**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 234.103 van 10 maart 2016**
**in de zaak A. 207.605/VII-38.719.**

In zake : 1. de NV SAGEVAS
2. de NV STANLEYBET BELGIUM
3. de BVBA WORLD FOOTBALL ASSOCIATION
4. de VZW THE BELGIAN BETTING ASSOCIATION
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sébastien Champagne en Karl Stas
kantoor houdend te 1000 Brussel
Regentschapsstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie
2. de KANSSPELCOMMISSIE BIJ DE FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Van Heuven
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV van publiek recht NATIONALE LOTERIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Philippe Vlaemminck en Robbe Verbeke
kantoor houdend te 1000 Brussel
Havenlaan 86C, bus 414
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 7 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 7 november

2012 waarbij aan de NV van publiek recht Nationale Loterij (hierna: de Nationale Loterij) de vergunning klasse F1 wordt verleend voor het inrichten van weddenschappen op sportwedstrijden.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 223.488 van 16 mei 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 227.232 van 29 april 2014 zijn de debatten heropend en werd de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 juni 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karl Stas, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verwerende partijen, en advocaten Philippe Vlaemminck en Robbe Verbeke, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

*III. Wettelijk kader en feiten*

3.1. Artikel 43/3 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna: kansspelwet) bepaalt dat de inrichters van de weddenschappen moeten beschikken over een vergunning klasse F1 en dat het maximum aantal inrichters van weddenschappen wordt vastgesteld bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit.

3.2. Bij 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 (hierna: koninklijk besluit van 22 december 2010) werd het totaal aantal vergunningen klasse F1 beperkt tot 34 voor de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2020.

3.3. Het koninklijk besluit van 22 december 2010 wordt nadien gewijzigd door het koninklijk besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij. Dat besluit strekt tot de creatie van een 35ste vergunning die gereserveerd wordt voor de Nationale Loterij. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 wordt aangevuld met een nieuw lid, luidend als volgt:

> "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".

3.4. Op grond van voormelde bepaling dient de Nationale Loterij op 26 september 2012 een vergunningsaanvraag (klasse F1) in voor het organiseren van weddenschappen op sportevenementen. Paardenrennen of andere evenementen vallen buiten het voorwerp van de aanvraag.

3.5. De Kansspelcommissie vraagt bij brief van 1 oktober 2012 om bijkomende stukken neer te leggen. Bij aangetekende brief van dezelfde dag wordt de Nationale Loterij verzocht om een waarborg van 10.000,00 euro te storten bij de deposito- en consignatiekas.

3.6. De Kansspelcommissie beslist op 7 november 2012 om aan de Nationale Loterij de gevraagde vergunning klasse F1 toe te kennen.

Dit is de thans bestreden beslissing.

3.7. Op 3 juli 2013 verleent de Kansspelcommissie aan de Nationale Loterij een aanvullende vergunning klasse F1+ die gestoeld is op de thans bestreden beslissing. De verzoekende partijen hebben tegen deze aanvullende vergunning geen beroep tot nietigverklaring ingesteld.

3.8. Inmiddels is tegen het koninklijk besluit van 20 juli 2012 een beroep tot nietigverklaring ingesteld (zaak A. 206.588/XI-19.262). Bij arrest nr. 226.797 van 18 maart 2014 vernietigt de Raad van State voormeld koninklijk besluit.

3.9. Ingevolge dit vernietigingsarrest neemt de Koning op 2 april 2014 een nieuw besluit waarbij de vernietigde reglementaire bepaling in identieke bewoordingen wordt hernomen en zulks met retroactieve uitwerking vanaf 30 juli 2012.

Ook tegen het koninklijk besluit van 2 april 2014 stellen de verzoekende partijen een vernietigingsberoep in (zaak A. 212.692/XI-20.214). Bij arrest nr. 231.158 van 7 mei 2015 vernietigt de Raad van State voormeld koninklijk besluit.

3.10. Met een besluit van 5 juni 2013 heeft de Kansspelcommissie aan de Nationale Loterij één van de oorspronkelijke 34 vergunningen klasse F1 toegekend. De verzoekende partijen hebben tegen deze vergunning geen beroep tot nietigverklaring ingesteld.

3.11. Op 2 april 2014 wordt aan de Nationale Loterij een aanvullende vergunning klasse F1+ verleend die steunt op de 34ste vergunning klasse F1. De verzoekende partijen vechten deze aanvullende vergunning aan bij de Raad van State (zaak A. 212.672/VII-39.136).

*IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

*Exceptie*

4. In het verslag van de auditeur wordt opgeworpen dat de verzoekende partijen niet over het in rechte vereiste belang beschikken omdat de vergunning F1, verleend bij besluit van de Kansspelcommissie van 5 juni 2013 niet werd aangevochten zodat deze vergunning inmiddels een definitief karakter heeft verkregen. Door die onaantastbaar geworden vergunning zou de Nationale Loterij toegang hebben gekregen tot de markt van de weddenschappen.

5. In hun laatste memorie brengen de verzoekende partijen daar tegen in dat zij met voorliggend beroep niet beogen de Nationale Loterij van de markt van de sportweddenschappen te weren, maar wel dat alle marktdeelnemers op gelijke voet worden behandeld, dat zij derhalve niet betwisten dat de Nationale Loterij zich kandidaat kan stellen voor één van de 34 reguliere vergunningen en evenmin dat de Nationale Loterij dergelijke vergunning kan verkrijgen indien zij

aan alle wettelijke voorwaarden voldoet. Om die reden werd geen annulatieberoep ingesteld tegen het besluit van de Kansspelcommissie van 5 juni 2013 waarbij aan de Nationale Loterij één van de oorspronkelijke 34 vergunningen werd verleend. Door het ongemoeid laten van de 35ste vergunning zou de voorkeurbehandeling die de Nationale Loterij heeft genoten bij de toegang tot de markt blijven voortbestaan. Alzo zou een onwettige toestand van vervalste mededinging op de markt worden bestendigd.

Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat uit de bestreden beslissing tevens voortvloeit dat één van de twee vergunningen waarover de Nationale Loterij beschikt "op onbillijke wijze onbeschikbaar [wordt] gemaakt voor privéoperatoren". Bovendien zou de op 5 juni 2013 verleende vergunning niet onaantastbaar zijn. De nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 april 2014 zou immers een impact hebben op de geldigheid van voormelde vergunning die haar materiële rechtskracht zou verliezen. De Nationale Loterij zou niet langer geldige commerciële verbintenissen kunnen aangaan en het effectieve gebruik van de vergunning zou daardoor onmogelijk worden. De verzoekende partijen stellen daarenboven dat de 34ste vergunning F1 niet had kunnen worden toegekend zonder dat de Nationale Loterij daartoe bij koninklijk besluit gemachtigd was. Ook wijzen zij erop dat de F2-vergunninghouders, die de weddenschappen in hun verkooppunten aanbieden voor rekening van de Nationale Loterij, uitsluitend vergund zijn om de weddenschappen aan te nemen op basis van de 35ste F1-vergunning. Tevens zou de vernietiging van de bestreden beslissing tot gevolg hebben dat de Nationale Loterij haar activiteiten inzake sportweddenschappen op het internet, op grond van een aanvullende vergunning F1+, moet staken. Tot slot beklemtonen de verzoekende partijen nog dat de bestreden vergunning gedurende een bepaalde termijn voor hen nadelige effecten heeft gehad en dat zij er belang bij hebben om in de mogelijkheid te worden gesteld om de schade die zij door het illegaal inrichten van weddenschappen geleden hebben, vergoed te zien.

*Beoordeling*

6. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische vernietiging beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

7. Het belang moet bestaan op het ogenblik dat het beroep wordt ingesteld en moet blijven bestaan tot aan de definitieve uitspraak. Dit belang kan weliswaar in de loop van het geding evolueren, maar de verzoekende partij moet aannemelijk maken dat de vernietiging in de gewijzigde omstandigheden haar nog een concreet voordeel oplevert.

8. Zoals sub 3.10 werd aangegeven, heeft de Kansspelcommissie op 5 juni 2013 aan de Nationale Loterij een nieuwe vergunning klasse F1 toegekend. Deze vergunning werd verleend op grond van de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 december 2010 die betrekking hebben op de toewijzing van één van de vrijgekomen 34 vergunningen klasse F1, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van voormeld besluit, en dus niet op grond van het tweede lid van deze bepaling, toegevoegd door het koninklijk besluit van 20 juli 2012 en het koninklijk besluit van 2 april 2014, later respectievelijk vernietigd bij arrest nr. 226.797 van 18 maart 2014 en bij arrest nr. 231.158 van 7 mei 2015, waarbij de mogelijkheid tot de toekenning van een bijkomende 35ste vergunning ten voordele van de Nationale Loterij werd gecreëerd. Bijgevolg beroepen de verzoekende partijen zich in hun laatste memorie vruchteloos op de mogelijke rechtsgevolgen van de, op dat

ogenblik gebeurlijke, nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 april 2014. In zoverre de verzoekende partijen opwerpen dat de kwestieuze 34ste vergunning klasse F1 niet verleend had kunnen worden, bij afwezigheid van een koninklijk besluit dat de Nationale Loterij machtigt om de markt van de sportweddenschappen te betreden, voeren zij in wezen een potentiële wettigheidskritiek aan tegen de niet aangevochten vergunning van de Kansspelcommissie van 5 juni 2013. Bij de beoordeling van het actueel belang bij voorliggend beroep, kan de Raad van State geen rekening houden met de beweerde onwettigheid van een niet aangevochten individuele administratieve rechtshandeling.

9. De vergunning van 5 juni 2013 is intussen definitief geworden, nu ze noch door de verzoekende partijen, noch door andere derden werd aangevochten. Door het onaantastbaar karakter van deze vergunning heeft de Nationale Loterij definitief toegang gekregen tot de markt van de sportweddenschappen. In de mate dat de verzoekende partijen hun belang in het verzoekschrift stoelen op de betrachting om te verhinderen dat de Nationale Loterij als concurrent actief zou zijn op de Belgische markt van sportweddenschappen, kan de nietigverklaring van de bestreden beslissing dit commercieel nadeel niet meer afwenden, temeer omdat de verzoekende partijen niet aantonen dat de vergunning van 5 juni 2013 een beperktere draagwijdte heeft dan de thans bestreden vergunning.

10. Waar de verzoekende partijen wijzen op het feit dat in de gegeven omstandigheden een vergunning klasse F1 onbeschikbaar wordt gemaakt voor private marktspelers, gaat het niet om een persoonlijk nadeel van de verzoekende partijen, maar om de mogelijke benadeling van niet in het proces betrokken derden die actief zouden willen zijn op de markt van de sportweddenschappen. De afwezigheid van het persoonlijk karakter van het nadeel geldt eveneens wanneer de verzoekende partijen wijzen op de juridische toestand van de individuele vergunninghouders klasse F2. Het is bovendien niet duidelijk welk belang de verzoekende partijen hebben bij de in hun ogen noodzakelijke

regularisatie van de F2-vergunninghouders die de desbetreffende producten van de Nationale Loterij in hun verkooppunten aanbieden.

11. De vernietiging ex tunc van de bestreden vergunning houdt niet rechtstreeks de vaststelling in van het bestaan van een misdrijf in hoofde van de Nationale Loterij. Het door de verzoekende partijen betrachte voordeel is vreemd aan de finaliteit van het vernietigingsberoep dat er met name in bestaat onwettige rechtshandelingen uit de rechtsorde te doen verdwijnen. Op dit punt is het door de verzoekende partijen ingeroepen belang onrechtstreeks.

12. In zoverre de verzoekende partijen tot staving van het actueel belang aanvoeren dat door de vernietiging van de bestreden beslissing automatisch de aanvullende vergunning klasse F1+ voor het aanbieden van *online* weddenschappen vervalt, geldt vooreerst de feitelijke vaststelling dat aan de Nationale Loterij twee van dergelijke aanvullende vergunningen werden verleend, namelijk bij een beslissing van de Kansspelcommissie van 3 juli 2013, die door de verzoekende partijen niet werd aangevochten, en bij een beslissing van de Kansspelcommissie van 2 april 2014 die door de verzoekende partijen wordt aangevochten in de zaak A. 212.672/VII-39.136. De nietigverklaring van de met voorliggend beroep bestreden vergunning klasse F1 van 7 november 2012 kan alleszins niet tot gevolg hebben dat de aanvullende vergunning F1+, verleend op 2 april 2014, vervalt of zonder rechtskracht wordt. Die aanvullende vergunning F1+ is immers niet geënt op de thans bestreden vergunning.

Een vergunning klasse F1+ wordt verleend mits naleving van de voorwaarden vastgesteld in artikel 43/8, § 2, van de kansspelwet, zoals die nader zijn uitgewerkt in het koninklijk besluit van 21 juni 2011 betreffende de kwaliteitsvoorwaarden die door de aanvrager van een aanvullende vergunning dienen te worden vervuld inzake kansspelen. De aanvullende vergunning F1+ heeft betrekking op de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden en de geldigheidsduur ervan is gekoppeld aan de geldigheidsduur van de vergunning F1. Hoewel de vergunning klasse F1+ een

vergunning klasse F1 vereist, zijn beide vergunningen van elkaar te onderscheiden omdat voor het aanbieden van *online* weddenschappen specifieke voorwaarden gelden. Het nadeel dat teweeggebracht wordt door de aanvullende vergunning klasse F1+ volgt bijgevolg niet rechtstreeks uit de vergunning klasse F1. Indien de verzoekende partijen zich gegriefd achtten door de vergunning klasse F1+, verleend bij besluit van de Kansspelcommissie van 3 juli 2013, hadden zij hiertegen een annulatieberoep moeten instellen, hetgeen zij hebben nagelaten.

13. Ten slotte vergissen de verzoekende partijen zich wanneer zij stellen dat de fout van de overheid "enkel" door een vernietigingsarrest kan worden vastgesteld. De justitiële rechter die gevat is om uitspraak te doen over een vordering tot schadevergoeding kan immers ook de fout van de overheid vaststellen. Bovendien kan de intentie om op grond van artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een verzoek tot schadevergoeding tot herstel in te dienen - intentie die trouwens door de verzoekende partijen niet ondubbelzinnig wordt geuit - het belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing niet vrijwaren. Een dergelijk verzoek is immers geen autonome vordering maar vormt een accessorium van het annulatieberoep. Het komt hoe dan ook niet aan bod als het beroep tot nietigverklaring om redenen die er eigen aan zijn verworpen wordt, zonder dat de Raad van State zich heeft uitgesproken over de onwettigheid van de bestreden akte.

Het beroep is niet ontvankelijk.

*V. Rechtsplegingsvergoeding*

14. Op de vraag van de verwerende partijen tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding kan niet worden ingegaan. Het koninklijk besluit van 28 maart 2014 dat uitvoering heeft gegeven aan artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 is, gelet op zijn artikel 9, slechts van toepassing op de beroepen ingediend vanaf 2 april 2014.

## BESLISSING

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.400 euro, elk voor een vierde.**

**De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

| | |
|---|---|
| Eric Brewaeys, | kamervoorzitter, |
| Peter Sourbron, | staatsraad, |
| Patricia De Somere, | staatsraad, |

bijgestaan door

| | |
|---|---|
| Elisabeth Impens, | griffier. |

| | |
|---|---|
| **De griffier** | **De voorzitter** |
| **Elisabeth Impens** | **Eric Brewaeys** |