

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.104 van 10 maart 2016
in de zaak A. 212.672/VII-39.136.**

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

Tussenkommende 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 2 juni 2014, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 2 april 2014

waarbij aan de NV van publiek recht Nationale Loterij (hierna: de Nationale Loterij) de vergunning klasse F1+ wordt verleend voor het inrichten van weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 september 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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 35^{ste} 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. De verzoekende partijen vorderen de nietigverklaring van deze beslissing (zaak A. 207.605/VII-38.719). Met arrest nr. 234.103 van heden verwerpt de Raad van State dit beroep.

3.7. Op 3 juli 2013 verleent de Kansspelcommissie aan de Nationale Loterij een aanvullende vergunning klasse F1+ die gestoeld is op voormelde 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 34^{ste} vergunning klasse F1.

Dit is de thans bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat de aanvrager online weddenschappen wenst aan te bieden via de website www.e-lotto.be;

Overwegende dat de lokale servers opgesteld staan in het(de) datacenter(s) gelegen te LOTERIE NATIONALE – NATIONALE LOTERIJ Rue Belliard 25-33 te 1040 Brussel (Etterbeek); dat de servers zich aldus op Belgisch grondgebied bevinden;

Overwegende dat Jannie HAEK ; als contactpersoon(en) is(zijn) aangeduid; dat deze op permanente basis door de kansspelcommissie kan worden gecontacteerd, dat de coördinaten zich in het administratief dossier bevinden;

Overwegende dat de aanvrager aantoont dat de voorwaarden waaronder de weddenschappen mogen worden aangeboden, zijn vervuld;

Overwegende dat de aanvrager aantoont dat de eerlijkheid van de weddenschappen en de regelmatige werking ervan is gegarandeerd; dat de weddenschappen die zullen worden aangeboden identiek zijn aan de weddenschappen die zijn toegelaten aan de vergunning FA163192;

Overwegende dat een veiligheidsplan met betrekking tot de betalingen tussen de aanvrager en de klant is bijgevoegd;

Overwegende dat een beleid inzake het beschermen van sociaal kwetsbare groepen is uitgewerkt;

Overwegende dat de klachtenregeling permanent ter beschikking staat van de speler en aan het administratief dossier is toegevoegd;

Overwegende dat een beleid inzake reclame is uitgestippeld waaruit blijkt dat enige terughoudendheid aan de dag wordt gelegd;

Overwegende dat de aanvrager een attest van FOD Financiën heeft voorgelegd waaruit blijkt dat er geen vaststaande en onbetwiste schulden zijn inzake BTW en inzake directe belastingen;

Overwegende dat de solvabiliteitsratio van de aanvrager minstens 40% bedraagt;

Overwegende dat de aandeelhoudersstructuur van de aanvrager is gekend;

Overwegende dat de aanvrager verklaart de vergunning FA+ noch rechtstreeks noch onrechtstreeks te cumuleren met een vergunning E;

Overwegende dat de aanvrager aan de andere voorwaarden van de gecoördineerde wet van 7 mei 1999 en haar uitvoeringsbesluiten voldoet;

Overwegende dat de kansspelcommissie aldus kan overgaan tot het toekennen van de vergunning FA+”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partijen werpen op dat de verzoekende partijen geen belang bij hun beroep hebben omdat de bestreden aanvullende vergunning F1+ slechts het accessorium vormt van de inmiddels definitief geworden 34^{ste} vergunning klasse F1 van 5 juni 2013 waartegen zij geen vernietigingsberoep hebben ingesteld en dat de verzoekende partijen in het kader van voorliggend beroep onmogelijk middelen kunnen aanvoeren die in werkelijkheid gericht zijn tegen voormelde basisvergunning van 5 juni 2013. Bovendien kan de gebeurlijke nietigverklaring van de bestreden beslissing de verzoekende partijen geen enkel voordeel verschaffen omdat de Nationale Loterij beschikt over een andere vergunning F1+ voor het organiseren van *online* weddenschappen, uitgereikt op 3 juli 2013, die niet werd aangevochten.

5. De tussenkomende partij werpt van haar kant op dat de verzoekende partijen hebben nagelaten om de vergunning klasse F1 van 5 juni 2013 aan te vechten, zodat zij niet langer beschikken over een rechtmatig belang om de daarop geënte vergunning F1+ te bestrijden. Ook wijst zij erop dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing hen geen enkel voordeel kan verschaffen omdat de Nationale Loterij zowel beschikt over een definitieve vergunning F1 als over een definitieve vergunning F1+. Zolang een operator via

informatiemaatschappij-instrumenten enkel spelen aanbiedt van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden, en hij ook de vereiste vergunningen heeft, is hij in regel met de kansspelwet.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de vergunningen F1 en F1+ twee aparte beslissingen betreffen en dat het feit dat de vergunning F1+ een aanvullende vergunning is bij de onderliggende F1 vergunning niet impliceert dat er geen vernietigingsgronden zouden bestaan die eigen zijn aan de bestreden beslissing. Zelfs indien aangenomen zou worden dat de onderliggende F1 vergunning van 5 juni 2013 definitief en onaantastbaar is, volgt daaruit niet dat de beslissing waarbij de aanvullende vergunning wordt toegekend op zich niet vatbaar is voor kritiek. De exceptie kan niet gegrond worden verklaard zonder uitspraak te doen over de twistpunten die aan de orde zijn in het eerste, tweede en vierde middel, met name of de F1 vergunning van 5 juni 2013 al dan niet aangetast wordt door de vernietiging van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 en de Kansspelcommissie op 2 april 2014 rechtsgeldig kon beslissen een vergunning F1+ toe te kennen, ondanks de discontinuïteit in het regelgevend kader veroorzaakt door het vernietigingsarrest van 18 maart 2014. De verwerende partijen hebben in de zaak die heeft geleid tot voormeld arrest steeds staande gehouden dat de Nationale Loterij geen vergunning F1 - en dus ook geen vergunning F1+ - kon krijgen zonder hiertoe eerst te zijn gemachtigd bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit en ook dat het koninklijk besluit van 20 juli 2012 precies een dergelijk besluit was. Daarbij hebben de verwerende partijen geen onderscheid gemaakt tussen de 34^{ste} en de 35^{ste} vergunning. Nu veranderen de verwerende partijen het geweer van schouder waar zij beweren dat de vernietiging van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 de vergunning klasse F1 van 5 juni 2013 helemaal niet aantast omdat het om één van de oorspronkelijke 34 vergunningen gaat. Volgens de verzoekende partijen toont de vaststelling dat de Nationale Loterij twee F1+ vergunningen heeft aangevraagd aan dat andere vergunninghouders belang hebben bij de vernietiging van één van de twee vergunningen.

7. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe dat de gebeurlijke vernietiging van het koninklijk besluit van 2 april 2014 niet zonder gevolgen kan blijven voor de vergunning klasse F1 van 7 november 2012 omdat de 35^{ste} vergunning klasse F1 niet bestaat zonder voormeld koninklijk besluit, dat de vergunning klasse F1+ van 3 juli 2013 niet kan blijven bestaan zonder de vergunning klasse F1 van 7 november 2012 waarop zij steunt en dat de vernietiging van het koninklijk besluit van 2 april 2014 zou moeten leiden tot de vernietiging van de 35^{ste} vergunning klasse F1 van 7 november 2012 waardoor de vergunning klasse F1+ van 3 juli 2013 van rechtswege ophoudt gelding te hebben. Voorts zou de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 april 2014 tot gevolg hebben dat de Nationale Loterij niet gemachtigd is om weddenschappen van welke aard ook te organiseren. De verzoekende partijen stellen daarenboven dat de 34^{ste} vergunning F1 niet had kunnen worden toegekend zonder dat de Nationale Loterij daartoe bij koninklijk besluit gemachtigd was. Bijgevolg zou de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 april 2014 de geldigheid aantasten van de 34^{ste} vergunning klasse F1 en de daarop gebaseerde vergunning F1+. Ook zou met de nietigverklaring van voormeld koninklijk besluit de onwettigheid komen vast te staan van de vergunningen van 7 november 2012 en 3 juli 2013, waardoor de Kansspelcommissie onder meer geen vergunningen F2 meer kan toekennen met het oog op het aannemen van weddenschappen die op basis van deze vergunningen zouden worden georganiseerd. De uitbating van die vergunning zou geheel onmogelijk worden.

Beoordeling

8. 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.

9. 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.

10. Zoals sub 3.7 werd aangegeven, heeft de Kansspelcommissie op 3 juli 2013 aan de Nationale Loterij een aanvullende vergunning klasse F1+ toegekend die niet werd aangevochten middels een annulatieberoep. Door het onaantastbaar karakter van deze vergunning heeft de Nationale Loterij definitief toegang gekregen tot de Belgische markt van de *online* sportwedenschappen. 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 die markt, kan de nietigverklaring van de bestreden beslissing dit commercieel nadeel niet meer afwenden. De omstandigheid dat de verzoekende partijen voordeel zouden hebben bij de vernietiging van de met voorliggend beroep bestreden vergunning, die zij als een “reservevergunning” kwalificeren, verandert daar niets aan.

11. 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.

12. In zoverre de verzoekende partijen stellen dat aan de Nationale Loterij geen enkele vergunning klasse F1 of F1+ verleend had kunnen worden bij ontstentenis van een koninklijk besluit dat haar machtigt om de markt van de sportweddenschappen te betreden, voeren zij in wezen een potentiële wettigheidskritiek aan tegen de niet aangevochten vergunning F1+ van de Kansspelcommissie van 3 juli 2013. Bij de beoordeling van het actueel belang bij voorliggend beroep, kan de Raad van State geen rekening houden met de beweerde onwettigheid van definitief geworden individuele administratieve rechtshandelingen. Om dezelfde reden kan de nietigverklaring van de thans bestreden beslissing niet inhouden dat “per analogie” de onwettigheid wordt vastgesteld van de kwestieuze vergunning van 3 juli 2013, vaststelling die als onrechtstreeks gevolg zou kunnen hebben dat de Kansspelcommissie overgaat tot de intrekking van deze vergunning.

13. De mogelijkheid om in het kader van een vordering bij de justitiële rechter een exceptie van onwettigheid op te werpen, is geen voordeel dat rechtstreeks verbonden is met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer.

Het beroep is niet ontvankelijk.

V. Rechtsplegingsvergoeding

14. De verwerende partijen vragen de verzoekende partijen te veroordelen tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

15. Overeenkomstig artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de afdeling bestuursrechtspraak een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

16. Er is te dezen grond om met toepassing van deze bepaling de verwerende partijen de basisrechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor een vierde, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 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