ECLI:NL:RVS:2019:3059

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	11-09-2019
Datum publicatie	11-09-2019
Zaaknummer	201807996/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2018:15709, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 april 2017 heeft de kansspelautoriteit een aanvraag van LSA om een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201807996/1/A3.

Datum uitspraak: 11 september 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

L.S.A. B.V., gevestigd te Oegstgeest,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 augustus 2018 in zaak nr. 17/7067 in het geding tussen:

LSA

en

raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de kansspelautoriteit).

Procesverloop

Bij besluit van 13 april 2017 heeft de kansspelautoriteit een aanvraag van LSA om een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten afgewezen.

Bij besluit van 6 september 2017 heeft de kansspelautoriteit het door LSA daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 augustus 2018 heeft de rechtbank het door LSA daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft LSA hoger beroep ingesteld.

De kansspelautoriteit heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

LSA heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juni 2019, waar LSA, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. A. Kara, advocaat te Maastricht, en de kansspelautoriteit, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Wildemors, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. LSA is een bedrijf dat speelautomaten exploiteerde.

2.1. Eerder heeft de kansspelautoriteit bij besluit van 13 maart 2006 aan de rechtsvoorganger van LSA een vergunning tot 13 maart 2016 verleend voor het exploiteren van speelautomaten. Op 13 november 2015 heeft LSA een aanvraag ingediend voor een nieuwe exploitatievergunning. Bij besluit van 21 juli 2016 heeft de kansspelautoriteit deze aanvraag buiten behandeling gesteld.

2.2. Op 22 november 2016 heeft LSA wederom een aanvraag voor een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten bij de kansspelautoriteit ingediend. De kansspelautoriteit heeft deze aanvraag ten eerste afgewezen op grond van artikel 30k, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 30i, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) en artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000, omdat LSA en haar leidinggevenden van slecht levensgedrag zouden zijn. De kansspelautoriteit stelt dat [gemachtigde] en zijn zoon, [zoon], de bedrijfsleiders van LSA zijn. De kansspelautoriteit heeft de aanvraag om een exploitatievergunning ook afgewezen op grond van artikel 30k, derde lid, van de Wok in samenhang gelezen met artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet bibob).

LSA is het hier niet mee eens.

Gelegenheid om stukken over te leggen

3. LSA betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij tijdig en voldoende in de gelegenheid is gesteld om de benodigde gegevens en bescheiden over te leggen om haar aanvraag om een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten te onderbouwen.

Zij voert aan dat de rechtbank ten onrechte in haar oordeel heeft betrokken dat de kansspelautoriteit bij besluit van 21 juli 2016 haar eerdere aanvraag om een exploitatievergunning buiten behandeling heeft gesteld, omdat zij niet alle door de kansspelautoriteit gevraagde gegevens zou hebben overgelegd. Volgens LSA is het besluit van 21 juli 2016 naar het verkeerde adres gestuurd en is zij eerst van dit besluit op de hoogte geraakt toen het werd ingebracht in een andere procedure. Daarnaast stelt LSA eind januari 2017 alle door de kansspelautoriteit gevraagde gegevens te hebben overgelegd.

3.1. In deze procedure ligt niet het besluit van 21 juli 2016 voor, waarbij de kansspelautoriteit een eerdere aanvraag van LSA om een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten buiten behandeling heeft gesteld. Daarom is, anders dan de rechtbank heeft overwogen, in zoverre niet relevant of LSA in het kader van dat besluit voldoende in de gelegenheid is gesteld om de gevraagde gegevens over te leggen. Dit leidt evenwel niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, omdat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de kansspelautoriteit in deze procedure LSA in de gelegenheid heeft gesteld haar aanvraag om een exploitatievergunning aan te vullen. LSA heeft immers op 5 februari 2017 een schriftelijke zienswijze over het voornemen van de kansspelautoriteit ingediend, deze zienswijze op 22 februari 2017 mondeling toegelicht en in de bezwaarfase de mogelijkheid gehad eventuele stukken over te leggen. Zoals de rechtbank verder terecht heeft geoordeeld, heeft LSA niet onderbouwd waarom de ontvlechting van de zakelijke en privérelaties tussen [gemachtigde] en zijn broer ertoe heeft geleid dat de benodigde gegevens niet tijdig konden worden overgelegd. Evenmin heeft LSA gestaafd met stukken of anderszins dat zij eind januari 2017 wel alle door de kansspelautoriteit gevraagde gegevens heeft overgelegd, zodat daaraan voorbij moet worden gegaan.

Het betoog slaagt niet.

Bedrijfsleider

4. LSA betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de kansspelautoriteit [zoon] heeft mogen aanmerken als de feitelijke bedrijfsleider van LSA.

Zij voert aan dat [zoon] zich op geen enkele wijze heeft opgesteld als bedrijfsleider van LSA, maar slechts als tolk van zijn vader, [gemachtigde], heeft gefungeerd.

4.1. De kansspelautoriteit heeft aan haar standpunt dat [zoon] als de feitelijke bedrijfsleider van LSA moet worden aangemerkt de volgende feiten en omstandigheden ten grondslag gelegd. Gedurende de behandeling van de aanvraag van LSA om een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten zijn verscheidende e-mails, waarbij de accountant van LSA vragen van de kansspelautoriteit beantwoordde, cc aan het e-mailadres [].com verzonden. Aannemelijk is dat dit e-mailadres aan [zoon] toebehoort. Daarnaast heeft [zoon] LSA op de hoorzitting van 22 februari 2017 vertegenwoordigd en daarbij zelf het woord gevoerd, direct gereageerd op vragen over de exploitatie door en financiering van LSA zonder zijn

vader, [gemachtigde], daarbij te consulteren, en geregeld gesproken van "wij" en "ons" in relatie tot LSA. Ook heeft [zoon] zowel voor als na de hoorzitting namens LSA telefonisch contact gezocht met de kansspelautoriteit over de voortgang van de behandeling van de aanvraag van LSA om een exploitatievergunning.

4.2. Op basis van deze feiten en omstandigheden die door LSA niet zijn weersproken, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de kansspelautoriteit [zoon] als feitelijk leidinggevende van LSA heeft mogen aanmerken.

Het betoog slaagt niet.

Slecht levensgedrag

5. LSA betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de kansspelautoriteit zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat LSA en haar leidinggevenden van slecht levensgedrag zijn.

Zij voert aan dat zij weliswaar een periode niet heeft beschikt over een exploitatievergunning, maar dat in de ruim twintig jaar dat zij wel daarover beschikte nooit sprake is geweest van een overtreding. Daarnaast stelt LSA dat in de periode waarin zij niet beschikte over een exploitatievergunning controles zijn uitgevoerd, dat er geen overtredingen zijn geweest en dat belasting is betaald over deze periode. De belangen van de consument waren wel degelijk beschermd. Nu zij heeft gehandeld alsof zij wel over een exploitatievergunning beschikte en geen overtredingen heeft begaan, kan volgens LSA niet worden geconcludeerd dat haar leidinggevenden van slecht levensgedrag zijn geweest alleen op grond van het feit dat zij niet over een exploitatievergunning beschikten. Het niet beschikken over een exploitatievergunning is niet van dusdanig gewicht en ernst dat kan worden aangenomen dat haar leidinggevenden van slecht levensgedrag zijn, aldus LSA.

5.1. Tussen LSA en de kansspelautoriteit is niet in geschil dat LSA in de periode van 13 maart 2016 tot in ieder geval 5 februari 2017 in strijd met artikel 30h, eerste lid, van de Wok zonder de daarvoor benodigde vergunning kansspelautomaten heeft geëxploiteerd. Uit artikel 36, eerste lid, van de Wok volgt dat dit een misdrijf is, voor zover opzettelijk begaan, en voor het overige een overtreding is.

5.2. Op grond van artikel 4, tweede lid, van het Speelautomatenbesluit wordt een exploitatievergunning niet verleend als de desbetreffende persoon in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De kansspelautoriteit heeft voor de uitleg van slecht levensgedrag aangesloten bij de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: het CBb) van 30 mei 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW7465. Het CBb heeft in deze uitspraak overwogen dat de beoordeling of een persoon van slecht levensgedrag is, 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. Misdrijven die in een ver verleden zijn gepleegd, en die zijn gevolgd door een lange periode zonder strafbare feiten en veroordelingen, zouden eerder buiten beschouwing moeten blijven. Uiteindelijk zal de beoordeling van slecht levensgedrag zich moeten toespitsen op de vraag of kan worden aangenomen dat de desbetreffende persoon, gelet op wat bekend is over door hem in het verleden gepleegde strafbare feiten en ander gedrag, zich zal gedragen op de wijze die, bezien in het licht van de beoogde functie, als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd.

5.3. In het besluit van 6 september 2017 heeft de kansspelautoriteit zich op het volgende standpunt gesteld.

LSA heeft in de periode van 13 maart 2016 tot in ieder geval 5 februari 2017 opzettelijk artikel 30h, eerste lid, van de Wok overtreden door speelautomaten te exploiteren zonder over de daarvoor benodigde vergunning te beschikken, wat, gelet op artikel 36, eerste lid, van de Wok, een misdrijf is. LSA was er immers van op de hoogte dat haar exploitatievergunning tot 13 maart 2016 geldig was, nu zij daarop bij brief van 30 september 2015 is geattendeerd. LSA wist ook dat zij een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten nodig had, en heeft dan ook op 13 november 2015 en op 22 november 2016 daartoe aanvragen ingediend. Onvergunde exploitatie van speelautomaten is een zeer ernstig feit, aangezien daarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden omzeild. Een exploitatievergunning is van belang met het oog op de kwetsbaarheid van de kansspelbranche voor fraude, bedrog en verslaving en de bescherming van consumenten daartegen. Gelet op het structurele, althans herhaaldelijke, en opzettelijke karakter van het handelen van LSA, de langdurige en actuele pleegperiode en de kwetsbaarheid van de

speelautomatenbranche voor fraude, bedrog en verslaving, moet het handelen van LSA dan ook als een ernstig feit worden aangemerkt. Van een onderneming zoals LSA die zich richt op de exploitatie van speelautomaten en van haar leidinggevenden mag worden verwacht dat deze zich niet schuldig maken aan het plegen van ernstige strafbare feiten. Dit misdrijf kan worden toegerekend aan [gemachtigde] als formeel bestuurder en bedrijfsleider van LSA. Eveneens kan dit misdrijf aan [zoon] als feitelijke bedrijfsleider van LSA worden toegerekend. Zij zijn als bedrijfsleiders en beheerders verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen LSA en hadden ervan op de hoogte moeten zijn dat een exploitatievergunning noodzakelijk is voor het exploiteren van speelautomaten.

Gezien het voorgaande, de kwetsbare speelautomatenbranche waarin LSA opereert en de functies die haar bedrijfsleiders daarbij innemen, is niet aannemelijk dat LSA en haar bedrijfsleiders zich in de toekomst zullen gedragen op een maatschappelijk aanvaardbare wijze.

5.4. Gelet op de hiervoor weergegeven motivering van de kansspelautoriteit, heeft de kansspelautoriteit zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat LSA opzettelijk artikel 30h, eerste lid, van de Wok heeft overtreden en dat niet aannemelijk is dat LSA en haar bedrijfsleiders zich in de toekomst zullen gedragen op een maatschappelijk aanvaardbare wijze. Dat LSA geen andere overtredingen of misdrijven heeft begaan tijdens de periode waarin zij speelautomaten exploiteerde zonder de daarvoor benodigde exploitatievergunning, betekent niet dat het daarom minder erg is dat zij zonder een vergunning speelautomaten exploiteerde. Dat geldt evenzeer voor de door LSA naar voren gebrachte omstandigheid dat zij twintig jaar heeft beschikt over een exploitatievergunning voor speelautomaten en daarbij nooit overtredingen heeft begaan. LSA was ervan op de hoogte dat zij een exploitatievergunning voor de speelautomaten nodig had, maar koos er desondanks voor een lange periode zonder vergunning speelautomaten te exploiteren. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de kansspelautoriteit zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat LSA en haar bedrijfsleiders van slecht levensgedrag zijn.

Het betoog slaagt niet.

5.5. Uit wat onder 5.4. is overwogen, volgt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de kansspelautoriteit de aanvraag van LSA om een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten op grond van artikel 30i, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wok en artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000 terecht heeft afgewezen, omdat LSA en haar bedrijfsleiders van slecht levensgedrag zijn. Daarom komt de Afdeling niet meer aan de vraag toe of de kansspelautoriteit de aanvraag van LSA ook op grond van artikel 30k, derde lid, van de Wok in samenhang gelezen met artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet bibob heeft mogen afwijzen.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.J.L. Crombach, griffier.

w.g. Borman w.g. Crombach

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2019

689.

BIJLAGE

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

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:

a. de gegevens, welke bij de aanvraag van een vergunning dienen te worden verstrekt. Deze gegevens bevatten in ieder geval de identiteit van de in het tweede lid, onder b, bedoelde personen;

b. de vereiste beschikbaarheid van faciliteiten voor onderhoud en reparatie van speelautomaten.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:

a. de bij de aanvraag van de vergunning verschuldigde vergoeding voor de kosten verbonden aan de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de vergunning, en voor de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving door de vergunninghouder van de bij of krachtens deze Titel vastgestelde voorschriften;

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

1. 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.

2. De vergunning kan voorts worden geweigerd, indien de aanvrager of de andere in artikel 30i, tweede lid, onder b, bedoelde personen, de bij of krachtens deze Titel vastgestelde bepalingen hebben overtreden in de drie jaren voorafgaande aan het moment van aanvraag van de vergunning.

3. De vergunning kan ook worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

4. Voordat toepassing wordt gegeven aan het derde lid, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

Artikel 36

1. Gedragingen in strijd met de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, 30b, eerste lid, 30h, eerste lid, 30m, eerste lid, en 30t, eerste, tweede en vijfde lid, zijn misdrijven, voorzover zij opzettelijk zijn begaan, en overigens overtredingen.

2. Gedragingen in strijd met de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder b en d, 7c, tweede lid, 13, 14, en 27 zijn overtredingen.

3. Gedragingen, die in dit artikel als misdrijf of als overtreding zijn aangemerkt, zijn economische delicten in de zin van artikel 1, aanhef en onder 3°, van de Wet op de economische delicten.

Speelautomatenbesluit 2000

Artikel 4

1. Een aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting of een speelautomatenhal wordt niet verleend aan degene die:

[]

b. in enig opzicht van slecht levensgedrag is,

[]

8. De eisen van het eerste tot en met het zevende lid zijn van overeenkomstige toepassing op bedrijfsleiders en beheerders van een hoogdrempelige inrichting of een speelautomatenhal.

Artikel 7

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

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Artikel 3

1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of

b. strafbare feiten te plegen.

2. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,

b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,

c. de aard van de relatie en

d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

[]

4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,

b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of

c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.

5. De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:

a. de mate van het gevaar en

b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.

6. Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.

7. Voorzover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, kan het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

8. In dit artikel wordt mede verstaan onder strafbaar feit een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.