Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

Nr. 226.797 van 18 maart 2014

A. 206.588/XI-19.262

In zake: **1. de nv Sagevas**,
2. de nv Stanleybet Belgium,
3. de bvba World Football Association,
4. de vzw The Belgian Betting Association,
die woonplaats gekozen hebben bij
mr. S. CHAMPAGNE en mr. K. STAS, advocaten,
Brand Whitlocklaan 165
1200 Brussel

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
1. de minister van Financiën,
2. de minister van Economie,
3. de minister van Binnenlandse Zaken,
4. de minister van Volksgezondheid,
5. de minister van Justitie,
die woonplaats gekozen heeft bij
mr. D. VAN HEUVEN en mr. G. DE FRAEYE, advocaten,
Cogels Osylei 61
2600 Antwerpen

Tussenkomende partij:

de nv van publiek recht NATIONALE LOTERIJ,
die woonplaats gekozen heeft bij
mr. Ph. VLAEMMINCK en mr. L. FALCO, advocaten,
Havenlaan 86C,
1000 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIe KAMER,

I. ONDERWERP VAN HET BEROEP

Bij een op 5 oktober 2012 ingediend verzoekschrift hebben de vennootschappen Sagevas, Stanleybet Belgium, World Football Association en de vereniging

zonder winstoogmerk The Belgian Betting Association inzonderheid de nietigverklaring gevorderd van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij.

II. PROCEDURE BIJ DE RAAD VAN STATE

Met een verzoekschrift ingediend op 26 oktober 2012 heeft de nv van publiek recht Nationale Loterij gevraagd om als tussenkomende partij te mogen optreden in de procedure. Dat verzoek is ingewilligd bij een beschikking van 21 maart 2013.

Het administratief dossier is ingediend.

Bij arrest nr. 221.999 van 10 januari 2013 heeft de Raad van State het beroep tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het voornoemde koninklijk besluit verworpen wegens het ontbreken van een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel.

Bij brief van 11 februari 2013 hebben de verzoekende partijen om de voortzetting van de procedure verzocht.

De memories van antwoord en van wederantwoord zijn regelmatig uitgewisseld.

Bij brief van 4 september 2013 hebben de verzoekende partijen verzocht om de samenvoeging van de zaken die ingeschreven zijn onder rolnummer 206.588/XI-19.262 (inzake dit verzoekschrift) en rolnummer 207.605/VII-38.719 (inzake een verzoekschrift dat dezelfde verzoekende partijen op 7 januari 2013 ingediend hebben tegen de beslissing van 7 november 2012 van de Kansspelcommissie waarbij aan de Nationale Loterij een vergunning klasse F1 verleend is voor het organiseren van sportweddenschappen). In dat verzoekschrift wordt de aandacht gevestigd op het feit dat de eerste zaak toegewezen is aan een Franstalige kamer omdat het verzoekschrift in het Frans ingediend is, terwijl de tweede zaak toegewezen is aan een Nederlandstalige kamer omdat de bestreden handeling in het Nederlands gesteld is, en wordt aangegeven dat het raadzaam lijkt de samengevoegde zaken toe te wijzen aan een tweetalige kamer.

Bij een beslissing van 13 september 2013 heeft de voorzitter van de Raad van State dat verzoek afgewezen omdat hij de mening toegedaan was dat de dossiers niet in die mate verknocht zijn dat ze samengevoegd zouden moeten worden met toepassing van artikel 60 van de algemene procedureregeling voor de afdeling Bestuursrechtspraak.

Intussen heeft de voorzitter van de VIIe kamer van de Raad van State de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de voornoemde beslissing

van 7 november 2012 van de Kansspelcommissie bij arrest 223.488 van 16 mei 2013 afgewezen wegens het ontbreken van een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel.

De heer Chr. AMELYNCK, eerste auditeur, heeft in deze zaak een verslag opgesteld op grond van artikel 12 van de algemene procedureregeling.

Dat verslag is ter kennis gebracht van de partijen. De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Bij een beschikking van 24 januari 2014, die ter kennis van de partijen gebracht is, is bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van de XIe kamer van 20 februari 2014 om 10 uur.

De heer Ph. QUERTAINMONT, kamervoorzitter, heeft verslag uitgebracht.

Mr. S. CHAMPAGNE, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, mr. G. DE FRAEYE, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt, en mr. L. FALCO en mr. R. VERBEKE, advocaten, die voor de tussenkomende partij verschijnen, hebben hun opmerkingen kenbaar gemaakt.

De heer Chr. AMELYNCK, eerste auditeur, is gehoord in zijn andersluidend advies.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen betreffende het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. UITEENZETTING VAN DE FEITEN

1. Op 20 juli 2012 is een koninklijk besluit betreffende de voorwaarden voor het inrichten van weddenschappen door de Nationale Loterij vastgesteld. Dat besluit, dat de bestreden handeling is, geeft voor te steunen op de artikelen 43/3, § 2, en 43/7, 2., van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en op de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 6, § 1, 2°, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij.
Dat koninklijk besluit, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 augustus 2012, heeft aan artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende het maximum aantal inrichters van weddenschappen en de procedure voor het behandelen van vergunningsaanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of stopzetting een lid toegevoegd dat als volgt luidt:

“ Een bijkomende vergunning klasse F1 kan toegekend worden aan de Nationale Loterij om weddenschappen in te richten krachtens de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij en overeenkomstig de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. De Kansspelcommissie verleent deze vergunning klasse F1 indien aan alle vergunningsvoorwaarden voldaan is”.

2. Tot staving van hun beroep geven de eerste vier verzoekende vennootschappen te kennen dat ze elk beschikken over één van de 34 vergunningen klasse F1 verleend door de Kansspelcommissie voor het organiseren van sportweddenschappen, en dat ze hun activiteiten in België uitoefenen in een groot aantal vestigingen waaronder boekhandels en wedkantoren.
De eerste verzoekende partij, de nv Sagevas, biedt ook onlineweddenschappen aan via een website op grond van een vergunning klasse F1+ waarvan ze eveneens houdster is.
"The Belgian Betting Association" is bovendien een vereniging zonder winstoogmerk waarvan de eerste drie verzoekende partijen de stichtende leden zijn en waarvan het doel bestaat in het bevorderen van de belangen van de Belgische sector van de sportweddenschappen en het verdedigen van de belangen van hun leden bij de Belgische gerechtelijke en andere instanties.

3. Op 27 september 2012 heeft de Nationale Loterij een kandidaatstellingsdossier ingediend bij de Kansspelcommissie met het oog op het verkrijgen van de vergunning die haar bij het bestreden koninklijk besluit voorbehouden was.
Die vergunning is haar door de Commissie verleend op 7 november 2012. In de overwegingen met betrekking tot die beslissing staat daaromtrent het volgende te lezen:

" Overwegende dat de kansspelcommissie geen rekening kan houden met het loutere feit dat een verzoekschrift tot schorsing en annulatie van het Koninklijk Besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij bij de Raad van State werd ingediend;

Overwegende dat de kansspelcommissie enkel gehouden is een arrest van de Raad van State te respecteren; dat de Raad van State met betrekking tot het bovenvermelde verzoekschrift nog geen arrest heeft geveld; dat er daarenboven nog geen termijn is gekend waarbinnen een arrest van de Raad van State kan worden verwacht;

Overwegende dat het uitstellen van de beslissing tot toekenning van de vergunning F1 aan de aanvrager tot het arrest van de Raad van State zou leiden tot een niet te verantwoorden rechtsonzekerheid bij de aanvrager en bij de vergunninghouders klasse F2 die met de aanvrager wensen samen te werken aangezien de aanvrager aan alle vergunningsvoorwaarden heeft voldaan en aldus conform artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van

weddenschappen door de Nationale Loterij een vergunning F1 dient te verkrijgen".

De beslissing van de Kansspelcommissie van 7 november 2012 is aangevochten bij de Raad van State in het voornoemde beroep dat is ingeschreven onder rolnummer 207.605/VII-38.719 en dat momenteel aanhangig is bij de VIIe kamer.

4. Op 16 maart 2013 heeft de Europese Commissie tegen de Belgische Staat een onderzoek ingesteld naar het toekennen aan de Nationale Loterij van een bijkomende vergunning klasse F1 voor het organiseren van weddenschappen.
Naar de beweringen van de verzoekende partijen, die op dat punt niet weerlegd worden door de verwerende en de tussenkomende partij, lijkt de Europese Commissie zich inzonderheid vragen te stellen over de logica achter de plotse invoering van een bijkomende vergunning, over de toekenningscriteria ervan en over de verenigbaarheid ervan met de doelstellingen van algemeen belang die België nastreeft.

5. Tot slot is bij de Raad voor de Mededinging een klacht over misbruik van machtspositie op de markt van de sportweddenschappen ingediend, meer bepaald door de eerste drie verzoekende vennootschappen,
Op de terechtzitting van de Raad van State van 20 februari 2014 is gepreciseerd dat die klacht zich nog steeds bevindt in het stadium van onderzoek door het Auditoraat bij de Raad voor de Mededinging.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN HET BEROEP

1. De verwerende en de tussenkomende partij werpen in hun memorie van antwoord en in hun verzoek tot tussenkomst excepties van onontvankelijkheid van het beroep op die in nagenoeg dezelfde bewoordingen zijn geformuleerd:

- enerzijds zijn ze van mening dat geen enkele van de verzoekende partijen zou beschikken over het vereiste belang om voor de Raad van State in rechte op te treden. Ze hebben immers geen enkel rechtstreeks, persoonlijk en stellig belang bij het bestreden besluit, aangezien dit geen wijzigingen aanbrengt in het statuut van de verzoekende partijen die reeds over een vergunning F1 beschikken en er ten volle gebruik van kunnen blijven maken;
- anderzijds betogen de verwerende en de tussenkomende partij, met betrekking tot de eerste verzoekende partij Sagevas, dat de beslissing om voor de Raad van State in rechte op te treden, niet regelmatig is genomen omdat één van de leden van haar raad van bestuur niet bij de beraadslaging aanwezig was, maar er slechts vertegenwoordigd was en dat de statuten van deze vennootschap niet voorzien in het toekennen van een procuratie;

- ten slotte betogen de verwerende en de tussenkomende partij, met betrekking tot de laatste verzoekende partij die een vereniging zonder winstoogmerk is, dat het doel van deze vereniging te ruim omschreven is, dat ze opgericht is na de bekendmaking van het bestreden besluit in het *Belgisch Staatsblad* en dat, vermits de drie verzoekende partijen de enige leden van de vereniging zijn, met het beroep niet het nastreven van een collectief belang, maar slechts het nastreven van persoonlijke belangen voorgestaan wordt.

2. **Onderzoek**:

2.1. Wat de eerste exceptie betreft, moet worden opgemerkt dat de drie verzoekende vennootschappen, Sagevas, Stanleybet Belgium en World Football Association, elk beschikken over een vergunning klasse F1 voor de exploitatie van het organiseren van weddenschappen en dat de eerste verzoekende partij bovendien beschikt over een vergunning F1+ voor het organiseren van onlineweddenschappen.

Daaruit volgt dat, hoewel bij het bestreden besluit zelf aan de Nationale Loterij, die tussenkomende partij is, geen enkele vergunning klasse F1 verleend wordt en in dat besluit alleen maar bepaald wordt dat deze laatste een dergelijke vergunning kan verkrijgen op voorwaarde dat ze voldoet aan de toepasselijke wettelijke voorwaarden, de verzoekende vennootschappen er evenwel belang bij hebben het besluit in kwestie te betwisten: een eventuele nietigverklaring van dit besluit zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de komst van een concurrerende operator op de markt van de sportweddenschappen belemmerd wordt of ter discussie wordt gesteld. Het bestreden koninklijk besluit, dat ertoe strekt het quotum van beschikbare vergunningen voor het aanbieden van weddenschappen in België te verhogen, kan bijgevolg een rechtstreekse impact hebben op de activiteit die de verzoekende partijen thans in België aanbieden.

Voorts is het onmogelijk het nieuwe argument in aanmerking te nemen dat de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert en volgens hetwelk, doordat op 5 juni 2013 aan de Nationale Loterij een "gewone vergunning" is verleend, zelfs een nietigverklaring van de "speciale vergunning" van 7 november 2012 niet zou beletten dat de Loterij haar activiteiten inzake sportweddenschappen blijft uitoefenen. Het voorliggende beroep betreft immers niet het verlenen van die laatste vergunning aan de Nationale Loterij, maar wel de wettigheid van het koninklijk besluit van 20 juli 2012, dat in werking is getreden voordat de vergunning van 5 juni 2013 werd verleend en dat ertoe strekte een 35ste vergunning in te voeren die speciaal aan de Nationale Loterij voorbehouden was.

Het belang van de verzoekende partijen om in dit geding op te treden, moet derhalve aanvaard worden, zodat de eerste exceptie van de verwerende en de tussenkomende partij niet gegrond is.

2.2. Wat betreft de regelmatigheid van de beslissing van de naamloze vennootschap Sagevas om in rechte op te treden, die door dezelfde partijen wordt betwist, bepaalt inzonderheid artikel 19 van de statuten van deze vennootschap dat ze in rechte vertegenwoordigd wordt door twee bestuurders die gezamenlijk optreden of door een gedelegeerd bestuurder.

In casu is de beslissing van 2 oktober 2012 om voor de Raad van State in rechte op te treden, ondertekend door vier bestuurders: gelet op de vereisten van de statuten is die beslissing bijgevolg regelmatig genomen, zonder dat hoeft te worden onderzocht, zoals de verwerende en de tussenkomende partij naar voren brengen, of twee van de vier handtekeningen dezelfde zouden zijn.

De tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid kan niet worden aangenomen.

2.3. Met betrekking tot het belang van de vzw The Belgian Betting Association om in rechte op te treden, wordt opgemerkt dat deze vereniging zonder winstoogmerk volgens artikel 3 van de statuten als doel heeft "het promoten van de belangen van de Belgische industrie voor sportweddenschappen en haar belangen in België te vertegenwoordigen, in en buiten rechte".

Een dergelijk doel vormt wel degelijk een collectief belang dat zich voldoende onderscheidt van het algemene belang en dat als specifiek kan worden aangemerkt, terwijl een vordering bij een Belgisch rechtscollege met de bedoeling om een regelgevende tekst te betwisten die betrekking heeft op de economische sector van de weddenschappenorganisatie, te maken heeft met dit collectief belang en de verdediging ervan.

En ook al is de betreffende vzw pas opgericht op 2 augustus 2012, met andere woorden na de bestreden handeling die van 20 juli 2012 dateert (maar -in tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkomende partij in hun memorie van antwoord en in hun verzoekschrift tot tussenkomst aangeven- vóór de bekendmaking van het besluit op 9 augustus), toch wijst niets erop dat de vereniging haar doel niet op duurzame wijze zou nastreven.

De laatste exceptie van niet-ontvankelijkheid moet dan ook worden verworpen.

V. RECHTSMIDDELEN AANGEVOERD TOT STAVING VAN HET BEROEP TOT NIETIGVERKLARING

1. De verzoekende partijen voeren vier middelen aan die als volgt kunnen worden samengevat:

- een eerste middel wordt ontleend aan de schending van de beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen, doordat het bestreden besluit voor het organiseren van weddenschappen een 35ste vergunning klasse F1 invoert die uitsluitend aan de Nationale Loterij is voorbehouden, terwijl artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 het maximum aantal organisatoren van weddenschappen voor de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2020 op 34 vastlegt;
- in een tweede middel wordt de schending van het algemene rechtsbeginsel van gelijkheid en non-discriminatie aangevoerd dat inzonderheid voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat bij het bestreden besluit een vergunning klasse F1 voor het organiseren van weddenschappen uitsluitend aan de Nationale Loterij wordt voorbehouden, terwijl de verzoekende partijen één van de 34 vergunningen waarin aanvankelijk voorzien was, hebben moeten aanvragen en geen enkele garantie hadden dat ze één van de vergunningen zouden verkrijgen, terwijl het aan de Nationale Loterij toekennen van de extra vergunning duidelijk een louter kunstmatige formaliteit is, aangezien deze vergunning haar op haar naam is voorbehouden.
- een derde middel wordt ontleend aan de schending van de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, op zichzelf beschouwd of gelezen in onderlinge samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waarbij de verzoekende partijen aanvoeren dat het bestreden besluit de vrijheid van vestiging van buitenlandse organisatoren van weddenschappen en de vrijheid van dienstverlening op de interne markt op discriminerende en onevenredige wijze beperkt.
- Ten slotte wordt een laatste middel ontleend aan de schending van de verplichting tot materiële motivering en van het algemene rechtsbeginsel van de evenredigheid of van de redelijkheid, doordat in de motivering van het bestreden besluit als doorslaggevend motief voor de maatregel het verzekeren van de 'continuïteit van de openbare dienst' wordt aangevoerd, terwijl het organiseren van weddenschappen in feite een nieuwe dienst is die voorheen niet door de Nationale Loterij werd aangeboden.

2. **<u>Nadere uiteenzetting van het eerste middel</u>**:

2.1. De verzoekende partijen wijzen erop dat krachtens artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende het maximum aantal inrichters van weddenschappen en de procedure voor het behandelen van vergunningsaanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of

stopzetting het maximum aantal organisatoren van weddenschappen voor de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2020 op 34 is vastgelegd.
Vervolgens voeren ze aan dat het bestreden besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij tot gevolg heeft dat dit aantal op 35 wordt gebracht, aangezien een vergunning uitsluitend aan de Nationale Loterij is voorbehouden.

De verzoekende partijen concluderen daaruit dat het bestreden besluit, door het invoeren van een bijkomende vergunning die op naam van de Nationale Loterij is voorbehouden, niet heeft voldaan aan hun rechtmatige verwachtingen volgens welke het quotum van 34 vergunningen ten minste tot 1 januari 2020 onveranderd zou blijven.
Ze zijn van oordeel dat "de continuïteit van de openbare dienst" -zoals bedoeld in het verslag aan de Koning dat aan het bestreden besluit voorafgaat- geen rechtvaardiging kan zijn voor het besluit, aangezien de tussenkomende partij geen weddenschappen in België aanbiedt omdat ze hiertoe geen vergunning heeft verkregen.

2.2. De verwerende partij antwoordt in hoofdzaak dat de Nationale Loterij, gelet op het bestaande wettelijk kader, geen gebruik kon maken van de procedure die van toepassing is op de privésector van de kansspelen om de vergunning voor het aanbieden van weddenschappen te verkrijgen en dat het absoluut noodzakelijk was een koninklijk besluit in die zin aan te nemen.
Ze wijst erop dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de openbare sector van de kansspelen en de privésector en betoogt dat, overeenkomstig de wil van de wetgever, de openbare sector het aan de Nationale Loterij toegekende monopolistische stelsel omvat dat alle loterijspelen én weddenschappen in een niet-monopolistisch kader bestrijkt. Ze preciseert dat het bestreden koninklijk besluit ertoe strekt de Nationale Loterij de mogelijkheid te bieden dergelijke weddenschappen te organiseren.

De verwerende partij argumenteert vervolgens dat de verzoekende partijen ten onrechte aanvoeren dat een bijkomende vergunning wordt ingevoerd die de *numerus clausus* van 34 vergunningen overschrijdt, aangezien de vergunning die aan de tussenkomende partij zou worden verleend, haar rechtsgrond vindt in artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002 betreffende de Nationale Loterij, en niet in artikel 43/3, § 2, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen.
Ze wijst er tevens op dat de Nationale Loterij onderworpen is aan de verplichting om loterijspelen en weddenschappen aan te bieden teneinde het aanbod aan kansspelen in België in goede banen te leiden, en dit met het oog op de bescherming van de consumenten en de openbare orde tegen alle wantoestanden die met de kansspelen samenhangen.

In dat verband betoogt de verwerende partij dat de redenen voor het vaststellen van het bestreden besluit - zijnde het in goede banen leiden van het verlangen om te spelen -, vallen onder een concreet en dwingend openbaar belang dat de gevolgen inperkt van het beginsel van gewettigd vertrouwen zoals het door de verzoekende partijen is aangevoerd.

2.3. Met betrekking tot het eerste middel dat de verzoekende partijen aanvoeren, worden in de memorie van tussenkomst van de Nationale Loterij grotendeels de argumenten van de verwerende partij overgenomen.

Voorts wijst de tussenkomende partij met klem op het specifieke karakter van haar situatie door te benadrukken dat ze onderworpen is aan twee controles: één vanwege de Kansspelcommissie en één vanwege de verwerende partij. Ze wijst er eveneens op dat de activiteiten die haar wettelijk zijn toegewezen, activiteiten van openbare dienst zijn.

Ze voert ook aan dat het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat de Belgische wetgeving inzake de kansspelen tot doel heeft de consumenten te beschermen en de criminaliteit te bestrijden, zodat ze wel degelijk valt onder “dwingende regels” en dat de beginselen van gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid niet *contra legem* kunnen worden toegepast.

2.4. In haar laatste memorie geeft de tussenkomende partij aan dat ze klaarheid wenst te brengen in de redenen die haar ertoe gebracht hebben één van de 34 vergunningen klasse F1 die is vrijgekomen, aan te vragen. Ze preciseert dat die redenen overwegend temporeel zijn, aangezien ze geen dergelijke vergunning zou kunnen hebben aangevraagd omdat het wettelijke kader, met andere woorden het koninklijk besluit waarin de voorwaarden zijn vastgelegd krachtens welke ze een vergunning F1 zou kunnen aanvragen, nog niet was vastgesteld.

De tussenkomende partij zegt voorts dat ze één van de 34 vergunningen klasse F1 louter in ondergeschikte orde heeft aangevraagd en verkregen, en dit met het oog op de continuïteit van de aangeboden diensten ingeval de Raad de in deze memorie aangevoerde argumenten niet zou volgen.

3. **<u>Nadere uiteenzetting van het vierde middel</u>**:

3.1. Onder verwijzing naar het verslag aan de Koning dat aan het bestreden besluit voorafgaat en waarin erop wordt gewezen dat dit besluit is uitgevaardigd om "de continuïteit van de openbare dienst" te verzekeren, betogen de verzoekende partijen dat een dergelijke verantwoording niet pertinent is. Ze betogen dat, gesteld zelfs dat het organiseren van weddenschappen behoort tot de taken van openbare dienst van de Nationale Loterij, het om een activiteit gaat die voorheen niet door de Loterij werd uitgeoefend.

Ze voegen daaraan toe dat de Nationale Loterij zich in de mogelijkheid bevond één van de 34 vergunningen waarin aanvankelijk voorzien was, aan te vragen en ze menen dat de maatregel die in het bestreden besluit vervat is, niet in verhouding staat tot het aangevoerde doel.

3.2. De verwerende en de tussenkomende partij antwoorden in identieke bewoordingen dat de verwijzing door de verzoekende partijen naar het begrip "continuïteit van de openbare dienst" niet pertinent is.
Ze wijzen erop dat het verslag aan de Koning, dat aan het koninklijk besluit voorafgaat, refereert aan de wet van 19 april 2002 die bepaalt dat de Nationale Loterij weddenschappen organiseert en dat dit een taak van “openbare dienst” is. Ze menen dat de door de verzoekende partijen opgeworpen bezwaren ten aanzien van het begrip "continuïteit van de dienst" in essentie betrekking hebben op de wettigheid ervan, wat in voorkomend geval totaal niet relevant is.

De verwerende en de tussenkomende partij verwijzen eveneens naar hun antwoord op het eerste middel waarin ze argumenteren dat de "continuïteit" waarvan sprake is in het verslag aan de Koning, niet mag worden uitgelegd als de continuïteit van een situatie die eerder een aanvang nam, maar wel in de zin van het voortbestaan, de duurzaamheid van de openbare dienst die de tussenkomende partij aanbiedt.

VI. ONDERZOEK DOOR DE RAAD VAN STATE

Het eerste en het vierde middel, die gedeeltelijk overeenstemmen, kunnen worden gegroepeerd voor het beoordelen van de relevantie ervan.

1. Uit het administratief dossier en de bij de processtukken gevoegde stukken - waarvan sommige door de eerste auditeur-rapporteur zijn aangevraagd - blijkt dat de Koning op 22 december 2010 een koninklijk besluit heeft uitgevaardigd waarbij het totale aantal vergunningen klasse F1 dat wordt verleend voor het organiseren van sportweddenschappen, wordt beperkt tot 34 en dat deze *numerus clausus* geldig was voor een periode van 9 jaar die inging op 1 januari 2011 en eindigt op 1 januari 2020.

In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan dat koninklijk besluit dat is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2010, wordt vermeld dat "[v]oor de bepaling van dit aantal rekening [werd] gehouden met het aantal bestaande inrichters op de Belgische markt". Hetzelfde verslag aan de Koning preciseert dat "uit een advies van de FOD Financiën, ontvangen door de Kansspelcommissie op 12/5/2009, [is] gebleken dat er 28 organisatoren van sportweddenschappen, inclusief paardenwedrennen, actief waren op de Belgische markt". Anderzijds werd er bijkomend rekening gehouden met de 6 actief zijnde paardenrenverenigingen, door of mits wier toestemming de onderlinge

weddenschappen op paardenrennen zullen kunnen ingericht worden (zie artikel 43/2, § 2, Kansspelwet). Samengeteld geeft dit 34 (mogelijke) inrichters van weddenschappen".

Voorts verwijst hetzelfde verslag aan de Koning naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving betreffende de kansspelen, waaruit blijkt dat de wetgever "de bestaande situatie wou bevriezen en een controle van het aanbod wou garanderen" (*Parl.St*. Kamer 2009-2010, nr. 1992/001, 35).

2. Uit het bestreden koninklijk besluit van 20 juli 2012 vloeit echter voort dat de Nationale Loterij, die op de dag van de bekendmaking van het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2010 geen "inrichter van weddenschappen" was, niet onder de *numerus clausus zal vallen*, aangezien haar specifiek een vergunning wordt voorbehouden die haar zal worden verleend indien ze aan de vereiste voorwaarden voldoet, ongeacht of er reeds 34 andere vergunningen zijn verleend.

Daaruit volgt dat met het bestreden besluit ontegensprekelijk een regeling wordt opgezet die, op de markt voor het organiseren van weddenschappen, de Nationale Loterij in een positie plaatst die gunstiger is dan die van de andere operatoren. Ze krijgt immers automatisch een vergunning klasse F1 indien ze voldoet aan de toekenningsvoorwaarden, tot welke bevinding de Kansspelcommissie is gekomen in haar beslissing van 7 november 2012 om een dergelijke vergunning te verlenen.

Die gunstigere regeling die afwijkt van de *numerus clausus*, wordt in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het bestreden koninklijk besluit, als volgt verantwoord:

> "(...)
>
> Artikel 1 van dit besluit regelt de toelatingsvoorwaarden voor de Nationale Loterij om weddenschappen te organiseren, teneinde de taken te verwezenlijken die haar bij wet zijn opgedragen in het algemeen belang. Deze uitvoeringsbepaling verzekert de "continuïteit" van de "openbare dienst" (art. 7 Loterijwet).
>
> Overwegende dat de Nationale Loterij van rechtswege gelast is met de organisatie van weddenschappen in het algemeen belang en volgens handelsmethodes (artikelen 3, § 1, alinea 2 en 6, § 1, 2°, van de Loterijwet);
>
> Overwegende dat het inrichten van weddenschappen afhankelijk is gemaakt van het bekomen van een vergunning klasse F1 vanwege de Kansspelcommissie door de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (art. 25.6 van de Kansspelwet);
>
> Overwegende dat het koninklijk besluit een level playing field beoogt tussen de private F1(+)-licentiehouders en de Nationale Loterij, onverminderd het feit dat het aanbod van de Nationale Loterij bereikbaar

moet blijven voor de spelers in het algemeen belang (continuïteitsbeginsel van de openbare dienst).

Het artikel 1 van dit besluit geeft aan de Nationale Loterij de mogelijkheid om een vergunning klasse F1 te verwerven, als zij voldoet aan de voorwaarden van de Kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten. Dit artikel creëert daarmee een gelijke behandeling tussen de Nationale Loterij en de andere klasse F1-vergunninghouders op het vlak van de vergunningsvereisten en de werkingsregels van de weddenschappen (level playing field), waarbij rekening wordt gehouden met de taken van de openbare dienst van de Nationale Loterij (principe van de continuïteit).

De Nationale Loterij is immers gelast om ook in de sector van de (sport)weddenschappen aanwezig te zijn. Zo kan zij o.m. actief bijdragen aan een preventie- en opvangbeleid inzake gokverslaving, de strijd aangaan met illegale aanbieders van weddenschappen, het grote publiek informeren over de risico's, risicospelers afleiden naar een veiliger aanbod, sociaal kwetsbare personen beschermen, meer verslavende spelen substitueren door spelen met een lager verslavingsrisico, in het algemeen belang inspelen op nieuwe markttendensen, witwasfraude beperken, enz.

Naast het exploitatierecht van de Nationale Loterij, die belast is met de openbare dienst, is het maximum aantal inrichters van weddenschappen bepaald op 34 bij KB van 22 december 2010 betreffende het maximum aantal inrichters van weddenschappen en de procedure voor het behandelen van vergunningsaanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of stopzetting.
(...).”

De doorslaggevende grond van het bestreden besluit berust aldus op overwegingen omtrent “de continuïteit van de openbare dienst" en "het exploitatierecht van de Nationale Loterij, die belast is met de openbare dienst".

3. De wet van 10 januari 2010 heeft de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers gewijzigd teneinde de organisatoren van weddenschappen ertoe te verplichten houder te zijn van een vergunning klasse F1, en heeft de Koning ermee belast bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het maximum aantal organisatoren van weddenschappen te bepalen.

Ofschoon uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 blijkt dat de wetgever het weddenschappenaanbod heeft willen beperken en dientengevolge heeft beslist de situatie te "bevriezen" door het aantal operatoren dat in 2010 op de weddenschappenmarkt actief was, te handhaven, blijkt echter uit dezelfde wet van 10 januari 2010 dat de wetgever deze situatie niet volledig heeft willen "bevriezen".

De wet van 10 januari 2010 heeft immers ook wijzigingen aangebracht in de artikelen 3 en 6 van de wet van 19 april 2002 'tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij' teneinde deze laatste te belasten met de

taak, die door de wet geacht wordt een openbare dienst te zijn, om, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, weddenschappen te organiseren in de vormen en volgens de algemene regels bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van de minister die het toezicht uitoefent op de Nationale Loterij en van de minister van Justitie en na advies van de Kansspelcommissie.

Op die manier heeft de wetgever de Nationale Loterij toegang willen verschaffen tot de markt van de weddenschappen waarop ze in 2010 niet actief was, waarbij ze in tegenstelling tot de andere operatoren die reeds op die markt actief waren, belast werd met het organiseren van de weddenschappen volgens regels van openbare dienst die door de Koning behoorden te worden bepaald.

Opdat de Nationale Loterij daadwerkelijk de markt van de weddenschappen zou kunnen betreden, moeten aldus, volgens de in 2010 ingevoerde wettelijke regeling, de voornoemde nadere regels van openbare dienst voorafgaandelijk worden vastgesteld bij een koninklijk besluit en moet de Nationale Loterij een vergunning verkrijgen overeenkomstig de regels die voor het verlenen ervan gelden.

Wat de voorwaarden voor het verlenen van die vergunningen betreft, heeft de wetgever niet voorzien in afwijkende regels ten gunste van de Nationale Loterij. Hij heeft meer bepaald niet voorzien in een vergunning die aan de Nationale Loterij kan worden voorbehouden, en heeft de Nationale Loterij niet vrijgesteld van mededinging met andere operatoren voor het verkrijgen van een vergunning.

Aangezien de nadere regels van openbare dienst, op grond waarvan de Nationale Loterij de weddenschappen moet organiseren, niet waren vastgelegd toen de Koning op 22 december 2010 het maximum aantal organisatoren van weddenschappen heeft bepaald, kon de Nationale Loterij geen van de vergunningen klasse F1 aanvragen. Het was dan ook gerechtvaardigd dat het aantal vergunningen waarin voorzien was, niet hoger was dan het aantal operatoren die reeds op de markt van de weddenschappen actief waren, te weten 34 vergunningen.
Aangezien de wet van 10 januari 2010 echter heeft voorzien in de participatie van de Nationale Loterij in die markt, is het verlenen van een bijkomende vergunning in overeenstemming met de wil van de wetgever.

Toen het bestreden besluit op 20 juli 2012 werd aangenomen, waren de voornoemde nadere regels van openbare dienst echter nog altijd niet vastgesteld en het bestreden besluit voorziet er evenmin in. Hoewel dat besluit uitdrukkelijk aangeeft dat het "uitvoering beoogt te geven aan" de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 6, § 1, 2° , van de “Loterijwet” van 19 april 2002, die bepalen dat de

Nationale Loterij belast is met het organiseren van de weddenschappen "in de vormen en volgens de algemene regels door de Koning bepaald, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad", zijn dergelijke nadere regels nog niet vastgelegd in het besluit.

De materiële motivering van het bestreden besluit blijkt dus onjuist te zijn, voor zover het besluit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak om de Nationale Loterij de mogelijkheid te bieden haar opdracht van openbare dienst te vervullen die haar door de wetgever toevertrouwd is. Daartoe hadden de nadere regels van openbare dienst vastgesteld moeten zijn, wat niet het geval was.

Zelfs al kon het aantal vergunningen worden verhoogd om de Nationale Loterij toegang te verschaffen tot de markt van de weddenschappen, teneinde er haar taak van openbare dienst uit te oefenen, kon, gesteld dat de nadere regels ervan waren gedefinieerd, deze bijkomende vergunning haar bovendien niet worden voorbehouden.

Zoals reeds is opgemerkt, heeft de wetgever immers enerzijds niet voorzien in afwijkende regels ten gunste van de Nationale Loterij. Hij heeft haar niet vrijgesteld van mededinging met andere operatoren voor het verkrijgen van een vergunning. Anderzijds is het niet bewezen dat het nodig is aan de Nationale Loterij een vergunning voor te behouden opdat ze haar taak van openbare dienst kan uitoefenen, aangezien niet is voorzien in de nadere regels voor het uitvoeren van deze taak en het niet is aangetoond dat de Nationale Loterij die vergunning niet had kunnen verkrijgen na afloop van de mededinging, indien die vergunning haar niet was voorbehouden.

4. De stelling van de verwerende en de tussenkomende partij volgens welke de Koning, door het maximum aantal vergunningen van klasse F1 op 34 vast te stellen, alleen de privésector beoogde te reglementeren en deze *numerus clausus* dus niet van toepassing was op de Nationale Loterij die als "openbare" operator sinds 2002 belast is met het organiseren van weddenschappen, gaat hoe dan ook niet op.

Een dergelijke stelling vindt geen steun in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, en in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 22 december 2010 waarbij het aantal vergunningen wordt vastgesteld.

Ook al geeft de Nationale Loterij, die tussenkomende partij is, een nadere bepaling van haar specifieke kenmerken, waaronder het feit dat ze weddenschappen moet aanbieden, moet voldoen aan een specifieke wettelijke verplichting inzake verantwoord spelgedrag en onderworpen is aan strikte controles vanwege de overheid, toch heeft ze geen enkel monopolie op het

organiseren van sportweddenschappen, maar is ze, net zoals alle andere particuliere operatoren die weddenschappen organiseren, onderworpen aan de markt- en de mededingingsregels. Zoals uiteengezet in het voornoemde punt 3, heeft de wetgever daarenboven haar optreden in deze sector verbonden aan de voorwaarde dat vooraf na overleg in de Ministerraad een koninklijk besluit wordt vastgesteld waarbij de algemene regels van dit optreden worden vastgelegd.

Indien de verwerende en de tussenkomende partij argumenteren dat de specifieke regeling die bij het bestreden besluit ten gunste van de tussenkomende partij is ingevoerd, gerechtvaardigd zou zijn door doelstellingen van algemeen belang – *in casu* het beschermen van de spelers en het voorkomen van fraude -, behoort het organiseren van weddenschappen evenzo in feite niet meer tot de categorie van activiteiten waarop de Nationale Loterij een wettelijk monopolie heeft, maar valt het voortaan onder de toepassing van de wet op de kansspelen, zodat de Nationale Loterij geen weddenschappen mag organiseren zonder over een vergunning klasse F1 te beschikken.

Het standpunt dat het Grondwettelijk Hof heeft ingenomen in zijn arrest van 10 maart 2004 - waarin het Hof aanvaardt dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de Nationale Loterij en de kansspeloperatoren uit de privésector - is vandaag niet langer relevant voor het onderzoek van de wettigheid van het bestreden koninklijk besluit, aangezien deze rechtspraak dateert van vóór de hervorming van de wet van 7 mei 1999 bij de wet van 10 januari 2010.

Daaruit vloeit voort dat het streven om de Nationale Loterij toe te staan opdrachten uit te voeren die haar ten behoeve van het algemeen belang bij wet worden opgelegd, geen afdoende materiële rechtvaardiging kan zijn voor het vaststellen van het bestreden besluit.

(…)

5. Uit het bovenstaande onderzoek vloeit voort dat het eerste en het vierde middel van het verzoekschrift gegrond moeten worden bevonden in zoverre daarin de schending van de plicht tot materiële motivering en de ontstentenis van deugdelijke en relevante motieven worden aangevoerd.

Het tweede en het derde middel dienen bijgevolg niet te worden onderzocht, aangezien ze, zelfs indien ze gegrond zouden worden bevonden, niet zouden kunnen leiden tot een ruimere nietigverklaring.

OM DIE REDENEN, BESLUIT:

Artikel 1.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 20 juli 2012 'betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij'.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* in dezelfde vorm als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

Het verzoek tot tussenkomst in het kort geding, ingediend door de nv van publiek recht Nationale Loterij, wordt ingewilligd.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 825 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare terechtzitting van de XIe kamer, op achttien maart tweeduizend veertien, door:

de heer	Ph. QUERTAINMONT,	kamervoorzitter,
de heer	L. CAMBIER,	staatsraad,
de heer	Y. HOUYET,	staatsraad,
de heer	S. DJERBOU,	toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, **De voorzitter**

S. DJERBOU **Ph. QUERTAINMONT**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973**