ECLI:NL:RVS:2024:2690

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	03-07-2024
Datum publicatie	03-07-2024
Zaaknummer	202103776/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij vier afzonderlijke besluiten van 18 juli 2017 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de exploitatievergunningen van de B.V.s, als bedoeld in artikel 30h van de Wet op de kansspelen, ingetrokken. Bij vier afzonderlijke besluiten van 15 augustus 2017 heeft de Ksa aan de B.V.s opgedragen de exploitatie van speelautomaten zonder vergunning te staken en gestaakt te houden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang. Bij vier afzonderlijke besluiten van 15 augustus 2017 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van de besluiten tot het opleggen van de last onder bestuursdwang aan de B.V.s. Bij vier afzonderlijke besluiten van 22 november 2018 heeft de Ksa de door de B.V.s gemaakte bezwaren tegen de besluiten van 18 juli 2017 en 15 augustus 2017 ongegrond verklaard. Uit informatie van de Justitiële Informatiedienst is gebleken dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] op respectievelijk 10 februari 2016 en 7 april 2016 een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie hebben geaccepteerd, inhoudende dat een bedrag van 15.000,00 wordt voldaan ter voorkoming van strafvervolging voor witwassen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2024/1736 AB 2024/287 met annotatie van B. van der Vorm

Uitspraak

202103776/1/A3.

Datum uitspraak: 3 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. (hierna samen: de B.V.s), allen gevestigd te Rotterdam,

2. de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Ksa),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 6 mei 2021 in zaak nrs. 18/6574, 18/6575, 18/6576 en 18/6577 in het geding tussen:

de B.V.s

en

de Ksa.

Procesverloop

Bij vier afzonderlijke besluiten van 18 juli 2017 heeft de Ksa de exploitatievergunningen van de B.V.s, als bedoeld in artikel 30h van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok), ingetrokken.

Bij vier afzonderlijke besluiten van 15 augustus 2017 heeft de Ksa aan de B.V.s opgedragen de exploitatie van speelautomaten zonder vergunning te staken en gestaakt te houden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Bij vier afzonderlijke besluiten van 15 augustus 2017 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van de besluiten tot het opleggen van de last onder bestuursdwang aan de B.V.s.

Bij vier afzonderlijke besluiten van 22 november 2018 heeft de Ksa de door de B.V.s gemaakte bezwaren tegen de besluiten van 18 juli 2017 en 15 augustus 2017 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 mei 2021 heeft de rechtbank de door de B.V.s daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 22 november 2018 vernietigd en de Ksa opgedragen om, met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank, nieuwe besluiten op de bezwaren te nemen.

Tegen deze uitspraak hebben de Ksa en de B.V.s hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 2 september 2021 heeft de Ksa de bezwaren van de B.V.s tegen de besluiten van 18 juli 2017 en 15 augustus 2017 opnieuw ongegrond verklaard.

De Ksa en de B.V.s hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Ksa en de B.V.s hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 december 2023, waar de B.V.s, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. M.C. van Meppelen Scheppink, advocaat te Rotterdam, en mr. P.J. van Hagen, advocaat te Breda, en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. drs. R.G.J. Wildemors en mr. drs. R.D. Scholte, zijn verschenen.

Overwegingen

Juridisch kader

1. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. De B.V.s verhuurden kansspelautomaten aan exploitanten van gokactiviteiten. [gemachtigde A] en [gemachtigde B] zijn de leidinggevenden en uiteindelijk belanghebbenden van [appellante A]., Roller Electronic B.V. en Majestic Automaten B.V.. Daarnaast was [gemachtigde B] tot 14 maart 2017 de leidinggevende van Saturnus Automaten B.V.. Zij is daarna opgevolgd door [partij]. Sinds 18 juli 2017 is [gemachtigde B] weer de leidinggevende van Saturnus Automaten B.V..

Besluitvorming

3. Uit informatie van de Justitiële Informatiedienst is gebleken dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] op respectievelijk 10 februari 2016 en 7 april 2016 een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) hebben geaccepteerd, inhoudende dat een bedrag van 15.000,00 wordt voldaan ter voorkoming van strafvervolging voor handelen in strijd met artikel 420bis van het Wetboek van Strafrecht (witwassen). De geregistreerde pleegperiode voor [gemachtigde B] was "1 januari 2006 tot en met 1 januari 2015", en voor [gemachtigde A] "1 januari 2001 tot en met heden". Naar aanleiding van die informatie heeft de Ksa aan het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) verzocht om advies als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob).

4. Uit het onderzoek van het LBB volgt dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] ieder voor zich een vaststellingsovereenkomst hebben gesloten met de Belastingdienst.

Uit de overeenkomst die [gemachtigde B] met de Belastingdienst heeft gesloten, volgt dat het uitgangspunt daarvan is dat zij opzettelijk onjuist aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen heeft gedaan over de jaren 2001 tot en met 2014. Zij heeft daarmee gehandeld in strijd met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: de Awr). In verband daarmee zijn aan haar vergrijpboetes opgelegd voor de overtredingen die in die periode zijn begaan. Daarbij zijn de boetes voor de jaren 2001 tot en met 2011 gematigd tot dertig procent van de nader verschuldigde belasting. De boetes voor de periode 2012 tot en met 2014 zijn gematigd tot nihil. De opgelegde vergrijpboetes bedragen in totaal 112.317,00, exclusief rente. De overeenkomst is op 21 december 2015 door [gemachtigde B] ondertekend.

Uit de overeenkomst die [gemachtigde A] met de Belastingdienst heeft gesloten, volgt dat het uitgangspunt daarvan is dat zij opzettelijk onjuist aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen heeft gedaan over de jaren 2002 tot en met 2013. Zij heeft daarmee gehandeld in strijd met de Awr. In verband daarmee zijn aan haar vergrijpboetes opgelegd voor de overtredingen die in die periode zijn begaan. Daarbij zijn de boetes voor de jaren 2002 tot en met 2010 gematigd tot dertig procent van de

nader verschuldigde belasting. De boetes over de periode 2011 tot en met 2013 zijn gematigd tot nihil. De opgelegde vergrijpboetes bedragen in totaal 87.827,00, exclusief rente. De overeenkomst is op 24 december 2015 door [gemachtigde A] ondertekend.

5. Volgens het LBB is er een ernstig vermoeden dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] opzettelijk en structureel in strijd met de Awr gehandeld hebben en dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan witwassen. De strafbare feiten hangen samen met de activiteiten waarvoor de vergunningen zijn verleend, omdat de verstrekte vergunningen het mogelijk maken om deze strafbare feiten te plegen. Het LBB komt tot de conclusie dat er ernstig gevaar bestaat dat de aan de B.V.s verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Bibob. De Ksa heeft om die reden de vergunningen van de B.V.s ingetrokken. Daarnaast zijn de vergunningen ingetrokken op grond van artikel 30l, derde lid, van de Wok, omdat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] als bedrijfsleiders en beheerders van de ondernemingen van slecht levensgedrag zijn. De Ksa is er daarbij (tot op zekere hoogte) vanuit gegaan dat de transacties en vaststellingsovereenkomsten die [gemachtigde A] en [gemachtigde B] hebben gesloten betrekking hebben op dezelfde feiten en omstandigheden.

Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft overwogen dat het betoog van de B.V.s dat het criterium slecht levensgedrag in strijd is met de EU-Dienstenrichtlijn (hierna: de Dienstenrichtlijn) niet slaagt, omdat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casinos en weddenschappen. Volgens de rechtbank vallen de door de B.V.s geleverde diensten daarom niet onder de Dienstenrichtlijn.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de besluiten van 22 november 2018 zowel voor wat betreft de slecht levensgedrag-grond als de Bibob-grond onvoldoende zorgvuldig zijn voorbereid en niet goed zijn gemotiveerd. De rechtbank heeft de beroepen van de B.V.s daarom gegrond verklaard, de besluiten van 22 november 2018 vernietigd en de Ksa opgedragen om nieuwe besluiten op de bezwaren te nemen.

Het hoger beroep van de B.V.s

7. De B.V.s betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is. De B.V.s exploiteren alleen indirect kansspelautomaten, wat niet valt onder het begrip gokactiviteiten in de Dienstenrichtlijn. Artikel 10 van Dienstenrichtlijn stelt als eis aan een vergunningstelsel dat voor iedere (potentiële) aanbieder van diensten op voorhand objectief en ondubbelzinnig duidelijk moet zijn aan welke eisen moet worden voldaan. In dit geval is niet op voorhand en ondubbelzinnig duidelijk wat onder slecht levensgedrag moet worden verstaan en wanneer het bevoegd gezag een vergunning mag intrekken.

De B.V.s voeren verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het LBB terecht aannemelijk heeft geacht dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] de Awr-feiten en de witwasfeiten hebben begaan, en de B.V.s dus vermoedelijk in relatie staan tot die feiten. Ook heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de afzonderlijke feiten en het feitencomplex als ernstig mochten worden aangemerkt. De rechtbank heeft dan ook miskend dat de Ksa de witwas-feiten en de Awr-feiten niet bij de besluitvorming mocht betrekken.

De B.V.s voeren verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de bestreden besluiten niet in strijd zijn met de onschuldpresumptie. Uit de bewoordingen van de besluiten volgt namelijk dat de Ksa suggereert dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten, terwijl zij niet strafrechtelijk zijn vervolgd. De Ksa had dus juist moeten uitgaan van hun onschuld. Ook de overweging van de rechtbank dat het niet-vervolgen van [gemachtigde A] en [gemachtigde B] niet betekent dat geen sprake is van een strafbaar feit, is volgens de B.V.s in strijd met de onschuldpresumptie.

Daarnaast voeren de B.V.s aan dat de rechtbank heeft miskend dat de Ksa in strijd met de beginselen van reformatio in peius en een behoorlijke procedure heeft gehandeld, door in de besluiten van 18 juli 2017 te stellen dat de gevaarconclusie voor de Awr-feiten een minder ernstig gevaar was, en in de besluiten van 22 november 2018 daar op terug te komen.

Tot slot heeft de rechtbank volgens de B.V.s ten onrechte niet zelf in de zaak voorzien. In het kader van definitieve geschilbeslechting had de rechtbank de intrekking van de exploitatievergunningen, de besluiten

tot het opleggen van lasten onder bestuursdwang en de besluiten tot openbaarmaking daarvan moeten herroepen.

Het hoger beroep van de Ksa

8. De Ksa heeft aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat de Ksa wél voldoende gemotiveerd heeft waarom [gemachtigde A] en [gemachtigde B] niet (geheel) vrijwillig schoon schip hebben gemaakt. Uit verschillende stukken volgt namelijk dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] pas contact hebben gezocht met de Belastingdienst na onderzoek van de FIOD naar hun buitenlandse bankrekeningen. Nadat zij een beroep op de inkeerregeling van de Belastingdienst hebben gedaan, hebben zij een schikking getroffen met het OM. De rechtbank heeft ten onrechte geen gewicht toegekend aan de omstandigheid dat de FIOD al op de hoogte was van de verzwegen bankrekeningen voordat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] een beroep deden op de inkeerregeling. Dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] vaststellingsovereenkomsten en schikkingen hebben getroffen en daarna de vergrijpboetes, belastingnavorderingen en transactiebedragen vlot hebben voldaan, betekent niet dat zij intrinsieke motivatie hadden tot gedragsverandering. Zij waren niet alleen van rechtswege verplicht om die bedragen te betalen, maar het was ook noodzakelijk om de beslaglegging op panden en goederen door het OM op te heffen. Verder betoogt de Ksa dat er sprake is van onvoldoende tijdsverloop sinds het plegen van de antecedenten om op basis daarvan te concluderen dat er geen sprake meer is van slecht levensgedrag. De terugkijkperiode bij de beoordeling van het levensgedrag is namelijk acht jaar, en de antecedenten vallen daar ruim binnen.

Ten aanzien van de Bibob-toets voert de Ksa aan dat uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat niet relevant is dat de strafbare feiten in de privésfeer hebben plaatsgevonden. Er bestaat samenhang tussen belastingfraude en witwassen enerzijds en de exploitatievergunningen anderzijds, omdat die strafbare feiten kunnen worden gefaciliteerd met de vergunningen. De overweging van de rechtbank dat fiscale overtredingen en witwassen generieke feiten zijn en op zichzelf onvoldoende om te voldoen aan het samenhangcriterium, wordt niet ondersteund door rechtspraak van de Afdeling. Tot slot voert de Ksa aan dat er geen sprake is van vrijwillig schoon schip maken met betrekking tot het witwassen. Daarom mocht zij het LBB volgen in het advies dat het witwassen op zichzelf voldoende is om te komen tot een conclusie van ernstige mate van gevaar dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen.

Beoordeling van de hoger beroepen

8.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het begrip gokactiviteiten in de zin van artikel 2, tweede lid, aanhef en onder h van de Dienstenrichtlijn ruim moet worden uitgelegd. Dit volgt onder meer uit considerans 25 van de Dienstenrichtlijn, waaruit blijkt dat gokactiviteiten zijn uitgezonderd van de Dienstenrichtlijn met het oog op de openbare orde en de bescherming van de consument. Deze doelstelling is ook van belang bij het verhuren van kansspelautomaten aan exploitanten van gokactiviteiten. De Dienstenrichtlijn is in dit geval daarom niet van toepassing.

8.2. De Afdeling heeft over het criterium slecht levensgedrag in de Drank- en Horecawet in de uitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493, overwogen dat, als het criterium slecht levensgedrag niet nader is gespecificeerd, gemotiveerd moet worden 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 die voorwaarde 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 betrokkene om een horecabedrijf op verantwoorde wijze uit te oefenen. In de uitspraak van 25 mei 2022 waren de Dienstenrichtlijn en het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel van toepassing. De Afdeling acht de genoemde motiveringsvereisten evenzeer van toepassing op de onderhavige situatie op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het nationaalrechtelijke evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

8.3. Het voorgaande brengt mee dat de rechtbank terecht de besluiten van 22 november 2018 heeft vernietigd. Die besluiten waren namelijk niet goed gemotiveerd, omdat de Ksa daarin niet heeft gemotiveerd waarom in het onderhavige geval de tegengeworpen feiten nog steeds van belang waren voor de betrouwbaarheid van betrokkenen om een bedrijf op verantwoorde wijze uit te oefenen. De Ksa is in de

besluiten van 22 november 2018 niet ingegaan op wat de B.V.s in bezwaar hebben aangevoerd over het tijdsverloop sinds de feiten. Dit motiveringsgebrek geldt ook voor de intrekking van de vergunningen op grond van de Wet Bibob.

8.4. Nu reeds op grond van het voorgaande sprake is van een motiveringsgebrek heeft de rechtbank, anders dan de B.V.s hebben aangevoerd, terecht de Ksa opgedragen om nieuwe besluiten op de bezwaren te nemen in plaats van zelf in de zaak te voorzien.

8.5. Wat de B.V.s hebben aangevoerd kan niet alsnog tot vernietiging van de uitspraak leiden.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de onschuldpresumptie niet geschonden is. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331, heeft overwogen, is van schending van de onschuldpresumptie sprake als een uiting een oordeel weergeeft omtrent de schuld van iemand die is aangeklaagd ter zake van het plegen van een strafbaar feit voordat de schuld van die persoon in de strafrechtelijke procedure is komen vast te staan. De Ksa heeft in haar besluiten geen oordeel gegeven over de schuld van [gemachtigde A] en [gemachtigde B]. Ook de overweging van de rechtbank, dat als vervolging niet opportuun is dit niet betekent dat geen sprake is van een strafbaar feit, levert geen schending van de onschuldpresumptie op.

De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat de Ksa niet heeft gehandeld in strijd met het verbod op reformatio in peius, omdat de B.V.s niet in een ongunstiger rechtspositie terecht zijn gekomen door het instellen van bezwaar. Het rechtsgevolg van de besluiten van 18 juli 2017, te weten de intrekking van de exploitatievergunningen, is namelijk ongewijzigd gebleven.

Conclusie hoger beroepen

9. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de Ksa nieuwe besluiten op de bezwaren moest nemen. De Afdeling zal daarom hieronder het beroep van de B.V.s tegen het besluit van 1 september 2021 beoordelen. Het hoger beroep van de Ksa zal ongegrond worden verklaard. Het hoger beroep van de B.V.s zal ook ongegrond worden verklaard. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd. De Ksa moet de proceskosten in hoger beroep vergoeden.

Het besluit van 1 september 2021

10. Het nieuwe besluit op bezwaar van de Ksa van 1 september 2021 is op grond van artikel 6:24 van de Awb, samen gelezen met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, ook onderwerp van het geding in hoger beroep. Bij dat besluit heeft de Ksa, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw op de bezwaren van de B.V.s besloten. Gelet op de uitspraak van de rechtbank is de Ksa er in het besluit vanuit gegaan dat er sprake is van één feitencomplex. Ten aanzien van het levensgedrag kunnen zowel de Awr-feiten als de witwasfeiten worden meegewogen in de beoordeling. Nu de transacties voor witwassen zijn geaccepteerd mogen deze ook worden meegenomen. Uit verschillende stukken volgt dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B], anders dan zij stellen, direct en actief betrokken waren bij de oprichting van vennootschappen in Panama en het openen van bankrekeningen in Zwitserland. Gezien de straffen die gelden voor witwassen en belastingontduiking, de hoogte van de boetes en transacties, en de lange duur van de feiten, is het feitencomplex ernstig. Conform de uitspraak van de rechtbank moet van 1 juli 2014 als meest recente pleegdatum worden uitgegaan. Dit valt ruim binnen de terugkijktermijn van acht jaar die de Ksa hanteert bij de beoordeling van het levensgedrag. Gelet hierop en de ernst van de gedragingen en de hoogte van de boetes en transacties, ziet de Ksa geen aanleiding om de antecedenten buiten de beoordeling te laten. De stelling dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] schoon schip zouden hebben gemaakt, leidt niet tot een andere conclusie, omdat de Ksa van oordeel is dat niet gesproken kan worden van daadwerkelijk schoon schip maken. Zo hebben [gemachtigde A] en [gemachtigde B] niet uit eigen beweging besloten de overtredingen te beëindigen, maar hebben zij dit gedaan nadat de FIOD onderzoek naar hun bankrekeningen gedaan heeft en het OM beslag heeft gelegd op verschillende panden en goederen. Nadat hun beroep op de inkeerregeling bij de Belastingdienst gehonoreerd was, hebben zij zich tegenover het OM beroepen op een vervolgings- dan wel kwalificatie-uitsluitingsgrond voor witwassen. Zij hebben zich daarmee feitelijk op het standpunt gesteld dat het OM de zaak moest seponeren. [gemachtigde A] en [gemachtigde B] zijn dus niet een transactie aangegaan uit berouw of met de intentie om hun gedrag te verbeteren. Bovendien volgt niet uit rechtspraak dat het accepteren van een transactie kan worden gezien als schoon schip maken. Daarnaast was het voldoen van het transactiebedrag nodig om de beslagen op de panden en goederen op te heffen. Volgens de Ksa is dan ook geen sprake van een

intrinsieke motivatie om het levensgedrag te verbeteren. Omdat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] van slecht levensgedrag zijn, moeten de vergunningen van de B.V.s worden ingetrokken, aldus de Ksa.

Omdat de Ksa van oordeel is dat de vergunningen terecht zijn ingetrokken op grond van de beoordeling van het levensgedrag van [gemachtigde A] en [gemachtigde B], heeft zij de bezwaargronden met betrekking tot de intrekking op de grond van de Wet Bibob niet meer besproken.

Beroep tegen het besluit van 1 september 2021

11. De B.V.s voeren aan dat de Ksa in het nieuwe besluit op bezwaar de in acht te nemen oordelen en overwegingen van de rechtbank niet goed en volledig heeft weergegeven, en dat alleen al daarom het nieuwe besluit niet in stand kan blijven.

Verder heeft de Ksa ten onrechte niet de overwegingen en oordelen van de rechtbank als vaststaand beschouwd, en op basis daarvan een besluit genomen. In plaats daarvan heeft de Ksa haar standpunt in hoger beroep herhaald in het nieuwe besluit.

Ook heeft de Ksa de bezwaargronden met betrekking tot de Wet Bibob niet meer besproken, en dus ter zake van de Bibob-grond geen nieuw besluit genomen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank.

Tot slot voeren de B.V.s aan dat, gezien de geringe ernst van de feiten en het tijdsverloop sinds het plegen daarvan, intrekking van de vergunningen in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De Ksa had bovendien ook met minder vergaande middelen kunnen volstaan.

11.1. De vraag is of de Ksa de besluiten tot intrekking van de vergunningen in het besluit van 1 september 2021 voldoende gemotiveerd heeft. Daarbij toetst de Afdeling aan de criteria zoals die hiervoor in overweging 8.2 uiteen zijn gezet.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat de Ksa in het besluit van 1 september 2021 voldoende heeft gemotiveerd waarom de betrokken feiten en omstandigheden relevant zijn voor de exploitatie van de B.V.s. De vaststellingsovereenkomsten en transacties duiden erop dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] bewust inkomsten hebben verzwegen, hebben meegewerkt aan het verhullen en verhuld houden van hun rechten op de verzwegen vermogens en bewust onjuist aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan. Het gaat om zeer hoge bedragen waarmee zij de Belastingdienst gedupeerd hebben en om strafbare feiten die met hoge straffen worden bedreigd. [gemachtigde A] en [gemachtigde B] hebben verschillende buitenlandse vennootschappen en bankrekeningen gebruikt om te verhullen dat zij rechthebbende waren op aanzienlijke vermogens. De kansspelautomatenbranche is kwetsbaar voor zulke misdrijven. Om die reden gelden er strenge regels ten aanzien van de integriteit van exploitanten. Door de manier waarop [gemachtigde A] en [gemachtigde B] in dit opzicht hebben gehandeld, schaden zij het vertrouwen in de integriteit van de speelautomatenbranche in het algemeen en in dat van de B.V.s in het bijzonder.

Verder heeft de Ksa terecht gesteld dat van exploitanten van speelautomaten mag worden verwacht dat zij geen vennootschappelijke constructies optuigen met het doel om te ontkomen aan wettelijke verplichtingen, zoals belasting betalen. In dit verband is van belang dat de Ksa, gezien de vaststellingsovereenkomsten en transacties, aannemelijk mocht achten dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] betrokken waren bij witwassen en overtreding van de Awr. Gezien de aard en ernst van die feiten moet het ook voor [gemachtigde A] en [gemachtigde B] duidelijk zijn geweest dat dit activiteiten betreft die de vrees rechtvaardigen dat de belangen die gediend worden met de voorwaarde over het levensgedrag van de leidinggevenden van de B.V.s in het geding zijn.

Tot slot heeft de Ksa voldoende gemotiveerd waarom er niet gesproken kan worden van daadwerkelijk schoon schip maken en waarom de feiten en omstandigheden, ondanks het tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van [gemachtigde A] en [gemachtigde B]. De Ksa heeft toegelicht dat zij onbeperkt terugkijkt, maar als er geen antecedenten zijn in de acht jaar voorafgaande aan het betreffende besluit, zij eventuele oudere antecedenten in beginsel buiten beschouwing laat. Die termijn en deze werkwijze vindt de Afdeling in beginsel niet onredelijk. Conform de uitspraak van de rechtbank is de Ksa uitgegaan van 1 juli 2014 als meest recente pleegdatum. Dat betekent dat de antecedenten op het moment van het nieuwe besluit op bezwaar van 1 september 2021 nog binnen de terugkijktermijn van acht jaar vielen. Gelet daarop en de ernst van de betreffende gedragingen en de hoogte van de boetes en transacties, heeft de Ksa terecht geen aanleiding gezien om de antecedenten buiten de beoordeling te laten.

Uit het voorgaande volgt dat de Ksa zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.

11.3. Ingevolge artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wok wordt de vergunning ingetrokken als niet langer wordt voldaan aan de krachtens artikel 30i, tweede lid, onder b, van de Wok geldende eisen. In het Speelautomatenbesluit 2000 zijn regels gesteld met betrekking tot de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, waaraan de aanvrager van de vergunning, en de bedrijfsleiders en beheerders van de exploitatie moeten voldoen. Uit artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Speelautomatenbesluit 2000, volgt dat de bedrijfsleiders en beheerders niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn. Artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wok is dwingend geformuleerd. Nu de Ksa zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat [gemachtigde A] en [gemachtigde B] in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn, is er geen ruimte voor de Ksa om de vergunningen van de B.V.s niet in te trekken. De Wok is bovendien een wet in formele zin. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, onder 9.6 en 9.10, kan artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wok, daarom niet worden getoetst aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en aan het evenredigheidsbeginsel. Onder 9.11 van de uitspraak van 1 maart 2023 heeft de Afdeling uiteengezet dat aanleiding kan bestaan voor zogenoemde contra-legem toepassing van algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht. Dit is het geval indien zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en deze omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven. Van dergelijke bijzondere omstandigheden die niet zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever is in dit geval naar het oordeel van de Afdeling niet gebleken.

11.4. De Ksa heeft de vergunningen van de B.V.s terecht ingetrokken op grond van slecht levensgedrag. Wat de B.V.s in bezwaar hebben aangevoerd met betrekking tot de Wet Bibob kan niet leiden tot een andere conclusie. Dat de Ksa die bezwaargronden niet meer heeft besproken doet daaraan niet af.

11.5. Het betoog van de B.V.s slaagt niet.

Conclusie beroep tegen het besluit van 1 september 2021

11.6. Het beroep van de B.V.s tegen het besluit van 1 september 2021 zal ongegrond worden verklaard.

Overschrijding van de redelijke termijn

12. De B.V.s hebben verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn voor afdoening van het geschil.

12.1. De redelijke termijn, die uitgangspunt is voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, is in dit geval vier jaar. De redelijke termijn vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:155, onder 6.2.

12.2. Het bezwaarschrift van de B.V.s is op 24 augustus 2017 door de Ksa ontvangen. Op het moment van het doen van deze uitspraak zijn ruim zes jaar en tien maanden verstreken. De redelijke termijn van vier jaar is dus overschreden. Uitgaande van een forfaitair bedrag van 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan de B.V.s elk toe te kennen bedrag 3.000,00. De Afdeling ziet evenwel in de omstandigheid dat zij gezamenlijk beroepen hebben ingesteld, aanleiding dit bedrag te matigen in die zin dat zij ieder 25% van het aan de mate van overschrijding van de redelijke termijn gerelateerde schadevergoedingsbedrag krijgen toegekend, zodat zij ieder een bedrag van 750,00 krijgen toegekend. Deze matiging acht de Afdeling redelijk vanwege de matigende invloed die het instellen van gezamenlijke beroepen in het voorliggende geval heeft gehad op de mate van stress, ongemak en onzekerheid die de B.V.s hebben ondervonden vanwege de te lang durende procedure. Door gezamenlijk beroepen in te stellen hebben zij de voor- en nadelen van het voeren van deze procedure kunnen delen. De Afdeling wijst in dit verband op EHRM, Arvanitaki-Roboti en 90 anderen tegen Griekenland, arrest van 15 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0215JUD002727803. Daaruit volgt dat naar het oordeel van het Hof het feit dat een aantal klagers samen een procedure voert een dermate matigende invloed kan hebben op de mate van stress, ongemak en onzekerheid die wordt ondervonden door een te lang durende procedure, dat dit een reden kan vormen om de wegens schending van de redelijke termijn toe te kennen schadevergoeding te

matigen.

12.3. In een zaak als deze, waarin de bestuurlijke fase, de behandeling van het beroep in eerste aanleg en de behandeling van het hoger beroep samen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn is overschreden, moet de rechter met het oog op toekenning van een vergoeding voor immateriële schade vanwege dat tijdsverloop beoordelen op welke manier de termijnoverschrijding moet worden toegerekend aan de bestuurlijke fase, de fase in eerste aanleg en de fase in hoger beroep. Daardoor wordt immers bepaald in hoeverre de immateriële schade is toe te rekenen aan het bestuursorgaan, de rechtbank en de Afdeling. De veroordeling tot vergoeding van die schade moet naar evenredigheid daarmee worden uitgesproken ten laste van het bestuursorgaan respectievelijk de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid (J&V) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)). De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:176, onder 5.1.

12.4. Van het totale tijdsverloop zijn tot en met de beslissingen op bezwaar van 22 november 2018 sinds de ontvangst van het bezwaar ruim 14 maanden verstreken. De overschrijding van de redelijke termijn in de bestuurlijke fase is ruim acht maanden. De behandeling in eerste aanleg heeft ruim 28 maanden geduurd. De overschrijding van de redelijke termijn in eerste aanleg is daarmee ruim 10 maanden. De behandeling van het hoger beroep heeft ruim 3 jaar geduurd. De overschrijding van de redelijke termijn in hoger beroep is daarmee ruim 12 maanden. De overschrijding van de redelijke termijn is dus zowel aan de Ksa als aan de rechtbank en de Afdeling toe te rekenen. Gelet op wat hiervoor is overwogen zal de Ksa worden veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan de B.V.s tot een bedrag van 200,00 (8/30 deel van 750,00). De Staat der Nederlanden (minister van J&V) zal worden veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan de B.V.s tot een bedrag van 250,00 (10/30 deel van 750,00). De Staat der Nederlanden (minister van BZK) zal worden veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan de B.V.s tot een bedrag van 300,00 (12/30 deel van 750,00).

12.5. Het verzoek van de B.V.s om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen.

Slotsom

13. Het hoger beroep van de Ksa zal ongegrond worden verklaard. Het hoger beroep van de B.V.s zal ongegrond worden verklaard. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Het beroep tegen het besluit van 1 september 2021 zal ongegrond worden verklaard. Het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn zal worden toegewezen.

14. De Ksa moet de proceskosten vergoeden voor de behandeling van het hoger beroep. De Ksa en de Staat der Nederlanden (de ministers van J&V en BZK) moeten de gemaakte proceskosten voor het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn vergoeden. Voor het indienen van het verzoek wordt 1 punt toegekend, met een wegingsfactor 0,5.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 1 september 2021 ongegrond;

III. veroordeelt de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit om aan [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. ieder te betalen een schadevergoeding van 200,00;

IV. veroordeelt de minister van Justitie en Veiligheid om aan [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. ieder te betalen een schadevergoeding van 250,00;

V. veroordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om aan [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. ieder te betalen een schadevergoeding van 300,00;

VI. veroordeelt de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit tot vergoeding van bij [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.750,00, geheel toe te rekenen aan

door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van dat bedrag aan een van hen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. veroordeelt de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit tot vergoeding van bij [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn opgekomen proceskosten tot een bedrag van 145,83, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van dat bedrag aan een van hen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. veroordeelt de minister van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn opgekomen proceskosten tot een bedrag van 145,83, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van dat bedrag aan een van hen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. veroordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vergoeding van bij [appellante A]., Roller Electronic B.V., Majestic Automaten B.V. en Saturnus Automaten B.V. in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn opgekomen proceskosten tot een bedrag van 145,83, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van dat bedrag aan een van hen de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

X. bepaalt dat van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een griffierecht van 541,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.E. Kamperman, griffier.

w.g. Borman

voorzitter

w.g. Kamperman

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2024

1000

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 6. Recht op een eerlijk proces

2 Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt

Artikel 2

Werkingssfeer

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

h) gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen;

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

2 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 30l

1 De vergunning wordt ingetrokken:

d. indien niet langer wordt voldaan aan de krachtens artikel 30i, tweede lid, onder b, geldende eisen.

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:

b. strafbare feiten te plegen.

3 Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, 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 die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,

b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,

c. de aard van de relatie en

d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

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

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.

Artikel 9

1 Het Bureau heeft tot taak aan bestuursorganen, voorzover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of over de ernst van de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 3, zesde lid.

Wetboek van Strafrecht

Artikel 420bis

1 Als schuldig aan witwassen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie:

a. hij die van een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij weet dat het voorwerp - onmiddellijk of middellijk - afkomstig is uit enig misdrijf;

b. hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij weet dat het voorwerp - onmiddellijk of middellijk - afkomstig is uit enig misdrijf.

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,

Artikel 7

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