

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.626 van 28 mei 2019
in de zaak A. 223.124/VII-40.087.**

In zake : de NV TIERCÉ LADBROKE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nicolas Bonbled en tevens door
 advocaat Pierre Joassart
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Regentlaan 37-40
 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
 advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 september 2017, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 juni 2017 tot
intrekking van de vergunning F2 van de NV Tiercé Ladbroke voor de exploitatie
van een vaste kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de
Hundelgemsesteenweg 14 te Ledeberg.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 januari 2019.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Thomas Eyskens en Junior Geysens, die loco advocaat Nicolas Bonbled verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont 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. Feiten

3.1. Bij beslissing van 10 september 2014 verleent de Kansspelcommissie aan de verzoekende partij een vergunning klasse F2 voor de

exploitatie van de vaste kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Hundelgemsesteenweg 14 te Ledeberg.

3.2. De federale gerechtelijke politie verricht op 17 februari 2017 een controle. Dezelfde datum wordt proces-verbaal opgesteld wegens overtredingen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna: kansspelwet).

3.3. De Kansspelcommissie beslist op 22 februari 2017 een sanctieprocedure op te starten, waarna zij bij aangetekende brief van 7 april 2017 de verzoekende partij uitnodigt om haar verweermiddelen te bezorgen.

3.4. De procureur des Konings te Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, deelt bij brief van 26 april 2017 aan de Kansspelcommissie mee dat hij, zonder het bestaan van de inbreuk in twijfel te trekken, geen gevolg zal geven aan de feiten.

3.5. De verzoekende partij bezorgt haar verweermiddelen bij aangetekende brief van 9 mei 2017.

3.6. Bij besluit van 28 juni 2017 trekt de Kansspelcommissie de vergunning van de verzoekende partij in, als volgt:

“D. MOTIVERING

Overwegende dat de controlefunctie van de kansspelcommissie betreffende de naleving van de wet en haar uitvoeringsbesluiten evenals van de vergunningvoorwaarden moet worden begrepen ‘in de meest brede betekenis van het woord’ (Gedr. St., SENAAT, St. 1-419/4 - 97/98, p. 34.)

Overwegende dat tijdens een controle uitgevoerd door de kansspelcommissie verschillende inbreuken op de kansspelwetgeving werd vastgesteld;

Overwegende dat werd vastgesteld dat het aanwezige personeel de door klanten gedane inzetten niet controleert daar dit een privézaak van de klanten is en zij, als meerderjarigen mogen inzetten hoeveel zij wensen; dat er om die reden geen toezicht wordt gehouden op de gedane inzetten; dat betrokken uitbaatster niet op de hoogte is van de registratieplicht;

Overwegende dat tijdens de controle werd vastgesteld dat alcoholische dranken in de vaste kansspelinrichting klasse IV stonden opgesteld; dat, naar

aanleiding van de opmerking die hieromtrent wordt gegeven, door het aanwezig personeel wordt gesteld dat de controleambtenaar zich niet heeft te moeien met de interne organisatie van de handelszaak;

Overwegende het aanwezige personeel zich duidelijk opwindt, en de controleambtenaar uiteindelijk de deur wijst waardoor de controle niet meer kan worden verder gezet;

Overwegende dat vergunninghouder in zijn verweermiddelen het bestaan van deze inbreuken niet betwist;

Overwegende dat vergunninghouder de dagdagelijkse uitbating van de vaste kansspelinrichting klasse IV, via een commissie-overeenkomst, in handen van een commissionair geeft;

Overwegende dat vergunninghouder de verantwoordelijkheid voor het plegen van deze inbreuken in zijn verweermiddelen toeschrijft aan de commissionair, die door de uitgevoerde controle gestresseerd raakte en om die reden onprofessioneel gedrag vertoonde;

Overwegende dat de wetgever heeft geopteerd voor een volledig verbod op het exploiteren van kansspelen, met uitzondering van de exploitatie van welbepaalde kansspelactiviteiten door rechtspersonen of natuurlijke personen die hiertoe een vergunning van de kansspelcommissie hebben verkregen;

Overwegende dat vergunninghouder van de kansspelcommissie de toelating heeft verkregen om weddenschappen aan te nemen in een vaste kansspelinrichting klasse IV voor rekening van een vergunninghouder F1, zoals bepaald in artikel 25 punt 7 en artikel 43/4 §1 van de kansspelwet; dat artikel 26 van de Kansspelwet een expliciet verbod oplegt om een toegekende vergunning over te dragen;

Overwegende dat vergunninghouder, en niet de commissionair, op datum van 7 september 2011 de vergunning F2 voor de exploitatie van de vaste kansspelinrichting klasse IV op de exploitatiezetel heeft aangevraagd;

Overwegende dat vergunninghouder, en enkel vergunninghouder de toelating heeft verkregen van de kansspelcommissie, en bijgevolg de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de uitbating van de vaste kansspelinrichting klasse IV; dat het feit dat vergunninghouder de dagelijkse uitbating in handen geeft van een commissionair hem op geen enkele manier ontslaat van deze verantwoordelijkheid;

Overwegende dat, mocht de verantwoordelijkheid voor de correcte uitbating van de vaste kansspelinrichting klasse IV worden overgedragen aan de commissionair, dit impliciet zou betekenen dat de toegekende vergunning F2 werd overgedragen aan desbetreffende commissionair, waardoor vergunninghouder zich zou schuldig maken aan een inbreuk op artikel 26 van de kansspelwet;

Overwegende dat vergunninghouder stelt dat de commissionair wel degelijk op de hoogte was van de registratieplicht; dat dit echter niet strookt met hetgeen het aanwezige personeel tijdens de controle als antwoord formuleerde, meer bepaald dat het bedrag van de inzetten een privézaak van de spelers is zij om die reden geen toezicht houdt op de gedane inzetten; dat, mocht het aanwezige personeel op de hoogte zijn geweest van de registratieplicht, zij niet op dergelijke geagiteerde wijze zou hebben gereageerd, maar op professionele wijze de gehanteerde werkwijze had kunnen uitleggen;

Overwegende dat de activiteiten die in een vaste kansspelinrichting klasse IV zijn toegelaten strikt zijn opgesomd in artikel 43/4 §2 van de Kansspelwet; dat hierin letterlijk staat vermeld dat in een vaste kansspelinrichting klasse IV enkel weddenschappen mogen worden aangenomen, gespecialiseerde bladen, sportmagazines, gadgets en niet alcoholische dranken mogen worden verkocht en maximaal twee automatische kansspelen mogen worden geëxploiteerd; dat hieruit logischerwijze volgt dat geen enkele andere activiteit is toegelaten; dat een vaste kansspelinrichting klasse IV bijgevolg ook niet als opslagruimte kan dienen; dat enkel producten die verkocht mogen worden in de vaste kansspelinrichting klasse IV, in deze ruimte mogen zijn opgesteld; dat het feit dat de vaste kansspelinrichting klasse IV als afzonderlijke ruimte binnen in een andere handelsruimte, in casu een dagbladhandel, is gesitueerd, geen enkele invloed heeft op de toegestane activiteiten; dat bijgevolg geen alcoholische dranken mogen zijn opgesteld in de vaste kansspelinrichting klasse IV;

Overwegende dat de kansspelcommissie bijgevolg enkel kan vaststellen dat vergunninghouder de verantwoordelijkheid voor de correcte uitbating van de vaste kansspelinrichting klasse IV niet heeft opgenomen; dat vaststaat dat de plicht tot registratie van klanten in welbepaalde omstandigheden niet werd gerespecteerd en er alcoholische dranken in de vaste kansspelinrichting klasse IV waren opgesteld;

Overwegende dat vergunninghouder in zijn verweermiddelen aanhaalt dat op de hoofdzetel alertheid aan de dag wordt gelegd wanneer in een kantoor grote inzetten gebeuren; dat daarnaast dagelijks controles op de registratieplicht plaatsvinden om zeker te zijn dat een kopie van de identiteitskaart van de betrokken spelers voorhanden is;

Overwegende dat de controle op de gedane inzetten op de hoofdzetel onvoldoende garanties biedt voor een correcte registratie; dat de registratieplicht immers voorschrijft dat registratie van een klant dient te gebeuren in 3 gevallen, meer bepaald wanneer het bedrag van de inzet 1000 euro of meer bedraagt, wanneer het bedrag van de inzet uit verschillende weddenschappen op dezelfde dag waartussen een verband lijkt te bestaan, 1000 euro of meer bedraagt en wanneer verschillende inzetten worden gedaan door eenzelfde speler op regelmatige tijdstippen, waarbij het bedrag geen 1000 euro bedraagt, en waarbij aanleiding is te veronderstellen dat de speler registratie wenst te voorkomen;

Overwegende dat de controle op het hoofdkantoor zich beperkt tot de controle op de registratie in het eerste geval; dat het immers vanuit het hoofdkantoor onmogelijk vast te stellen is of één of meerdere spelers verschillende bedragen op één dag inzetten waarvan het gecumuleerd bedrag 1000 euro of meer bedraagt; dat het evenmin mogelijk is vast te stellen vanuit het hoofdkantoor of een speler op regelmatige tijdstippen inzetten doet die onder de 1000 euro blijven, maar waarvan verondersteld kan worden dat de speler op deze manier registratie wenst te voorkomen;

Overwegende dat de controle op de inzetten enkel en alleen in de vaste kansspelinrichting klasse IV kan gebeuren, en dit via toezicht door de verantwoordelijke exploitant; dat enkel de exploitant van de vaste kansspelinrichting klasse IV ter plaatse kan opvolgen welke gedane inzetten aan

welke speler toebehoren; dat daarenboven enkel de exploitant van de kansspelinrichting klasse IV de registratie kan voltooien, daar enkel hij over de mogelijkheid beschikt een identiteitsbewijs van de speler op te vragen, er een kopie of scan van te nemen en de informatie omtrent de aangenomen weddenschappen aan deze persoon te linken;

Overwegende dat vaststaat dat de controle vanuit de hoofdzetel van vergunninghouder niet voldoet om een correcte registratie, conform de wettelijke richtlijnen, te garanderen;

Overwegende dat tijdens de uitoefening van de controle geen medewerking werd verleend en de controleambtenaar de deur werd gewezen zonder de volledige controle te hebben kunnen uitoefenen; dat vergunninghouder in zijn verweermiddelen niet ontkent dat de controleambtenaar de deur werd gewezen, maar stelt dat deze houding echter te wijten was aan het feit dat het aanwezige personeel gestresseerd werd door de gestelde vragen;

Overwegende dat de wetgever ervoor heeft geopteerd aan de kansspelcommissie en haar secretariaat controlebevoegdheden toe te wijzen, zodat de commissie zich er kan van vergewissen dat de vergunninghouders de regelgeving vervat in de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten, respecteren; dat de leden van de controlecel van de kansspelcommissie op elk ogenblik van de dag of nacht kunnen binnentreden in de inrichtingen, ruimten, plaatsen waar zich onderdelen van het informaticasysteem bevinden die worden gebruikt voor de exploitatie van kansspelen en vertrekken waar zij voor het vervullen van hun opdracht toegang moeten hebben;

Overwegende dat van een vergunninghouder F2 en diens personeel mag verwacht worden dat zij zich professioneel gedragen op het ogenblik dat een controleambtenaar zich aanbiedt; dat het feit dat het aanwezige personeel gestresseerd raakt, geen reden is om een controleambtenaar, nog voor het beëindigen van de controletaak, zonder meer de deur te wijzen;

Overwegende dat vaststaat dat geen medewerking werd verleend aan de controle, en vergunninghouder in het algemeen, en het aanwezige personeel in het bijzonder, zich niet heeft gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie;

Overwegende dat de kansspelcommissie de feiten als bewezen acht;

E. BEPALING VAN DE SANCTIE

Overwegende dat artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers voorziet dat de kansspelcommissie aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, waarschuwingen kan richten, de vergunning voor een bepaalde tijd kan schorsen of intrekken en een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van één of meer kansspelen kan opleggen;

Overwegende dat de geviseerde sanctie in de kennisgeving van 7 april 2017 de intrekking van de vergunning is;

Overwegende dat alle feiten als bewezen worden gesteld en worden weerhouden;

Overwegende dat de tekortkomingen aan de artikelen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen de kansspelinrichtingen en de

bescherming van de spelers en zijn uitvoeringsbesluiten, vermeld onder punt B (supra) worden weerhouden;

Overwegende dat het de taak is van de kansspelcommissie erop toe te zien dat alle bepalingen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers worden nageleefd;

Overwegende dat vergunninghouder vraagt om geen zware sanctie op te leggen, daar het een eerste inbreuk betreft die op de exploitatiezetel werd vastgesteld en vergunninghouder de commissionair nogmaals op haar plichten heeft gewezen;

Overwegende dat de kansspelcommissie oordeelt dat vergunninghouder de volledige verantwoordelijkheid voor de vastgestelde inbreuken draagt en deze verantwoordelijkheid op geen enkele wijze kan afschuiven op de commissionair, daar enkel de vergunninghouder de toelating verkreeg om weddenschappen aan te nemen op de exploitatiezetel;

Overwegende dat de kansspelcommissie meent dat een vergunninghouder, die niet de nodige voorzieningen treft om een correcte registratie van klanten mogelijk te maken, die toelaat dat alcoholische dranken staan opgesteld in de vaste kansspelinrichting klasse IV en die weigert mee te werken aan een door de controlecel van de kansspelcommissie uitgevoerde controle, niet langer de toelating kan behouden om deze vaste kansspelinrichting klasse IV te exploiteren;

Overwegende dat de zware tekortkomingen de beslissing tot intrekking van de vergunning rechtvaardigen om een einde aan deze gebreken te maken;

Overwegende dat geen banalisering van de feiten mogelijk is; dat de intrekking van de vergunning de enige oplossing is om vergunninghouder de draagwijdte van de kansspelwet te laten begrijpen;

Overwegende dat de kansspelcommissie meent dat een definitieve intrekking van de vergunning F2 een gepaste sanctie is”.

Het betreft de thans bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In hun laatste memorie werpen de verwerende partijen op dat de verzoekende partij niet meer over het rechtens vereiste belang beschikt aangezien een andere vennootschap, met medeweten en goedkeuring van de verzoekende partij, een kansspelvergunning klasse F2 beoogt op de locatie waar voorheen de verzoekende partij gevestigd was. Zij merken op dat er slechts één kansspelinrichting op dezelfde locatie kan worden ingericht, en dat de

gelijktijdige uitvoering van de opeenvolgende aanvragen onmogelijk is. De nieuwe aanvraag houdt volgens de verwerende partijen een afstand in van de oorspronkelijke aanvraag.

Beoordeling

5. Dat een andere vennootschap een aanvraag indient voor een vergunning om op het vestigingsadres van de huidige verzoekende partij eveneens een kansspelinrichting te openen, kan op zich het belang van de verzoekende partij bij het voorliggend beroep niet aantasten.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

6. In het enige middel voert de verzoekende partij de schending aan van het materiële motiveringsbeginsel, de artikelen 2 en volgende van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het proportionaliteitsbeginsel, een manifeste beoordelingsfout en machtsafwending.

De verzoekende partij betoogt dat de voornoemde bepalingen en beginselen werden geschonden onder meer doordat de sanctie tot intrekking van de vergunning werd opgelegd terwijl de tweede inbreuk -het gegeven dat er alcohol werd opgeslagen, meer bepaald 137 flessen blond bier van 6,6 % van het merk Kwaremont- niet bewezen, en in elk geval niet pertinent is. *A contrario* moet uit artikel 43/4, § 2, van de kansspelwet worden afgeleid dat de verkoop van alcoholische dranken niet toegelaten is. Te dezen werden geenszins alcoholische dranken verkocht maar had de manager van de dagbladhandel de flesjes, die het voorwerp waren van een lokale krantenactie, gestockeerd in de zaal waar zich ook

de kansspelen bevinden. Deze ruimte is niet te beschouwen als een “opslagruimte” waaruit zou moeten worden afgeleid dat de flesjes bestemd waren voor verkoop, zoals de bestreden beslissing doet uitschijnen.

Aangezien de Raad van State zich niet in de plaats kan stellen van de Kansspelcommissie om te beslissen of de andere inbreuken eveneens tot de opgelegde sanctie zouden hebben geleid, moet volgens de verzoekende partij de bestreden beslissing dienvolgens worden vernietigd.

7. In hun memorie van antwoord verwijzen de verwerende partijen onder meer naar de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de beslissingen van de Kansspelcommissie. Zij stellen tevens dat artikel 43/4, § 2, derde lid, van de kansspelwet strikt moet worden geïnterpreteerd, zodat volgens deze bepaling een vaste kansspelinrichting klasse IV uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen, de verkoop van gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets, de verkoop van niet-alcoholische dranken en de exploitatie van maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen of soortgelijke activiteiten aanbieden als deze aangegaan in het wedkantoor. Door de *a contrario*-redenering stelt de verzoekende partij een en ander te simplistisch voor, als zou artikel 43/4, § 2, derde lid, van de kansspelwet enkel de verkoop van alcoholische dranken uitsluiten, en niet de opslag ervan.

Ook indien de Raad van State de inbreuk op artikel 43/4, § 2, van de kansspelwet niet als bewezen of als niet pertinent beschouwt, volstaan de overige vastgestelde en niet betwiste inbreuken volgens hen voor de verantwoording van de sanctie.

8. De verwerende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat de aanwezigheid van flesjes bier geenszins kan worden aanzien als vallende onder de toegelaten verkoop van gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets. Zij wijzen erop dat een fles bier “nooit zomaar een gadget” is, en

bijvoorbeeld niet meegegeven mag worden aan een kind onder de zestien jaar. De bezoekers van een kansspelinrichting mogen niet in de verleiding komen om te spelen én te drinken. Belastend is dat de uitbater van de dagbladhandel niet eens afwist van het alcoholverbod.

Beoordeling

9. Artikel 43/4, § 2, derde lid, van de kansspelwet, dat betrekking heeft op kansspelinrichtingen klasse IV, luidt:

“Een vaste kansspelinrichting is uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen, behoudens:

- de verkoop van gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets;
- de verkoop van niet alcoholische dranken;
- de exploitatie van maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder deze kansspelen kunnen worden uitgebraat”.

Uit deze bepaling volgt dat in een kansspelinrichting klasse IV geen alcoholische dranken mogen worden verkocht, maar wel gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets.

De verzoekende partij maakt aannemelijk -wat overigens blijkens de memorie van antwoord van de verwerende partijen in wezen niet wordt betwist- dat de betreffende flesjes bier niet werden verkocht, maar in de vaste kansspelinrichting waren opgeslagen in het kader van een krantenactie.

Als een dagblad, dat zich onder meer richt op sportverslaggeving, bij zijn weekendeditie een gratis flesje bier aanbiedt van een merk dat zich identificeert met de wielersport, valt de aanwezigheid van die flesjes in de betrokken kansspelinrichting onder de toegelaten verkoop van gespecialiseerde bladen en sportmagazines. Bovendien kan de opslag van de betreffende flesjes in deze concrete omstandigheden niet worden beschouwd als

een (niet toegelaten) “bestemming” van de kansspelinrichting in de zin van voornoemde bepaling.

Het motief dat geen enkele andere activiteit dan deze vermeld in artikel 43/4, § 2, derde lid, van de kansspelwet in deze vaste kansspelinrichting is toegelaten, en deze bijgevolg ook niet als “opslagruimte” kan dienen, is in het licht van het voorgaande niet pertinent.

10. Uit de bestreden beslissing blijkt dat rekening werd gehouden met alle voornoemde “zware tekortkomingen”, terwijl uit wat voorafgaat volgt dat het motief inzake de overtreding van artikel 43/4, § 2, derde lid, van de kansspelwet niet afdoende is.

Het staat in die omstandigheid niet vast dat de overige tekortkomingen decisief zijn en dus volstaan om de bestreden beslissing te schragen. Het betoog in de memorie van antwoord dat de overige inbreuken volstaan om tot intrekking van de vergunning over te gaan, vindt geen steun in de overwegingen van de bestreden beslissing.

11. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 juni 2017 tot intrekking van de vergunning F2 van de NV Tiercé Ladbroke voor de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Hundelgemsesteenweg 14 te Ledeberg.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig mei tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys