

ECLI:NL:OGHACMB:2025:264

Instantie	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Datum uitspraak	05-11-2025
Datum publicatie	05-11-2025
Zaaknummer	AUA2025H00122
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bestuurlijke boete, Lwtf. Terugverwijzing naar het Gerecht om alsnog inhoudelijk over de boete te oordelen. Uitleg begrip dienstverlener, i.v.m. een voorlopige vergunningverlening voor het exploiteren van het casino.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

AUA2025H00122

Datum uitspraak: 5 november 2025

gemeenschappelijk hof van justitie
van aruba, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Centrale Bank van Aruba (hierna: CBA),

appellant,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Aruba (hierna: het Gerecht) van 7 mei 2025 in zaak nr. AUA202303522, in het geding tussen:

appellant

en

Pristine Estates N.V., gevestigd in Aruba (hierna: Pristine)

Procesverloop

Bij beschikking van 24 september 2021 heeft CBA aan Pristine een bestuurlijke boete opgelegd.

Bij beschikking van 5 januari 2023 heeft CBA het door Pristine daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 mei 2025 (ECLI:NL:OGEEA:2025:121) heeft het Gerecht het door Pristine daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de beschikking van 5 januari 2023 vernietigd, het bezwaar tegen de beschikking van 24 september 2021 gegrond verklaard en die beschikking herroepen.

Tegen deze uitspraak heeft CBA hoger beroep ingesteld.

Pristine heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak op een zitting behandeld op 9 oktober 2025. CBA werd vertegenwoordigd door mr. A.A.D.A. Carlo, advocaat. Pristine werd vertegenwoordigd door mr. J.P. Sjiem Fat, advocaat.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze zaak gaat over door CBA aan Pristine opgelegde bestuurlijke boetes vanwege verschillende overtredingen van de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (Lwtf) in 2017, 2018 en 2019. CBA heeft een boete van in totaal Afl. 1.000.000 aan Pristine opgelegd omdat zij van mening is dat Pristine op het moment dat zij de overtredingen zou hebben begaan, dienstverlener was in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Lwtf en daarmee de overtreder. Pristine is het daarmee niet eens. Zij stelt dat zij in de periode 2017 tot en met 2019 niet als overtreder kan worden aangemerkt. Daarom kan haar voor overtredingen van de Lwtf die voordien zijn begaan, geen boete worden opgelegd.

1.1. Deze uitspraak gaat alleen over de vraag of CBA bevoegd was voor de overtredingen waarop de opgelegde boetes zien, aan Pristine boetes op te leggen. Het Hof komt, anders dan het Gerecht, tot het oordeel dat CBA daartoe bevoegd was. Hierna licht het Hof toe hoe het tot dit oordeel komt.

Voorgeschiedenis

2. Pristine heeft eind 1999 het Holiday Inn Aruba Hotel & Casino gekocht van de vorige eigenaar, Prime Beach Resorts N.V. (hierna: PBR). PBR had vanaf 29 april 1996 een casinovergunning en liet deze

vergunning op grond van een overeenkomst feitelijk uitvoeren door Excelsior Casino (hierna: Excelsior). Excelsior heeft de feitelijke exploitatie van het casino voortgezet, totdat zij op 2 september 2020 failliet werd verklaard. Pristine heeft op 27 december 1999 een aanvraag voor een casinovergunning ingediend. Op 19 september 2020 schrijft de minister aan Pristine het volgende:

“Met referte aan het door U, namens Pristine Estates N.V. ingediende verzoekschrift dd. 27 december 1999, inzake bovenaangehaald onderwerp, bericht ik u te hebben besloten om vooruitlopende op de verlening van de definitieve casinovergunning aan de naamloze vennootschap Pristine Estates N.V. voornoemd, een voorlopige toestemming te verlenen voor het mogen exploiteren van haar casino gevestigd in het Holiday Inn Hotel Aruba.”

- 2.1. Op 19 september 2018 heeft de minister aan Pristine een casinovergunning verleend. Deze vergunning heeft Pristine nooit bereikt, omdat haar geen afschrift is uitgereikt of toegezonden. Om die reden heeft de minister op 8 februari 2021 de beschikking van 19 september 2018 ingetrokken en aan Pristine een (nieuwe) casinovergunning verleend voor de duur van vijf jaar, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging voor telkens een jaar.

De uitspraak van het Gerecht

3. Het Gerecht heeft overwogen dat de bepalingen van de Lwtf die Pristine zou hebben overtreden, zich alle tot een dienstverlener richten. Uit artikel 1 van de Lwtf gelezen in verband met artikel 1, eerste lid, van de Landsverordening hazardspelen (Lh) volgt dat dienstverlener is degene aan wie een casinovergunning is verleend. Aan Pristine is pas op 8 februari 2021 een casinovergunning verleend. Het Gerecht volgt niet het betoog van CBA dat Pristine niettemin moet worden geacht onderworpen te zijn geweest aan de wettelijke verplichtingen die gelden voor vergunninghouders aangezien zij gelet op haar gedragingen gelijkgesteld moet worden aan een casinovergunninghouder. Wet noch rechtspraak bieden een grondslag voor een zo ruime interpretatie van artikel 1 van de Lwtf, in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Lh. Een dergelijke interpretatie is ook in strijd met het legaliteitsbeginsel en het lex certa-beginsel. Hierom was CBA niet bevoegd tot het opleggen van een boete aan Pristine.

Standpunten van partijen over de bevoegdheid van CBA

4. CBA betoogt dat de aan Pristine verleende voorlopige toestemming om een casino te exploiteren nooit is ingetrokken en dat Pristine daarom vergunninghouder en dienstverlener is. De formeel juridische werkelijkheid moet hier wijken voor de maatschappelijke en economische werkelijkheid. Zij wijst op het andersluidende oordeel van de belastingrechter (uitspraak van het Gerecht van 10 januari 2025, ECLI:NL:OGCAA:2025:12). Pristine is feitelijk de normadressaat en heeft zich ook twintig jaar als vergunninghouder gedragen. Pristine wil ten onrechte gebruik maken van het feit dat de minister een bekendmakingsfout in 2021 heeft willen herstellen.

- 4.1. Pristine heeft gemotiveerd verweer gevoerd. Zij bezat in de periode waarin de overtredingen zijn vastgesteld geen vergunning. De verleende toestemming moet worden aangemerkt als een gedoogverklaring en een gedoogbeslissing kan gelet op de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet worden gelijkgesteld met een vergunning. Voor een uitleg aan de hand van de maatschappelijke en economische werkelijkheid is geen plaats, want dat is in strijd met het lex certa-beginsel en het legaliteitsbeginsel. De uitspraak van de belastingrechter is onjuist. Extensieve interpretatie van normadressaten gaat de rechtsvormende taak van de rechter te buiten en is in strijd met artikel 11 van de Wet algemene bepalingen.

Het oordeel van het Hof

5. Onder dienstverlener in de Lwtf wordt volgens artikel 1, eerste lid, van de Lwtf, verstaan: een financiële of een aangewezen niet-financiële dienstverlener. Artikel 1, eerste lid, onder 5, van de Lwtf bepaalt dat onder een aangewezen niet-financiële dienstverlener wordt verstaan: een casino als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Lh. In artikel 1, eerste lid, van de Lh staat dat de minister van Justitie en Publieke Werken bevoegd is, onder door hem te stellen voorwaarden en waarborgen vergunning te verlenen tot het exploiteren van hazardspelen in daartoe met name aan te wijzen en speciaal daarvoor ingerichte hotels. Uit artikel 37, tweede lid, van de Lwtf volgt dat voor overtreding van de in dat artikel genoemde overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Overtredingen kunnen, gelet op artikel 37, derde lid, van de Lwtf, worden begaan door natuurlijke

personen en rechtspersonen.

- 5.1. De overtredingen die Pristine volgens CBA heeft begaan betreffen de niet-naleving van verplichtingen in de Lwtf die voor dienstverleners gelden. Voor een overtreding van deze bepalingen moet dus sprake zijn van een dienstverlener. Onder het begrip dienstverlener valt in ieder geval degene aan wie door de minister een casinovergunning is verleend. Het Hof is van oordeel dat, gelet op het doel en de strekking van de Lwtf, ook als dienstverlener is te beschouwen de natuurlijke of rechtspersoon die gebruikmakend van een daartoe ondubbelzinnig strekkende beslissing van het verantwoordelijke bestuursorgaan zich in het maatschappelijke en economische verkeer als dienstverlener gedraagt. Een dergelijke natuurlijke of rechtspersoon maakt dan immers gebruik van die beslissing van het bevoegde bestuursorgaan, presenteert zich in het maatschappelijke en economische verkeer als dienstverlener en heeft daarvan ook hetzelfde economisch voordeel als degene aan wie een vergunning is verleend.
- 5.2. Het Hof is van oordeel dat Pristine gebruik heeft gemaakt van een daartoe ondubbelzinnig strekkende beslissing van het verantwoordelijke bestuursorgaan en zich in het maatschappelijke en economische verkeer als dienstverlener heeft gedragen. Pristine heeft op 29 december 1999 de eigendom en exploitatie van het Holiday Inn Aruba Hotel & Casino van PBR overgenomen en vanaf dat moment het casino geëxploiteerd. Zij heeft op 27 december 1999 een aanvraag voor een casinovergunning bij de minister ingediend. De minister heeft op 29 september 2000 vooruitlopend op de definitieve vergunningverlening een voorlopige toestemming voor het mogen exploiteren van het casino verleend. Aan die toestemming is een groot aantal voorwaarden verbonden. Dat het, zoals Pristine stelt, zou gaan om standaardvoorwaarden, is naar het oordeel van het Hof niet relevant, omdat niet is gebleken dat deze voorwaarden afwijken van de voorwaarden die verbonden werden aan vergunningen die aan andere casinos zijn verleend. De door de minister verleende toestemming is nooit ingetrokken. Daarmee is sprake van een ondubbelzinnige beslissing van de minister dat Pristine het casino mocht exploiteren.
- 5.3. Anders dan Pristine betoogt is de door de minister gegeven toestemming niet aan te merken als een gedoogverklaring. De gegeven toestemming gaat verder dan een gedoogverklaring, omdat deze kennelijk niet als doel had om kenbaar te maken dat de minister vooralsnog niet tot handhaving zou overgaan, maar uitdrukkelijk, door het gebruik van de woorden toestemming en in afwachting van definitieve vergunningverlening als een voorlopige vergunning moet worden beschouwd.
- 5.4. In ieder geval vanaf 29 september 2000, maar feitelijk al sinds de overname van het hotel en het casino van PBR op 29 december 1999, is Pristine het casino gaan exploiteren en is daarmee feitelijk in de rechten van PBR getreden. Zij is dat op basis van de toestemming blijven doen gedurende de gehele periode totdat haar op 8 februari 2021 door de minister een casinovergunning is verleend. De minister heeft verder aan Pristine op haar verzoek op 2 oktober 2009 een vergunning verleend voor het houden van een internationaal pokerevenement. Aannemelijk is dat dit verzoek is gedaan omdat artikel 6 van de voorschriften die aan de toestemming waren verbonden niet voorzag in het houden van een dergelijk evenement. Ook is van belang dat na de inwerkingtreding van de Lwtf Pristine zich op 29 maart 2012 op grond van artikel 50 van de Lwtf als dienstverlener bij CBA heeft aangemeld. Pristine had zich daarvoor al op 29 september 2011 bij het Department of Casino Affairs (DAC) als vergunninghouder geregistreerd. Verder heeft zij als vergunninghouder in 2008 een hotelvergunning bij de minister van Algemene Zaken aangevraagd en deze op 5 mei 2009 verkregen. Voorts heeft Pristine gedurende de jaren waarin zij het casino exploiteerde, uit eigen beweging speelbelasting afgedragen.
- 5.5. Uit het voorgaande volgt dat Pristine vanaf de verkregen toestemming zich in het maatschappelijke en economische verkeer als dienstverlener heeft gedragen. Ook de minister is daarvan steeds uitgegaan, hetgeen wordt bevestigd door het feit dat de minister, nadat Pristine zelf een verzoek had gedaan om wijziging van de tenaamstelling van de casinovergunning, op 19 september 2018 aan Pristine een casinovergunning heeft verleend, die abusievelijk niet aan Pristine is uitgereikt of verzonden.
- 5.6. Anders dan het Gerecht is het Hof ten slotte van oordeel dat deze uitleg van het begrip dienstverlener niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel en het lex certa-beginsel. Deze beginselen staan niet in de weg aan het geven van een uitleg aan een wettelijk begrip dat naar zijn aard invulling behoeft. Zij staan er evenmin aan in de weg dat de vraag of in een concreet geval sprake is van een

dienstverlener, wordt beantwoord aan de hand van de relevante feiten en gedragingen.

5.7. Uit het voorgaande volgt dat CBA Pristine terecht als dienstverlener heeft aangemerkt.

Conclusie

6. Het hoger beroep slaagt. De uitspraak van het Gerecht wordt vernietigd. Mede omdat het in deze zaak om een bestuurlijke boete gaat, acht het Hof aangewezen dat daarover in twee instanties kan worden geoordeeld. Daarom verwijst het Hof het beroepschrift terug naar het Gerecht, voor een beoordeling met inachtneming van deze uitspraak.

6.1. Voor een veroordeling in de proceskosten van het hoger beroep is geen aanleiding. Over de proceskosten van het beroep zal het Gerecht (deels: opnieuw) moeten beslissen.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

vernietigt de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Aruba van 7 mei 2025 in zaak nr. AUA202303522;

verwijst het beroepschrift terug naar het Gerecht in eerste aanleg van Aruba.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. T.G.M. Simons en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Buntjer, griffier.

w.g. Drop voorzitter	w.g. Buntjer griffier
-------------------------	--------------------------

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2025.