet voldoen aan het vereiste dat zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Overigens is de Kansspelautoriteit ten aanzien van banken en andere betaaldienstverleners niet de bevoegde toezichthouder. Het beroep van eiseres op het arrest van het gerechtshof Amsterdam van 25 oktober 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2016:4212) kan niet slagen, reeds omdat daarin niet de vraag aan de orde was of de status van het beleid van de Kansspelautoriteit onduidelijk is, maar de vraag of in dat specifieke geval artikel 3:40, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek eraan in de weg staat dat een in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok gesloten overeenkomst nietig of vernietigbaar is.

9.2. Het tijdsverloop van ruim vijf jaar tussen het eindigen van de pleegperiode en het nemen van het wijzigingsbesluit, maakt niet dat de Kansspelautoriteit een andere afweging had moeten maken. De

normale terugkijktermijn die wordt gehanteerd betreft, gelet op artikel 8, eerste lid, van de Beleidsregels levensgedragtoets, acht jaren en de rechtbank ziet geen aanleiding waarom daar in dit geval van dient te worden afgeweken. Ook het feit dat eiseres door de strafrechter schuldig is verklaard zonder oplegging van straf en dat [persoon A] een taakstraf van 240 uren heeft gekregen, terwijl voor feiten als witwassen gelet op de Oriëntatiepunten voor straftoemeting hoge geldboetes (voor rechtspersonen) en gevangenisstraffen (voor natuurlijke personen) kunnen worden opgelegd, hoefde bij de Kansspelautoriteit niet tot een andere afweging te leiden. Daarbij acht de rechtbank relevant dat de strafrechter heeft overwogen dat de strafbare feiten ernstig zijn en dat de strafmatiging betrekking heeft op de huidige stand van zaken omtrent online gokken, het feit dat er sprake was van een blanco strafblad en dat het strafrechtelijk optreden gevolgen heeft gehad voor het leven van [persoon A] . Het gaat dan onder meer om verstrekkende financiële gevolgen door de inbeslagname en dat [persoon A] ernstige bedreigingen stelt te hebben ontvangen in verband met de beoogde sluitingen van horecapanden waar de Cash Centers stonden. Ook was er sprake van overschrijding van de redelijke termijn.9

9.3. De beroepsgrond slaagt niet.

Tussenconclusie

10. Gelet op al het voorgaande heeft de Kansspelautoriteit zich met de eerste redeneerlijn deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat eiseres en [persoon A] in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn, waardoor de Kansspelautoriteit de vergunning terecht heeft geweigerd. De tweede redeneerlijn die de Kansspelautoriteit aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd en de daartegen gerichte beroepsgronden behoeven daarom geen bespreking.

Vertrouwensbeginsel

11. Eiseres voert aan dat de Kansspelautoriteit haar nooit heeft gewezen op een mogelijke overtreding van de Wok (oud), terwijl zij vanaf het plaatsen van de Cash Centers steeds proactief contact heeft gehad met de Kansspelautoriteit om duidelijkheid te verschaffen over de apparaten. In de periode dat de Kansspelautoriteit en het OM onderzoek deden, is er geen waarschuwing gegeven en is de toen lopende exploitatievergunning niet ingetrokken. Met het uitblijven van handhavend optreden is bij eiseres het vertrouwen gewekt dat de exploitatievergunning voor speelautomaten opnieuw zou worden afgegeven.

11.1. De rechtbank volgt de visie van eiseres niet. De Kansspelautoriteit heeft op de zitting toegelicht dat er in 2018 een onderzoek is gestart dat medio 2018 is overgedragen aan het OM vanwege de benodigde onderzoeksbevoegdheden. In oktober 2021 is de Kansspelautoriteit door het OM op de hoogte gesteld van de resultaten van het onderzoek. Kort daarna, op 11 januari 2022, heeft de Kansspelautoriteit het primaire besluit genomen. Anders dan eiseres stelt, is de rechtbank gelet op hetgeen zij onder 9.1. heeft overwogen, van oordeel dat de Kansspelautoriteit in de onderzoeksperiode niet volledig is geïnformeerd over de werking van de Cash Centers door eiseres en [persoon A] en dus ook niet op basis van die informatie handhavend had dienen op te treden. Eiseres mocht er dus niet gerechtvaardigd op vertrouwen dat het niethandhavend optreden van de Kansspelautoriteit in de periode 2018-2021 betekende dat zij opnieuw een exploitatievergunning zou krijgen.

11.2. De beroepsgrond slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

12. Eiseres stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een gelijke behandeling van gelijke gevallen. Aan aanbieders van online kansspelen wordt een afkoelperiode van 2 jaren en 9 maanden aangeboden, terwijl eiseres voor een langere termijn geen exploitatievergunning zal kunnen verkrijgen.

12.1.

De rechtbank volgt het standpunt van eiseres niet dat zij als exploitant van speelautomaten gelijk te stellen is met een aanbieder van online kansspelen. Voor de beoordeling van een vergunning voor de exploitatie van speelautomaten geldt de "slecht levensgedragstoets" zoals bedoeld in artikel 30h van de Wok in samenhang met artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 7 van het Speelautomatenbesluit. Bij de beoordeling van een vergunning voor de exploitatie van kansspelen op afstand (koa-vergunning) geldt de (op de Wet Bibob gebaseerde) "betrouwbaarheidstoets" zoals bedoeld in artikel 31i, eerste lid, van de Wok in samenhang met artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Beleidsregels vergunning kansspelen op afstand (Beleidsregels vKoa (oud)). Voor beide vergunningen gelden andere eisen, zodat reeds daarom geen sprake kan zijn van gelijke gevallen.

12.2. Ook is er geen sprake van een (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling. Op 1 april 2021 is de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) in werking getreden. Hierdoor is de onlinekansspelmarkt op 1 oktober 2021 opengesteld. Deze wet heeft als doel om spelers naar verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, oftewel: het kanaliseren van spelers van het illegale naar het legale online aanbod (zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 2 en 15). Daarom is in de Beleidsregels vKoa (oud) een tijdelijke overgangsregeling opgenomen, die liep van 1 april 2021 tot 1 april 2022. Deze tijdelijke regeling houdt in dat eerder illegaal online kansspelaanbod niet automatisch tot afwijzing van een aanvraag om een vergunning tot het exploiteren van online kansspelen hoeft te leiden, mits dat aanbod voldoet aan bepaalde voorwaarden. Zo mag het eerdere illegale aanbod niet binnen 2 jaren en 9 maanden voorafgaand aan de aanvraag hebben plaatsgevonden en moet dit aanbod binnen de door de Kansspelautoriteit aangegeven grenzen zijn gebleven. Verder moeten aanvragers voldoen aan de overige in de Beleidsregels vKoa (oud) genoemde voorwaarden. Hiermee is een balans gevonden tussen het kanalisatiebelang en het belang van veilig aanbod. Dit kanalisatiebelang speelt geen rol bij de exploitatievergunning van speelautomaten, zodat reeds daarom geen sprake kan zijn van een (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling tussen eiseres en aanbieders van online kansspelen. Overigens is de geldigheidsduur van de tijdelijke overgangsregeling verstreken.

12.3. De beroepsgrond slaagt niet.

Misbruik van bevoegdheid

13. Eiseres voert aan dat de Kansspelautoriteit misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden in de zin van artikel 3:3 van de Awb, door het OM in te schakelen om een dossier op te bouwen om eiseres tegen te werken.

13.1. De rechtbank ziet dit anders. De Kansspelautoriteit heeft zelf onderzoek gedaan naar de Cash Centers en heeft op enig moment besloten om het onderzoek over te dragen aan het OM. Daaruit is het strafrechtelijke onderzoek gevolgd dat heeft geleid tot de strafrechtelijke vervolging en veroordeling van eiseres en [persoon A] . Deze handelwijze is door de strafrechter getoetst.10 De genoemde bevoegdheden heeft de Kansspelautoriteit niet ingezet in het kader van de weigering van de vergunningsaanvraag.

13.2. De beroepsgrond slaagt niet.

Evenredigheid

14. In het kader van de evenredigheid voert eiseres aan dat het niet krijgen van de vergunning ertoe zal leiden dat het voortbestaan van het bedrijf in gevaar komt. Dat heeft consequenties voor de werknemers, leveranciers en klanten en zal enorme schade veroorzaken voor eiseres. Verder is niet te overzien in hoeverre [persoon A] in de toekomst nog vergunningen zal kunnen aanvragen. De Kansspelautoriteit had daarom volgens eiseres moeten volstaan met een minder vergaande maatregel. Eiseres doet in dit kader een beroep op artikel 1 van het Eerste protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EP). Dit artikel beschermt burgers tegen de inmenging door de overheid in hun eigendommen. Nu eiseres al jarenlang exploitatievergunningen heeft gekregen en deze ook noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering (en daarmee onderdeel zijn van het eigendom van de

rechtspersoon), betreft de weigering van de exploitatievergunning een inmenging door de overheid in haar eigendom. Volgens eiseres is er sprake van een onevenredige last en bestaat er geen fair balance tussen het te dienen algemene belang en de aantasting van het eigendomsrecht van eiseres. In dit verband verwijst eiseres naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), in de zaak Tre Traktörer Aktiebolag tegen Zweden van 7 juli 1989, nr. 10873/84.

14.1. De rechtbank is, met de Kansspelautoriteit, van oordeel dat niet kon worden volstaan met een minder vergaande maatregel. Artikel 30k, eerste lid, van de Wok bevat een dwingende weigeringsgrond. Als vastgesteld wordt dat er sprake is van slecht levensgedrag in de zin van het Speelautomatenbesluit, moet de vergunning worden geweigerd. Deze gebonden bevoegdheid vindt zijn grondslag in een wet in formele zin, namelijk de Wok. Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is om die reden niet mogelijk.11 Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die niet (ten volle) zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en die de wettelijke bepaling zozeer in strijd doet zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat toepassing daarvan achterwege moet blijven.

14.2. Het beroep op artikel 1 van het EP leidt niet tot een andere conclusie. Het bestreden besluit behelst geen onteigening, maar regulering van eigendom in de zin van artikel 1, tweede paragraaf, van het EP.12 Eiseres behoudt immers de eigendom van het bedrijf, maar kan bepaalde bedrijfsactiviteiten niet meer uitoefenen, omdat zij daarvoor een vergunning mist. Voor de beantwoording van de vraag of het bestreden besluit getuigt van een fair balance, dient te worden beoordeeld of evenwicht bestaat tussen het algemeen belang en dat van de fundamentele rechten van eiseres, nu de gerechtvaardigde inmenging in het algemeen belang op haar geen onevenredige last mag leggen.13 De rechtbank is van oordeel dat van een onevenredige last bij het bestreden besluit geen sprake is. Een vergunningensysteem voor speelautomaten betreft een regulering in het algemeen belang in het kader van consumentenbescherming, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Een vergunningensysteem zoals de onderhavige, waarbij de vergunning voor een aantal jaren geldig is en er dan een nieuwe toets plaatsvindt, is niet onevenredig gelet op de te beschermen belangen. De positie van eiseres verschilt ook niet van die van andere bedrijven die speelautomaten exploiteren. Immers, elk bedrijf moet bij het verlopen van een bestaande vergunning een nieuwe aanvraag indienen voor een exploitatievergunning en als op dat moment blijkt dat sprake is van slecht levensgedrag, wordt de aanvraag afgewezen. Het weigeren van een (nieuwe) exploitatievergunning zal altijd tot gevolg hebben dat een bedrijf zijn exploitatie moet staken. Het bestreden besluit getuigt dus van een fair balance tussen het te dienen algemene belang en de aantasting van het eigendomsrecht van eiseres.

14.3. De beroepsgrond slaagt niet

Conclusie en gevolgen

15. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat eiseres geen gelijk krijgt. Eiseres krijgt daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R. van den Wildenberg, voorzitter, en mr. M.V. van Baaren en mr. A.M.J. Adriaansen, leden, in aanwezigheid van E.J. van den Doel, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 13 november 2024.

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.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving en beleidsregels

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:3

Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 6:19, eerste lid

Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Wet op de kansspelen

Artikel 30h

1. Het is verboden zonder vergunning van de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, een of meer speelautomaten te exploiteren.

2. Onder exploiteren wordt verstaan het bedrijfsmatig en als eigenaar gebruiken of aan een ander in gebruik geven van een of meer speelautomaten.

Artikel 30i, tweede lid, onder b
Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:
b. de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, waaraan de aanvrager van de vergunning, en de bedrijfsleiders en beheerders van de exploitatie dienen te voldoen.

Artikel 30k, eerste lid

De vergunning wordt geweigerd indien niet wordt voldaan aan de krachtens artikel 30i, eerste lid, onder a en b, en tweede lid, onder b, geldende eisen.

Speelautomatenbesluit 2000

Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b

Een aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting of een speelautomatenhal wordt niet verleend aan degene die:
b. in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Artikel 7

Artikel 4 is van overeenkomstige toepassing op de aanvrager van een exploitatievergunning en de bedrijfsleiders en beheerders van een exploitatie.

Beleidsregels levensgedragtoets

Artikel 3

Een aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder is in enig opzicht van slecht levensgedrag als, gelet op zijn betrokkenheid bij antecedenten, onvoldoende kan worden aangenomen dat hij zich in zijn functie zal gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd.

Artikel 4

De raad van bestuur stelt vast of een aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder van een exploitatie in enig opzicht van slecht levensgedrag is, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, en artikel 7 van het besluit, op basis van:

1. feiten en omstandigheden die voldoende aannemelijk maken dat de aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder betrokken was bij een of meer antecedenten;
2. het tijdsverloop tussen en na de antecedenten;
3. de ernst en het aantal van de antecedenten;
4. de relatie van de antecedenten met de vergunning en functie.

Artikel 8, eerste en derde lid

1. De raad van bestuur betrekt bij de levensgedragtoets in ieder geval de antecedenten waarvan voldoende aannemelijk is dat ze zijn begaan in de acht jaar voorafgaande aan de beslissing omtrent de vergunning.

()

3. Als de ernst van een antecedent of het aantal antecedenten daar naar het oordeel van de raad van bestuur aanleiding voor geeft, kan de raad van bestuur ook antecedenten bij de beoordeling betrekken waarvan voldoende aannemelijk is dat ze zijn gepleegd voor de in het eerste en tweede lid genoemde periodes.

Artikel 9

Bij de beoordeling van de ernst van een antecedent kan de raad van bestuur in ieder geval de volgende aspecten betrekken:

1. de voor dat antecedent opgelegde, gevorderde, overeengekomen of voorgenomen sanctie;
2. de sanctie die voor soortgelijke antecedenten is opgelegd;
3. de aard van het antecedent;
4. de duur van het antecedent;
5. de omvang van het antecedent;
6. de context van het antecedent;
7. de gevolgen van het antecedent;
8. de mate van schuld en/of opzet waarmee het antecedent is begaan.

---

1 [persoon A] wordt door de Kansspelautoriteit aangemerkt als bedrijfsleider, omdat hij via [bedrijf A] . indirect bestuurder is van eiseres.

2 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2551.

3 College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) 30 mei 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW:7465 en ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3059.

4 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690, r.o. 8.2.

5 Rechtbank Rotterdam 2 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1804.

6 Rechtbank Rotterdam 2 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1800.

7 ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1833.

8 ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295.

9 Rechtbank Rotterdam 2 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1800, r.o. 9.2 - 9.5.

10 Rechtbank Rotterdam 2 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1800 en ECLI:NL:RBROT:2023:1804, r.o. 5.2 en 5.3.

11 ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

12 Dit volgt o.a. uit EHRM 7 juli 1989, Tre Traktörer Aktiebolag tegen Zweden, nr. 10873/848, paragraaf 55 en EHRM 30 augustus 2007 (Grote Kamer), Pye tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 44302/02, paragraaf 66.

13 ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1976.
