

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. 231.158 van 7 mei 2015

A. 212.692/XI-20.214

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,
Regentschapsstraat 4
1000 Brussel

tegen:

1. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën,
2. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
3. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie,
4. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de minister van Economie, Consumenten en Noordzee
die woonplaats gekozen heeft bij
mr. D. VAN HEUVEN, advocaat
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 juni 2014 ingediend verzoekschrift hebben de vennootschappen Sagevas, Stanleybet Belgium, World Football Association en de vereniging zonder winstoogmerk The Belgian Betting Association de nietigverklaring gevorderd van het koninklijk besluit van 2 april 2014 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij.

II. PROCEDURE BIJ DE RAAD VAN STATE

Met een verzoekschrift ingediend op 21 augustus 2014 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 23 september 2014.

Bij brief van 6 maart 2015 hebben de verzoekende partijen verzocht om de samenvoeging van de zaken die ingeschreven zijn onder rolnummer 212.692/XI-20.214 (inzake dit verzoekschrift), 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) en rolnummer 212.672/VII-39.136 (inzake een verzoekschrift dat dezelfde verzoekende partijen ingediend hebben tegen de beslissing van 2 april 2014 van de Kansspelcommissie waarbij aan de Nationale Loterij een vergunning verleend is voor het organiseren van onlineweddenschappen). 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 twee andere zaken toegewezen zijn 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.

De voorzitter van de Raad van State heeft 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.

Het administratief dossier is ingediend door de verwerende partij.

De memories van antwoord, van wederantwoord en van tussenkomst zijn uitgewisseld.

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

Dat verslag is ter kennis gebracht van de partijen.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Bij een beschikking van 26 maart 2015, die ter kennis van de partijen gebracht is, is bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van de XIe kamer van 23 april 2015 om 10 uur.

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

Mr. S. CHAMPAGNE en mr. K. STAS, advocaten, die voor de verzoekende partijen verschijnen, mr. D. VAN HEUVEN, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt en mr. Ph. VLAEMMINCK en mr. L. FALCO, advocaten, die voor de tussenkomende partij verschijnen, hebben hun opmerkingen kenbaar gemaakt.

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

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

III. UITEENZETTING VAN DE FEITEN

1. 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.

Op 22 december 2010 heeft de Koning een koninklijk besluit aangenomen waarin het totale aantal vergunningen klasse F1 die toegekend worden voor het organiseren van sportweddenschappen, tot 34 beperkt wordt. Die *numerus clausus* is geldig voor een periode van 9 jaar die ingegaan is op 1 januari 2011 en eindigt op 1 januari 2020.

Op 20 juli 2012 werd echter een eerste koninklijk besluit betreffende de voorwaarden voor het inrichten van weddenschappen door de Nationale Loterij aangenomen. Dat besluit, dat voorgeeft 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, 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 2012 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 is voldaan”.

Uit dat koninklijk besluit van 20 juli 2012 vloeit voort dat de Nationale Loterij, die op de dag van de bekendmaking van het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2010 niet behoorde tot de "inrichters van weddenschappen", niet valt onder de *numerus clausus*, aangezien haar een specifieke vergunning voorbehouden is die haar verleend zal worden indien ze aan de vereiste voorwaarden voldoet, ongeacht of de 34 andere vergunningen reeds toegekend zijn.

2. Het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2012 is bij arrest nr. 226.797 van 18 maart 2014 vernietigd als gevolg van een beroep (A. 206.588/XI-19.262) dat op 5 oktober 2012 bij de Raad van State ingesteld is door dezelfde vennootschappen en vereniging die het onderhavige beroep ingesteld hebben.

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

De Raad van State wijst er in zijn arrest op dat de doorslaggevende motivering van het bestreden besluit berustte op overwegingen met betrekking tot "de continuïteit van de openbare dienst" en "het exploitatierecht van de Nationale Loterij, die belast is met de openbare dienst", en merkt vervolgens op dat toen het omstreden besluit op 20 juli 2012 aangenomen werd, de voornoemde nadere regels van openbare dienst nog steeds niet vastgesteld waren, terwijl het bestreden besluit er al evenmin in voorzien had. 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.

In het vernietigingsarrest wordt geconcludeerd dat de materiële motivering van het bestreden besluit onjuist bleek 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.

3. Voorts heeft de Nationale Loterij op 27 september 2012 een kandidaatstellingsdossier ingediend bij de Kansspelcommissie met het oog op het verkrijgen van de vergunning die haar voorbehouden was bij het intussen vernietigde koninklijk besluit van 20 juli 2012.

Die vergunning klasse F1 (een zogenaamde "speciale" vergunning omdat ze toegekend wordt bovenop het quotum van 34 vergunningen dat vastgelegd is in artikel 1, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010) is haar door de Commissie verleend op 7 november 2012. Die beslissing is bij de Raad van State bestreden met het voornoemde beroep ingeschreven onder het rolnummer 207.605/VII-38.719 en is thans aanhangig bij de VIIe kamer.

Bovendien heeft de Kansspelcommissie de Nationale Loterij nog de volgende vergunningen verleend:

- een vergunning klasse F1 (een zogenaamde “gewone” vergunning omdat ze valt onder het voornoemde quotum van 34 vergunningen), op 5 juni 2013;
- een vergunning klasse F1+ die betrekking heeft op de onlineweddenschappen, op 3 juli 2013;
- en een 34^{ste} “aanvullende” vergunning F1+ (voor de onlineweddenschappen), op 2 april 2014. Die laatste beslissing van de Kansspelcommissie wordt bij de Raad van State bestreden met het voornoemde beroep ingeschreven onder het rolnummer 212.672/VII-39.136 en is thans aanhangig bij de VIIe kamer.

4. Op 2 april 2014, vijftien dagen na het vernietigingsarrest van 18 maart 2014, werd een nieuw koninklijk besluit betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij aangenomen.

Dat besluit, dat op 17 april 2014 bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* (2de editie), geeft voor te steunen op de wetbepalingen die rechtsgrond verleenden aan het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2012, en op de artikelen 7 en 14, § 1, van de voornoemde wet van 19 april 2002 .

In zijn eerste artikel voegt het 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 toe dat in precies dezelfde bewoordingen gesteld is als artikel 1 van het vernietigde koninklijk besluit van 20 juli 2012 en 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".

Artikel 2 van dat koninklijk besluit bepaalt dat het "uitwerking [heeft] met ingang van 30 juli 2012".

Dat besluit is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 2014 (editie 2). Het is de handeling die met het onderhavige beroep tot nietigverklaring wordt bestreden.

5. Tot staving van hun beroep tot nietigverklaring wijzen de eerste drie verzoekende vennootschappen erop 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.

Het omstreden 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.

IV. RECHTSMIDDELEN

1. Tot staving van hun beroep tot nietigverklaring voeren de verzoekende partijen in het totaal negen middelen aan.

Ze beroepen zich nogmaals op 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 koninklijk besluit, zoals deze in het verslag aan de Koning uiteengezet is, als doorslaggevend motief voor de maatregel het verzekeren van de "continuïteit" van de "openbare dienst" wordt aangevoerd, terwijl de nadere regels van openbare dienst, volgens welke de Nationale Loterij de weddenschappen moet organiseren, niet vastgelegd zijn bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad op voorstel van de voogdijminister van de Nationale Loterij en van de minister van Justitie en na advies van de Kansspelcommissie.

Ze beroepen zich tevens op de schending van het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State van 18 maart 2014 (nr. 226.797) waarbij het koninklijk besluit van 20 juli 2012 vernietigd werd, en op de schending van de beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen.

De verzoekende partijen laken eveneens het feit dat het bestreden koninklijk besluit terugwerkt tot op een datum die zelfs eerder valt dan de datum van de inwerkingtreding van het vernietigde koninklijk besluit van 20 juli 2012, en betogen dat dit arrest een discriminatie doet ontstaan in het voordeel van de Nationale Loterij, met schending van het algemene rechtsbeginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

De verzoekende partijen ontlenen verder nog een middel aan de schending van de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), op zichzelf beschouwd of gelezen in onderlinge samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waarbij ze 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.

In een laatste middel wordt de steller van het bestreden koninklijk besluit voorgeworpen dat hij het niet vooraf om advies aan de Kansspelcommissie voorgelegd heeft, wat een schending inhoudt van de bepalingen van de Loterijwet.

2. Meer bepaald het zevende middel van het beroep tot nietigverklaring wordt ontleend aan de schending van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat het bestreden koninklijk besluit, dat een reglementair besluit is, niet voorgelegd is aan het met redenen omklede advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

De verzoekende partijen stellen dat noch in het verslag aan de Koning, noch in de aanhef van het besluit een met bijzondere redenen omkleed spoedeisend geval ingeroepen wordt om te verantwoorden dat de afdeling Wetgeving niet om advies verzocht is.

Ze voegen daaraan toe dat het door de Raad van State verstrekte advies nr. 51.520/2, van 4 juli 2012 niet beschouwd kan worden als het advies dat vereist is bij artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien dit advies verstrekt is over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 20 juli 2012 – welk besluit vervolgens vernietigd is.

Ze betogen ook dat, ofschoon zowel bij het bestreden koninklijk besluit als bij het koninklijk besluit van 20 juli 2012 een identiek tweede lid ingevoegd wordt in artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2010, de teksten niet identiek zijn, aangezien het bestreden koninklijk besluit een artikel 2 bevat waarin bepaald wordt dat het met terugwerkende kracht in werking treedt op 30 juli 2012.

3. In antwoord op het zevende middel voert de verwerende partij aan dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich, in haar advies van 4 juli 2012 met betrekking tot het koninklijk besluit van 20 juli 2012, reeds gunstig uitgesproken heeft over de bepalingen van het bestreden koninklijk besluit. Ze is tevens van mening dat het koninklijk besluit van 2 april 2014 en het koninklijk besluit van 20 juli 2012 inhoudelijk identiek zijn, zodat de afdeling Wetgeving niet opnieuw om advies behoefde te worden verzocht.

In haar laatste memorie zet de verwerende partij eveneens uiteen dat een nieuwe adviesaanvraag alleen vereist is als, nadat de afdeling Wetgeving haar advies verstrekt heeft, in de ontworpen tekst nog substantiële wijzigingen aangebracht zijn die losstaan van de opmerkingen of voorstellen van de afdeling Wetgeving. Ze is van oordeel dat ze, toen ze het bestreden besluit heeft aangenomen, zich in casu ertoe beperkt heeft rekening te houden met de kritiek die in het vernietigingsarrest van 18 maart 2014 geuit was op het koninklijk besluit van 20 juli 2012, en er geen substantiële wijzigingen in aangebracht heeft. De verwerende partij stelt voorts dat, aangezien de Raad van State één en ondeelbaar is, redelijkerwijze mag worden aangenomen dat op grond van het feit dat de wijzigingen aangebracht zijn ten gevolge van opmerkingen en kritiek vanwege de afdeling Bestuursrechtspraak, geen tweede advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over deze wijzigingen vereist is.

4. Met betrekking tot het zevende middel dat de verzoekende partijen aanvoeren, verklaart de Nationale Loterij in haar memorie van tussenkomst dat ze de argumentatie van de verwerende partij volledig onderschrijft en neemt ze grotendeels dezelfde argumenten van die partij over.

Met name in haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij bovendien dat de motivering van het bestreden koninklijk besluit aangepast en aangevuld is om rekening te houden met de lering van het vernietigingsarrest van 18 maart 2014, en om duidelijkheid te verschaffen over de manier waarop de

verschillende teksten die van toepassing zijn op het weddenschappenaanbod van de Nationale Loterij moeten worden geïnterpreteerd. Ze leidt daaruit af dat niet ernstig betoogd kan worden dat het betwiste besluit vooraf opnieuw aan de afdeling Wetgeving moest worden voorgelegd.

De tussenkommende partij wijst er tevens op dat dringend moest worden opgetreden om de rechtszekerheid alsook de rechtmatigheid en de voorzienbaarheid van de Belgische rechtsorde te herstellen met het oog op de openbaardienstverplichting die de wetgever zelf aan de Loterij opgelegd heeft, en om de Belgische spelers en de handelspartners van de Loterij te beschermen door de krachtens het koninklijk besluit van 20 juli 2012 verkregen rechten te beschermen en veilig te stellen.

De tussenkommende partij zet tot slot uiteen dat, hoewel in de aanhef van het bestreden besluit verwezen wordt naar het advies van de afdeling Wetgeving over het vorige koninklijk besluit van 20 juli 2012, “de Koning die verwijzing bij vergissing heeft laten staan door de haast en spoed waarmee hij het betwiste koninklijk besluit heeft aangenomen”, en “dat niet kan worden betwist dat het voornoemde advies blijft gelden voor de meeste bepalingen van het koninklijk besluit van 10 april 2014.”

5. Onderzoek

De Raad van State ontleent zijn adviesverlenende taak aan artikel 160 van de Grondwet en, in zoverre deze taak betrekking heeft op het onderzoeken van de wetgevende en reglementaire teksten, komt de raadpleging van de Raad van State tegemoet aan de bezorgdheid van de grondwetgever om de eerbied voor de rechtsstaat en de formele en wetgevingstechnische kwaliteit van deze teksten en zodoende de rechtszekerheid te waarborgen.

De raadpleging van de afdeling Wetgeving, zoals deze ter uitvoering van de Grondwet georganiseerd is bij de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is een vormvereiste dat van openbare orde is en derhalve substantieel is.

Artikel 3 van de voornoemde gecoördineerde wetten legt de verplichting op om, "buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid", de afdeling Wetgeving te raadplegen voor alle ontwerpen van verordenende aard. Elke onregelmatigheid in dat verband kan worden aangevoerd en dient zo nodig zelfs ambtshalve te worden opgeworpen.

In het onderhavige geval heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 4 juli 2012 advies nr. 51.250/2 verstrekt over een voorontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij". Dat besluit is naderhand echter door de Raad van State vernietigd en maakt niet langer deel uit van de rechtsordening.

Het nieuwe koninklijk besluit van 2 april 2014 is daarentegen niet voor advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd. In de aanhef wordt ten onrechte verwezen naar advies 51.250/2 dat op 4 juli 2012 verstrekt is over het ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het vorige koninklijk besluit van 20 juli 2012.

Bovendien wordt er geen enkel met bijzondere redenen omkleed geval van hoogdringendheid aangevoerd ter verantwoording van het feit dat de Raad van State niet geraadpleegd is.

In dat verband kan het standpunt dat de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert, niet worden gevolgd wanneer ze, ter verantwoording van het feit dat de afdeling Wetgeving niet geraadpleegd is, betoogt dat uit de aanhef van het bestreden besluit, ook al is de uitdrukking "dringende noodzakelijkheid" er niet in opgenomen, duidelijk zou blijken dat er wel degelijk sprake was van "dringende noodzakelijkheid".

Zoals duidelijk aangegeven is in de handleiding Wetgevingstechniek die opgesteld is door de Raad van State ("Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten", 2008), moet de motivering van de dringende noodzakelijkheid specifiek opgegeven worden in de aanhef van de bestreden handeling (§ 36 en formule F 3-5-5).

Er dient vooral opgemerkt te worden dat geen enkele regel de overheid ervan vrijstelt de afdeling Wetgeving te raadplegen wanneer ze een eerder vernietigd reglementair besluit opnieuw uitvaardigt.

Integendeel, de voornoemde handleiding Wetgevingstechniek van de Raad van State, die ruim verspreid en goed gekend is (of dat toch zou moeten zijn) bij de administratieve diensten die belast zijn met het opstellen van de reglementaire teksten, stelt omtrent het al dan niet verplichte karakter van het raadplegen van de afdeling Wetgeving (punt 232 en volgende) uitdrukkelijk het volgende:

"233. Om ervan uit te kunnen gaan dat het vereiste van adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving vervuld is, moet de afdeling wetgeving de bepalingen van het ontwerp daadwerkelijk onderzocht hebben. Dat is bijvoorbeeld niet het geval wanneer:

(...)

- een ontwerp niet ter fine van advies aan de afdeling wetgeving wordt voorgelegd omdat het identiek is aan een ouder ontwerp waarover reeds advies is uitgebracht, ook als de tekst waartoe dat ontwerp aanleiding heeft gegeven louter om een formele reden vernietigd is".

Het argument dat de verwerende partij in haar laatste memorie uiteengezet heeft en volgens hetwelk het op zijn minst vreemd zou zijn dat een overheidsbestuur ertoe gehouden zou zijn de afdeling Wetgeving opnieuw om advies te verzoeken wanneer ze zich ertoe beperkt een reglementaire handeling die door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd is, te herstellen, is dan ook niet relevant.

De verwerende en de tussenkomende partij kunnen hoe dan ook niet gevolgd worden wanneer ze het feit dat niet om advies verzocht is, verklaren door de overweging dat het koninklijk besluit van 2 april 2014 en het koninklijk besluit van 20 juli 2012 inhoudelijk identiek zijn.

Ook al lijken de besluiten van 2 april 2014 en van 20 juli 2012 hetzelfde doel na te streven, aangezien ze beide in artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 eenzelfde tweede lid invoegen waarin het maximum aantal vergunningen vastgesteld wordt, wijst de vergelijking van beide teksten in werkelijkheid uit :

- enerzijds, dat het bestreden besluit niet dezelfde rechtsgrond heeft als het besluit van 20 juli 2012. In de aanhef van het besluit van 2 april 2014 worden, naast de wetsbepalingen die de rechtsgrond van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 vormden, ook de artikelen 7 en 14, § 1, van de wet van 19 april 2002 als rechtsgrond vermeld.

Een dergelijke wijziging kon echter aanleiding geven tot eventuele opmerkingen van de afdeling Wetgeving;

- anderzijds, dat artikel 2 van het bestreden besluit bepaalt dat het "uitwerking [heeft] met ingang van 30 juli 2012".

Een dergelijke bepaling stond niet in het koninklijk besluit van 20 juli 2012, zodat het vaststellen van de inwerkingtreding van het bestreden koninklijk besluit eveneens aanleiding kon geven tot eventuele opmerkingen van de afdeling Wetgeving. Temeer daar de afdeling Wetgeving, in haar advies nr. 51.520/2 van 4 juli 2012, bezwaar gemaakt had tegen artikel 2 van het onderzochte ontwerp, waarin bepaald werd dat het in werking trad op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt werd, door erop te wijzen dat aldus van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van de besluiten afgeweken werd en dat artikel 2 van het ontwerp moest vervallen, tenzij er een bijzondere reden was om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding.

Die verschillende gegevens staven de gegrondheid van het zevende middel van het verzoekschrift, dat ontleend is aan de schending van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en aan het feit dat het voorontwerp, dat aanleiding heeft gegeven tot het bestreden besluit van 2 april 2014, niet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd is.

De andere middelen moeten dan ook niet onderzocht worden aangezien ze, zelfs indien ze gegrond zouden worden bevonden, niet zouden kunnen leiden tot een ruimere nietigverklaring.

V. VERZOEKEN TOT BEPERKING VAN DE GEVOLGEN VAN DE Vernietiging op grond van artikel 14^{ter} van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State

1. De verwerende partij heeft, uiterst subsidiair, gevraagd om de eventuele vernietiging van het omstreden koninklijk besluit te beperken tot artikel 2 ervan en om tegelijkertijd de reeds teweeggebrachte gevolgen van dit artikel 2 te handhaven. Ze vraagt dat, in geval van vernietiging, de reeds teweeggebrachte en de nog te ontstane gevolgen van het besluit in de komende zes maanden gehandhaafd worden.

De tussenkomende partij vraagt harerzijds uiterst subsidiair om het vernietigingsarrest uitsluitend van toepassing te verklaren op de bepalingen of onderdelen van bepalingen van het bestreden koninklijk besluit die niet voorgelegd zijn aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State of die door enige andere onwettigheid zijn aangetast, en om aan het vernietigingsarrest in ieder geval uitwerking *ex nunc* te verlenen.

2. In haar laatste memorie verantwoordt de verwerende partij haar verzoek door uiteen te zetten dat er uitzonderlijke redenen bestaan om de gevolgen die het bestreden koninklijk besluit reeds teweeggebracht heeft te handhaven.

Ze geeft aan dat een onvoorwaardelijke vernietiging van artikel 2 ertoe zou leiden dat de vergunningen F1 en F1+ die aan de Nationale Loterij verleend zijn, eveneens onwettig zouden worden, zodat alle weddenschappen die sedert 2013 georganiseerd zijn, geen enkele rechtsgrond meer zouden hebben met als gevolg dat de boekhandels, die deze weddenschappen gedurende deze periode aangeboden hebben, maar ook de spelers die aan deze weddenschappen deelgenomen hebben, strafrechtelijk zouden kunnen worden vervolgd, terwijl de Loterij wellicht niet anders zou kunnen dan van alle winnende spelers de bedragen terug te vorderen die ten onrechte uitbetaald zijn.

Wat de handhaving van de nog te ontstane gevolgen betreft, zet de verwerende partij uiteen dat, indien het besluit in zijn geheel vernietigd wordt zonder dat de gevolgen ervan voorlopig worden gehandhaafd, de Nationale Loterij in de onmogelijkheid zou verkeren om de spelers de prijzen toe te kennen die ze gewonnen hebben in het kader van onlangs georganiseerde weddenschappen. Die weddenschappen zouden immers hun rechtsgeldigheid verliezen, wat zou leiden tot contractuele problemen met de boekhandels en andere verdelers van het Scoore-spel.

3. Onderzoek

Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet niet in de mogelijkheid van een "gedeeltelijke vernietiging", maar laat onder bepaalde

voorwaarden toe dat de gevolgen van een eventueel vernietigingsarrest afgezwakt worden. Dat artikel luidt als volgt:

"Art. 14^{ter}. Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt. De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden".

In het onderhavige geval en ten aanzien van het verzoek om de vernietiging van artikel 2 van het koninklijk besluit te beperken, leidt de schending van een substantieel vormvereiste, zoals de verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen over een ontwerp van reglementair besluit, tot een aantasting van de omstreden handeling in haar geheel. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot een gedeeltelijke vernietiging die beperkt is tot de bepalingen of delen van bepalingen van het betwiste koninklijk besluit die niet voor advies voorgelegd zijn aan de afdeling Wetgeving.

Ten aanzien van het verzoek om de gevolgen die reeds bij het vernietigde koninklijk besluit teweeggebracht zijn, definitief te verklaren en de toepassing ervan voorlopig te handhaven gedurende een periode van zes maanden, kunnen alleen uitzonderlijke omstandigheden rechtvaardigen dat eventueel wordt afgeweken van de normale regel volgens welke de vernietiging retroactief is.

De gevolgen waarvoor de verwerende partij en de tussenkomende partij zeggen te vrezen ingeval het bestreden koninklijk besluit vernietigd wordt, zouden, gesteld dat ze vaststaan, evenwel niet echt voortvloeien uit een dergelijke vernietiging. Wat het onwettig organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij betreft, kan in voorkomend geval niet de schending van de verplichting die voortvloeit uit de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 6, § 1, 2°, van de Loterijwet, strafrechtelijk vervolgd worden, maar wel het organiseren van weddenschappen zonder een door de Kansspelcommissie verleende vergunning.

En aangezien de Nationale Loterij thans beschikt over de vergunningen F1 en F1+ die haar door die Commissie verleend zijn, zou dus alleen een eventuele vernietiging van de beslissingen van de Kansspelcommissie van 7 november 2012 en 2 april 2014 - waarbij aan de Loterij een 35ste vergunning klasse F1 en een vergunning klasse F1+ verleend werden - als gevolg van het onderzoek van de beroepen die thans aanhangig zijn bij de VIIe kamer van de Raad van State, kunnen leiden tot de vermeende gevolgen van de vernietiging

van het bestreden besluit zoals omschreven door de verwerende en de tussenkomende partij.

Het verzoek dat de verwerende en de tussenkomende partij in hun laatste memories op grond van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State indienen, moet dan ook afgewezen worden,

OM DIE REDENEN, BESLUIT :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 2 april 2014 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 950 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare terechtzitting van de XIe kamer, op zeven mei tweeduizend vijftien, door:

de heer	Ph. QUERTAINMONT,	kamervoorzitter,
mevrouw	C. DEBROUX,	staatsraad,
de heer	Y. HOUYET,	staatsraad,
de heer	X. DUPONT,	griffier.

De griffier

De voorzitter

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT

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