

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.749 van 10 juni 2020
in de zaak A. 225.378/VII-40.293**

In zake : de NV DERBY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled en Arne Vandaele
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
minister van Justitie
2. de KANSSPELCOMMISSIE bij de FOD 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

Tussenkommende partij :

de NV BETCENTER GROUP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Alexei Loubkine en Luc Wynant
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 221
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 juni 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Kansspelcommissie van 31 januari 2018
waarbij aan de nv Betcenter Group een vergunning klasse F2 wordt verleend voor
het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de
Driesstraat 121 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.

De nv Betcenter Group heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 augustus 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 20 februari 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Junior Geysens, die *loco* advocaat Nicolas Bonbled verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Alexei Loubkine, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Feiten

3.1. Bij besluit van 10 september 2014 hernieuwt de Kansspelcommissie de vergunning klasse F2 van de nv Tiercé Ladbroke, initieel toegekend op 7 december 2011, voor de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Hundelgemsesteenweg 14 te Ledeberg. De nv Tiercé Ladbroke is een zustervennootschap van de verzoekende vennootschap.

3.2. Op 17 februari 2017 brengt de federale gerechtelijke politie een controlebezoek aan de inrichting. Naar aanleiding van die controle wordt een 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. Bij besluit van 28 juni 2017 trekt de Kansspelcommissie de vergunning van de nv Tiercé Ladbroke in.

3.4. Tegen deze beslissing stelt de nv Tiercé Ladbroke een vernietigingsberoep in bij de Raad van State. Bij arrest nr. 244.626 van 28 mei 2019 vernietigt de Raad van State de intrekkingbeslissing van 28 juni 2017. Het vernietigingsarrest steunt op de volgende motieven:

“Uit deze bepaling [lees: artikel 43/4, § 2, derde lid, van de kansspelwet] 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”.

3.5. Intussen heeft de nv Tiercé Ladbroke op 23 mei 2017 opnieuw een hernieuwingsaanvraag ingediend voor haar inrichting gelegen te Ledeberg. De verwerende partijen verklaren dat deze aanvraag impliciet werd verworpen door de Kansspelcommissie.

3.6. De beoordeling van de zaak vereist te vermelden dat op 3 december 2014 een kansspelvergunning klasse F2 werd verleend aan de nv Betcenter Group voor de exploitatie van een inrichting, gelegen aan de Driesstraat 121 te Ledeberg.

De Kansspelcommissie geeft aan dat deze vergunning ten onrechte werd afgeleverd omdat de vergunde kansspelinrichting op minder dan 1.000 meter van de kansspelinrichting klasse IV van de nv Tiercé Ladbroke was gelegen, hetgeen verboden is door artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘tot vaststelling van het maximum aantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de criteria die ertoe strekken een spreiding van deze inrichtingen te organiseren en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of stopzetting’ (hierna: koninklijk besluit van 22 december 2010).

Tegen deze vergunning werd geen beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State.

3.7. Op 8 november 2016 dient de nv Betcenter Group een hernieuwingsaanvraag in.

3.8. De behandeling van de hernieuwingsaanvraag wordt door de Kansspelcommissie opgeschort teneinde na te gaan wat het (juridisch) gevolg is

van de sanctieprocedure die tegen de nv Tiercé Ladbroke in de maand februari 2017 werd opgestart.

3.9. Bij besluit van 31 januari 2018 verleent de Kansspelcommissie aan de nv Betcenter Group de gevraagde vergunning klasse F2 voor het exploiteren van een vaste kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Driesstraat 121 te Ledeberg.

Dit is de thans bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Tijdigheid van het beroep

4. De verwerende partijen werpen op dat het verzoekschrift te laat werd ingediend omdat de verzoekende partij “maar al te goed [wist] wanneer de kansspelvergunning van Betcenter van 3 december 2014 ten einde liep” en van haar mocht “verwacht [...] worden dat zij met de nodige diligentie de hernieuwing van de vergunning aan Betcenter opvolgde en zich hiertegen tijdig verzette bij uw Raad”.

5. De tussenkomen partij treedt die exceptie bij. Zij betoogt dat de feitelijke kennis over het bestaan, de aard en de draagwijdte van een administratieve beslissing volstaat om de termijn voor het instellen van een annulatieberoep te doen aanvangen. Om aan te tonen dat de verzoekende partij “reeds vroeger” feitelijke kennis had van de bestreden vergunning, zet zij het volgende uiteen:

“[...] Derby is immers een dochtervennootschap van Ladbroke Belgium NV [...] die samen met haar dochterondernemingen niet enkel houder is van talrijke kansspelinrichtingen klasse F2 maar ook marktleider. Derby en haar moedervennootschap zijn dus niet enkel perfect op de hoogte van de relevante wetgeving inzake vaste kansspelinrichtingen klasse IV en van het feit dat er voor dergelijke inrichtingen maar een beperkt aantal vergunningen kan worden toegekend, zij kan niet anders dan op de hoogte zijn geweest van het feit de Betcenter op 3 december 2014 de vergunning heeft verkregen voor

de vaste kansspelinrichting klasse IV voor 9050 Ledeberg, Driesstraat 121 en van het feit dat deze vergunning in december 2017 verliep en dat Betcenter een aanvraag tot hernieuwing zou indienen.

Het kan niet anders dat Derby de status van de vergunning van Betcenter nauwkeurig heeft opgevolgd, des te meer in het licht van de hoger vermelde feiten met betrekking tot de eigen inrichting van Tiercé Ladbroke NV te Hundelgemsesteenweg 14, 9050 Gentbrugge.

Bovendien publiceert de Kansspelcommissie alle toekenningen van vergunningen F2 op haar website zodat één en ander aan Derby bekend moet zijn geweest vanaf het ogenblik van de publicatie.

Tot slot is het argument van Derby met betrekking tot de e-mail van 6 maart 2015, waarbij zij stelt □ dat men bezwaarlijk van de vergunningshouders kan verwachten dat zij dergelijke oude e-mails bijhouden□, zeer opmerkelijk. Uit het stuk 5 van Derby blijkt immers dat zij deze e-mail niet enkel heeft bijgehouden maar dat zij nog in 2017 eraan heeft gedacht om dit aan haar raadsman te bezorgen met het oog op de hoorzitting voor de Kansspelcommissie in het kader van de aanvraag van vergunning door Derby. Aldus blijkt dat op 8 december 2017 Derby perfect op de hoogte was van de situatie en die op de voet opvolgde. (Noch) Derby (noch Tiercé Ladbroke NV) heeft ooit enig rechtsmiddel aangewend tegen de beslissing van 3 december 2014 waarbij Betcenter (zie haar rechtsvoorgangster BC-Wetten Betelligungsgesellschaft) de vergunning klasse F2 heeft verkregen voor haar vaste kansspelinrichting te 9050 Ledeberg, Driesstraat 121.

[...] Het is dus volstrekt ongeloofwaardig dat Derby pas door middel van de beslissing van 14 maart 2018, dewelke werd overgemaakt op 4 april 2018 op de hoogte zou zijn gebracht van het bestaan van de Bestreden Beslissing”.

6. De verwerende partijen herhalen in hun laatste memorie dat de verzoekende partij wist dat de vergunning van de nv Betcenter Group zou verstrijken op 3 december 2017 en derhalve perfect kon inschatten wanneer een beslissing zou worden genomen over de hernieuwingsaanvraag.

7. In haar laatste memorie beklemt toont de tussenkomende partij dat de verzoekende partij via de uitdrukkelijke motivering van de beslissing van de Kansspelcommissie van 14 maart 2018 houdende weigering van de kansspelvergunning voor haar inrichting aan de Hundelgemsesteenweg 14 te Ledeberg, kennis heeft gekregen van de thans bestreden beslissing.

Beoordeling

8. Volgens artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement), moeten de vernietigingsberoepen worden ingediend binnen zestig dagen nadat de bestreden beslissing of verordening werd bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt, noch betekend dient te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis van heeft gehad.

9. In dit geval schrijven de toepasselijke wettelijke bepalingen niet voor dat de bestreden beslissing moest worden bekendgemaakt of aan bepaalde derden-belanghebbenden persoonlijk ter kennis moest worden gebracht.

10. Een voldoende feitelijke kennisname vereist niet dat de betrokkene een afschrift heeft verkregen van de genomen beslissing. Opdat de beroepstermijn zou beginnen lopen, is vereist dat hij een voldoende kennis heeft van het bestaan, de aard en de draagwijdte van die beslissing, niet dat hij op dat ogenblik kennis heeft van de precieze inhoud ervan, noch van het griefhoudend karakter ervan, noch van alle mogelijke onwettigheden die er zouden aan kleven.

De bewijslast omtrent het werkelijk kennis hebben van een bestuursbeslissing rust op degene die aanvoert dat de verzoeker méér dan zestig dagen voor het indienen van het annulatieberoep van die beslissing kennis had.

11. De verwerende partijen en de tussenkomende partij werpen op dat de verzoekende partij wist, of minstens moest weten, dat de geldigheidstermijn van de verleende kansspelvergunning van 3 december 2014 zou verstrijken. Deze veronderstelde kennis houdt evenwel niet in dat de verzoekende partij ook kon weten wanneer de Kansspelcommissie een beslissing zou nemen over de hernieuwingsaanvraag van de tussenkomende partij. Dat is nog minder het geval nu de beslissing over die aanvraag werd genomen nadat de termijn van drie jaar van haar initiële vergunning is verstreken. Er is geen reden om te onderzoeken of

de verwijzing naar de bestreden beslissing in de motivering van het besluit van de Kansspelcommissie van 14 maart 2018, kan gelden als een voldoende feitelijke kennisname. De kennisgeving van het laatstgenoemde besluit heeft immers pas plaatsgevonden met een aangetekend verstuurd brief die als datum 4 april 2018 draagt.

12. De excepties worden verworpen.

B. Belang bij het beroep

13. De verwerende partijen werpen op dat de verzoekende partij “geen hoedanigheid en geen belang heeft om de onwettigheid van de initiële kansspelvergunning van Betcenter Group in te roepen omdat enkel de kansspelinrichting van haar zusterbedrijf Tiercé Ladbroke zich kon beroepen op de miskenning van de 1000 meter-afstandsregel”.

14. De tussenkommende partij ontwikkelt de volgende exceptie:

“[...] Voor zover dit al relevant zou zijn, quod non, komt de stelling van Derby erop neer dat aan Betcenter in 2014 geen vergunning had mogen worden verleend omdat er op dat ogenblik een reeds eerder vergunde kansspelinrichting van Tiercé Ladbroke NV aanwezig zou zijn geweest op minder dan 1.000 meter van de inrichting waarop de Bestreden Beslissing betrekking heeft.

Deze destijds beweerdelijk bestaande inrichting behoorde aldus evenwel niet toe aan Derby maar Tiercé Ladbroke NV. Bijgevolg heeft Derby reeds om deze reden geen hoedanigheid, noch belang om de Bestreden Beslissing voor Uw Raad aan te vechten.

[...] Verder, zoals vermeld, komt het argument van Derby er de facto op neer dat zij de rechtsgeldigheid van de beslissing van 3 december 2014 betwist. Zelfs indien de Raad van State per impossibile dit standpunt van Derby zou bevestigen, dan brengt deze beslissing geen enkel voordeel op voor Derby. Deze beoordeling laat immers de Bestreden Beslissing en haar rechtsgeldigheid onverlet. De Bestreden Beslissing is immers een nieuwe, van de beslissing van 3 december 2014 onderscheiden beslissing die de toekenning van een nieuwe, van de vooraf bestaande vergunning onderscheiden vergunning tot gevolg heeft. Het feit dat er een zelfde referentiecijfer zou zijn gebruikt voor de beslissing van 3 december 2014 en de Bestreden Beslissing, wijzigt daar niets aan. Het nummer duidt eerder de houder van de vergunning in functie van de locatie aan dan de beslissing waarbij de vergunning is toegekend.

De Bestreden Beslissing is gebaseerd op een onomstotelijk juiste vaststelling namelijk dat op haar datum □de omstandigheden fundamenteel gewijzigd zijn door de intrekking van de vergunning FB 117001 verleend aan Tiercé Ladbroke NV in 2011 en hernieuwd in 2014□. Dat er op het ogenblik van de Bestreden Beslissing geen andere inrichting bestond op minder dan 1.000 meter is een niet betwistbare feitelijke vaststelling.

[...] Tot slot en hoe dan ook levert de vernietiging van de Bestreden Beslissing evenmin enig rechtstreeks voordeel aan Derby. Deze vernietiging heeft immers niet tot gevolg dat er aan Derby een vergunning zou worden toegekend, dan wel enig ander vaststaand recht. Dit geldt des te meer nu voor dezelfde locatie waarvoor Derby de vergunningsaanvraag heeft ingediend er nog een hernieuwingsaanvraag hangende is van een andere partij, met name van Tiercé Ladbroke NV. Ook in de eigen redenering van Derby -zijnde dat de intrekking van de vergunning van Tiercé Ladbroke NV onrechtmatig zou zijn geweest- heeft één en ander niet tot gevolg dat Derby recht zou hebben op de vergunning, integendeel. In dat geval is de enige vraag of Tiercé Ladbroke NV een nieuwe vergunning had moeten krijgen (aanvraag van 23 mei 2017), dan wel Betcenter (aanvraag van 8 november 2016), dan wel beide voormelde vennootschappen. Het verkrijgen van de vergunning door Derby is in elk geval uitgesloten, ofwel omdat zij een vergunning heeft aangevraagd voor dezelfde locatie als Tiercé Ladbroke NV ofwel voor een locatie die op minder dan 1.000 m is gelegen van de locatie van Betcenter, die beiden een hernieuwingsaanvraag hebben ingediend eerder dan Derby haar vergunningsaanvraag heeft ingediend.

De stelling van Derby dat niets belet dat zij een □hernieuwingsaanvraag□ indient □voor het kantoor van Tiercé Ladbroke NV□, omdat -in haar vooronderstelling- de intrekkingsbeslissing ten aanzien van Tiercé Ladbroke NV onwettig zou zijn is tegelijk ongegrond en irrelevant. Zij is irrelevant in de mate dat niet de vraag of Derby een aanvraag kon indienen van belang is maar de vraag of zij een vergunning had kunnen krijgen, quod non. De stelling is onjuist omdat Derby überhaupt geen □hernieuwingsaanvraag□ kan indien nu zij geen voorafgaande vergunning had voor de betrokken locatie. Door haar eerste aanvraag van vergunning als hernieuwingsaanvraag te kwalificeren, bevestigt Derby overigens de stelling van Betcenter dat een □hernieuwingsaanvraag□ niets anders is dan een nieuwe aanvraag van een vergunning (□hernieuwing□) en geen voortzetting van de vooraf bestaande situatie (verlenging) en ondergraaft zij dus haar eigen betoog”.

15. De verzoekende partij repliceert dat zij een hernieuwingsaanvraag heeft ingediend voor het wedkantoor gelegen aan de Hundelgemsesteenweg 14 te Ledeberg en dat die aanvraag werd afgewezen omdat de bestreden beslissing er precies aan in de weg staat dat de vergunning zou kunnen worden verleend.

16. In hun laatste memorie voegen de verwerende partijen nog toe dat de gebeurlijke vaststelling dat de kansspelvergunning van 3 december 2014 onwettig is, zonder invloed is op de met het bestreden besluit verleende vergunning omdat “de hernieuwing van een vergunning klasse F2 een op zichzelf staande vergunning is”.

Beoordeling

17. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang. Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

18. Samen met de verzoekende partij wordt vastgesteld dat haar aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning klasse F2 werd geweigerd op grond van het decisieve motief dat de beoogde vestigingsplaats gelegen is op minder dan 1.000 meter van de kansspelinrichting die met het bestreden besluit wordt vergund. Door de gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit en van de door de verzoekende partij eveneens bestreden beslissing van de Kansspelcommissie om haar de vergunning voor de beoogde kansspelinrichting te weigeren (zaak A. 225.379/VII-40.295), ontstaat de kans dat zij alsnog de door haar beoogde kansspelvergunning kan verkrijgen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt niet dat er nog een vergunningsaanvraag van nv Tiercé Ladbroke hangende is voor de betrokken locatie, zodat de activiteiten van voormelde vennootschap geen hinderpaal vormen voor het voornemen van de verzoekende partij om de door haar beoogde vergunning te verkrijgen.

19. De verzoekende partij beschikt in beginsel over de vereiste hoedanigheid en het vereiste belang om als middel aan te voeren dat de onwettigheid van de kansspelvergunning van 3 december 2014 meebrengt dat ook de thans bestreden vergunning tot hernieuwing onwettig is. Het feit dat zij op het ogenblik dat de initiële vergunning werd verleend zelf geen kansspelinrichting exploiteerde op minder dan 1.000 meter van de vergunde inrichting van de tussenkomende partij doet daar geen afbreuk aan. Het volstaat in dit verband te herhalen dat de verzoekende partij uit de gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing de kans put om de beoogde vergunning klasse F2 te verkrijgen. Of het middel ook effectief tot dat resultaat kan leiden, maakt deel uit van het hiernavolgende onderzoek ten gronde.

20. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

A. Eerste onderdeel

Standpunt van de verzoekende partij

21. In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010.

Zij stelt dat de bestreden vergunning rechtsgrond vindt in de aan de tussenkomende partij verleende vergunning van 3 december 2014, dat voormelde vergunning echter onwettig is omdat ze strijdt met artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 dat bepaalt dat vaste kansspelinrichtingen klasse IV gelegen moeten zijn op een minimumafstand van 1000 meter van elke andere kansspelinrichting klasse IV, dat de inrichting van de tussenkomende partij gelegen is op een afstand van slechts 750 meter van de kansspelinrichting van de nv Tiercé Ladbroke, dat de onwettige vergunning van 3 december 2014 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten en dat het

bestreden hernieuwingsbesluit dat zijn noodzakelijke rechtsgrond vindt in de initiële vergunning van 3 december 2014 eveneens aangetast is door een onwettigheid.

22. De verzoekende partij benadrukt in haar memorie van wederantwoord dat zij wel degelijk een persoonlijk belang kan laten gelden bij de aangevoerde onwettigheid en tevens dat zij daartoe over de vereiste hoedanigheid beschikt.

23. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat de Kansspelcommissie heeft toegegeven dat de vergunning van 3 december 2014 onwettig was en dat deze vergunning bijgevolg buiten toepassing moet worden gelaten.

Beoordeling

24. De wettigheidskritiek van de verzoekende partij is in wezen gericht tegen de vergunning die de Kansspelcommissie op 3 december 2014 heeft verleend aan de tussenkomen partij voor de exploitatie van een kansspelinrichting, gelegen aan de Driesstraat 121 te Ledeberg.

Echter is die kansspelvergunning intussen definitief geworden, nu ze noch door de verzoekende partij, noch door andere belanghebbende-derden werd aangevochten. De onaantastbaarheid van die individuele rechtshandeling die rechten heeft toegekend, impliceert dat de onwettigheid die zou kleven aan de kansspelvergunning van 3 december 2014, niet kan worden aangevoerd om de nietigverklaring te verkrijgen van de thans bestreden beslissing.

25. Bovendien miskent de bestreden kansspelvergunning de afstandsregel van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 niet. Uit de gegevens van de zaak blijkt niet, en de verzoekende partij toont het tegendeel ook niet aan, dat op het ogenblik van de vergunningverlening (31 januari

2018) een andere kansspelinrichting klasse IV gelegen was op minder dan 1.000 meter van de inrichting van de tussenkomende partij.

26. Het eerste onderdeel van het enige middel is ongegrond.

B. Tweede onderdeel

Standpunt van de verzoekende partij

27. In het tweede middelonderdeel roept de verzoekende partij de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en artikel 43/4, § 4, van de kansspelwet.

Zij betoogt dat de Kansspelcommissie de beslissing van 28 juni 2017 tot intrekking van de vergunning van de NV Tiercé Ladbroke aangrijpt om de onwettig vergunde inrichting van de tussenkomende partij te “regulariseren”. Volgens de verzoekende partij had na de intrekking van de vergunning op 28 juni 2017 minstens aan de geïnteresseerden gemeld moeten worden dat er een nieuwe vergunning toegekend zou worden. De Kansspelcommissie heeft geen dergelijke publiciteitsinitiatieven genomen.

De verzoekende partij beklemtoont dat de Kansspelcommissie evengoed de door haar beoogde vergunning had kunnen verlenen en de door de tussenkomende partij gevraagde hernieuwing had kunnen afwijzen. De handelwijze van de Kansspelcommissie getuigt volgens haar van willekeur.

28. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij voor het eerst machtsafwending aan. Voorts betoogt zij dat indien komt vast te staan dat de intrekking van de vergunning van de NV Tiercé Ladbroke van 28 juni 2017 onwettig is, ook de beslissing van 14 maart 2018 onwettig is. Ook wijst de verzoekende partij erop dat het niet onlogisch zou zijn geweest om aanvragen betreffende bestaande wedkantoren, die wel wettig werden vergund, prioritair te behandelen, zeker wanneer die aanvragen in concurrentie komen met een

hernieuwingsaanvraag die betrekking heeft op een inrichting die oorspronkelijk onwettig was vergund.

29. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat de vernietiging van de intrekkingbeslissing bij arrest nr. 244.626 van 28 mei 2019 van de Raad van State wel degelijk van belang is omdat de vernietigde beslissing het decisief motief vormde om de door haar gevraagde vergunning te weigeren.

Beoordeling

30. De verzoekende partij zet niet uiteen hoe artikel 43/4, § 4, van de kansspelwet geschonden zou zijn. Evenmin wordt toegelicht waarom er sprake zou zijn van machtsafwending.

In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

31. De omstandigheid dat de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 juni 2017 tot intrekking van de vergunning van de NV Tiercé Ladbroke werd vernietigd bij arrest nr. 244.626 van 28 mei 2019, is zonder relevantie voor de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit. Immers neemt dit feit niet weg dat de nv Tiercé Ladbroke de exploitatie van haar kansspelinrichting definitief heeft gestaakt en als gevolg daarvan de kansspelvergunning is vervallen, zelfs als door het effect van het vernietigingsarrest nr. 244.626 van 28 mei 2019 moet worden aangenomen dat deze vergunning geacht wordt nooit te zijn ingetrokken.

Het gegeven dat de verzoekende partij een zuster vennootschap is van de nv Tiercé Ladbroke, doet hieraan geen afbreuk. Haar vergunningsaanvraag, die uitgaat van een aparte rechtspersoon, kan niet beschouwd worden als een vraag tot hernieuwing van de vergunning van de nv Tiercé Ladbroke, ook al heeft die aanvraag betrekking op hetzelfde exploitatieadres.

32. Het standpunt van de verzoekende partij dat van een zorgvuldig handelend bestuur verwacht kon worden dat aan alle mogelijke geïnteresseerden gemeld moest worden dat er een nieuwe vergunning zou worden toegekend, is louter opportunistiekritiek die niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden. Overigens berust een dossierbehandeling van aanvragen door bestaande vergunninghouders volgens de datum van indiening van de aanvraag, op objectieve criteria die niet als puur willekeurig kunnen worden aangemerkt.

33. Het tweede onderdeel van het enige middel is ongegrond.

C. Derde onderdeel

Standpunt van de verzoekende partij

34. In een derde middelonderdeel wordt de schending ingeroepen van het vertrouwensbeginsel.

Volgens de verzoekende partij heeft de Kansspelcommissie uitdrukkelijk het onwettig karakter van de vergunning van 3 december 2014 erkend, onder meer in een e-mailbericht van 6 maart 2015 waarin wordt gesteld dat de vergunning van de tussenkommende partij “in ieder geval nooit hernieuwd kan worden”. Zodoende zou de Kansspelcommissie in haren hoofde de rechtmatige verwachting hebben doen ontstaan dat er geen vergunningsproblemen zouden rijzen met betrekking tot haar eigen inrichting. Niet alleen komt de Kansspelcommissie met de bestreden beslissing terug op een gewekte rechtmatige verwachting, maar tevens dient de nieuwe gedragslijn enkel de hernieuwing van een bestaande, onwettige vergunning.

35. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat elke vergunningsaanvrager erop moest kunnen vertrouwen dat de aan de tussenkommende partij initieel toegekende (onwettige) vergunning, niet hernieuwd zou worden.

36. De verzoekende partij preciseert in haar laatste memorie dat het e-mailbericht van 6 maart 2015 een vast standpunt vertolkt van de volledige Kansspelcommissie en dat dit bericht derhalve moet worden beschouwd als een “toezegging of belofte [...] in dit concrete geval”.

Beoordeling

37. Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen welke de burger uit het bestuursoptreden put, worden tekortgedaan. Dit houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan.

38. In een e-mailbericht van 6 maart 2015, uitgaande van de Kansspelcommissie, staat het volgende te lezen:

“Wij zijn op de hoogte van dit probleem.
De termijn van 2 maanden om de beslissing aan te vechten is voorbij, waardoor deze rechtsverlenende handeling definitief is geworden.
De stad Gent en Betcenter zijn op de hoogte.
Betcenter zal binnen redelijke termijn (investeringskost) de vergunning gaan verhuizen naar een andere locatie die wel beantwoordt aan de 1.000 meter.
In ieder geval werd gemeld dat deze vergunning op die locatie nooit hernieuwd kan worden”.

De e-mail geeft louter aan dat de kansspelwet en de uitvoeringsbesluiten bij een nieuwe beslissing zullen worden gerespecteerd. De verzoekende partij kan niet rechtmatig verwachten dat de Kansspelcommissie een vergunning weigert wanneer deze voldoet aan alle wettelijke voorwaarden. In dit geval blijkt dat de inrichting van de tussenkomende partij actueel wel voldoet aan de afstandsregel van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010.

39. Het derde onderdeel van het enige middel is ongegrond.

D. Vierde onderdeel

Standpunt van de verzoekende partij

40. De verzoekende partij voert als vierde middelonderdeel de schending aan van artikel 43/5 van de kansspelwet, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘betreffende de vorm van de vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding’, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet) en van het materiële motiveringsbeginsel.

Het middelonderdeel wordt als volgt toegelicht:

“[...] Een aanvraag tot het bekomen van een vergunning klasse F2 dient te voldoen aan de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 43/5 van de wet op de kansspelen en het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding.

Op basis van de bestreden beslissing, is het geenszins duidelijk of de aanvraag van NV Betcenter Group voldoet aan alle wettelijke en reglementaire voorwaarden tot het verkrijgen van een vergunning klasse F2. Verzoeker heeft reeds het administratief dossier gevraagd, ook van de beslissing van 31 januari 2018, maar mocht hieromtrent nog geen antwoord ontvangen [...].

[...] Ten eerste wordt in de bestreden beslissing niet aangegeven wanneer de aanvraag door NV Betcenter Group werd ingediend. Het is verzoeker dan ook onduidelijk hoe eerste verwerende partij kan besluiten dat □ alle wettelijke termijnen en vormen □ zijn gerespecteerd, zoals in de bestreden beslissing wordt aangegeven.

Enkel in de beslissing van eerste verwerende partij van 14 maart 2018 wordt aangegeven dat de datum van aanvraag 9 november 2016 zou zijn [...], dit is dus vóór de intrekking van de vergunning van Tiercé-Ladbroke op 28 juni 2017. Indien dit correct is, toont dit aan dat eerste verwerende partij van de intrekking handig gebruik heeft gemaakt om een onwettige situatie ten aanzien van NV Betcenter Group te □ regulariseren □, op basis van een oude hernieuwingsaanvraag.

[...] Ten tweede wordt in de bestreden beslissing gesteld dat □ de noodzakelijke elementen in het dossier aanwezig zijn □. Eerste verwerende partij verduidelijkt echter op geen enkele manier welke de ‘noodzakelijke elementen’ zijn en hoe deze concreet blijken uit het aanvraagdossier.

[...] Ten derde maakt eerste verwerende partij in de bestreden beslissing melding van het advies van de burgemeester dat is bijgevoegd in het aanvraagdossier, zonder evenwel te vermelden dat dit advies negatief was. Dit blijkt althans uit volgende overweging in de beslissing van 14 maart 2018 [...]:

□ Overwegende dat de elementen vermeld in het negatieve advies van de stad Gent met betrekking tot de vergunning FB 3277572 geen grond vormen tot weigering daar er ondertussen (door de intrekking van de vergunning FB117001) geen ander wedkantoor binnen de 1 000 meter is gelegen en daar de vermelde persoon in het politieel advies geen bestuurder is van betreffende vergunninghouder□.

Het negatieve advies heeft blijkbaar niet enkel betrekking op de 1.000 meter-regel, maar ook op een □politieel advies□. Eerste verwerende partij toont op geen enkele manier aan waarom het advies van de burgemeester niet gevolgd dient te worden.

Het is vaste rechtspraak van Uw Raad dat de motiveringsplicht strenger is wanneer een bestuur afwijkt van een niet-bindend advies van een bepaalde instantie. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt, niet te kunnen volgen. Het bestuur moet er blijk van geven dat met de argumenten van het advies degelijk rekening is gehouden en zij moet aangeven om welke redenen precies van die argumenten wordt afgeweken.

Eerste verwerende partij heeft in casu evenwel nagelaten om de redenen aan te geven die het volgens haar rechtvaardigden dat er werd afgeweken van het advies van de burgemeester, zodat enkel om die reden reeds een schending van de formele en materiële motiveringsplicht voorligt.

Er is trouwens ook geen duidelijkheid over de datum van het advies van de burgemeester, en of dit advies nog steeds actueel kan worden genoemd.

[...] In de bestreden beslissing wordt ten vierde ook verwezen naar het □mondelinge verslag van het secretariaat dat ertoe strekt de aanvraag ontvankelijk te verklaren□. Ook hier is het totaal niet duidelijk op grond waarvan tot een ontvankelijkheid van de aanvraag is kunnen komen.

[...] Ten vijfde blijkt uit de bestreden beslissing ook geenszins dat voldaan is aan de wettelijke voorwaarden van artikel 43/5 van de wet op de kansspelen. De beslissing vermeldt namelijk enkel dat alle belastingschulden zijn voldaan en dat het reglement van de weddenschappen werd overgemaakt. Verder beperkt eerste verwerende partij zich in de bestreden beslissing tot de stelling dat □de aanvrager voldoet aan de wettelijke voorwaarden vermeld in de gecoördineerde wet van 7 mei 1999 en haar uitvoeringsbesluiten□ [...].

Er wordt derhalve nergens vermeld wat de wettelijke en reglementaire voorwaarden zijn, en hoe dezen zijn nageleefd, wat strijdig is met de wet van wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

[...] Ten zesde en tot slot valt het op dat in de bestreden beslissing zeer weinig details worden gegeven over de stukken die geleid hebben tot de bestreden beslissing. Er wordt geen verdere toelichting gegeven over het □mondelinge verslag□ van het secretariaat, noch over de datum van het

aanvraagformulier, noch over de datum van betaling van de eenmalige bijdrage, noch over de datum van het advies van het college van burgemeester en schepenen”.

41. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij nog het volgende gelden:

“[...] Uit de uiteenzetting hierboven blijkt dat verzoeker het administratief dossier pas bij e-mail van 25 juni 2018 heeft ontvangen, ondanks het eerste verzoek hiertoe op 8 mei 2018 [...]. Het is dan ook al te gemakkelijk om, zoals verwerende partijen doen, te stellen dat de bewijslast bij verzoeker ligt. Op die manier zou ten onrecht het eigen nalaten van eerste verwerende partij om tijdig te antwoorden aan verzoeker, worden gehonoreerd. Verzoeker heeft dan ook in randnummer 14 van haar verzoekschrift reeds uitdrukkelijk gesteld dat zij zich het recht voorhoudt om haar middelen verder te ontwikkelen na inzage van het administratief dossier.

Het administratief dossier bevestigt dat de aanvraag die heeft geleid tot de vergunning van 31 januari 2018, werd ingediend op 9 november 2016.

Uit de documenten die verzoeker op 25 mei 2018 ontving en uit het administratief dossier dat aan Uw Raad werd overgemaakt, blijkt dat er op 22 februari 2017 een hoorzitting plaatsvond. De oproeping tot deze hoorzitting dateert van 14 februari 2017. In de oproeping wordt uitdrukkelijk als volgt gesteld:

□De Kansspelcommissie zal op bovenvermelde datum een beslissing nemen op basis van Uw dossier□.

Het is heel onduidelijk waarom dit niet is gebeurd. In het dossier bevindt zich een e-mail van 2 oktober 2017, waarin blijkbaar een verslag wordt weergegeven van de hoorzitting van 22 februari 2017, en waarin wordt aangegeven dat de beslissing in beraad werd gehouden. Het verslag eindigt echter als volgt:

□Le retrait a été prononcé le 29/06/2017 contre FB117001 donc plus de problèmes□.

(Vrije vertaling : De intrekking werd uitgesproken op 29 juni 2017 tegen FB117001, dus geen problemen meer□.

Hieruit blijkt dus onzorgvuldig bestuur vanwege eerste verwerende partij.

Op grond van het bijkomend stuk roept verzoeker ook aan dat eerste verwerende partij zich schuldig heeft gemaakt aan machtsafwending. Eerste verwerende partij heeft duidelijk en bewust gewacht om de onwettige situatie ten voordele van Betcenter Group NV te regulariseren, door eerst ten aanzien van NV Tiercé Ladbroke de sanctie van intrekking op te leggen. Deze sanctie is trouwens, althans volgens de heer auditeur, onwettig.

[...] Wat het advies van de burgemeester betreft, blijkt uit stuk 9, en meer bepaald uit het begeleidend schrijven van 12 december 2016, dat het negatieve advies niet enkel betrekking heeft op de □ruimtelijke ligging van de handelszaak□, maar ook op de □persoon van de aanvrager□. Elke verdere toelichting hieromtrent, laat staan afdoende motivering, ontbreekt in de bestreden beslissing”.

Beoordeling

42. Luidens artikel 2 van de motiveringswet moeten de individuele bestuurshandelingen uitdrukkelijk worden gemotiveerd. De beslissing die aan de betrokkene wordt meegedeeld, moet niet enkel het dictum bevatten, maar eveneens de redenen op grond waarvan de beslissing werd genomen.

Artikel 3 van de motiveringswet bepaalt dat de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering moet afdoende zijn. Dit laatste betekent dat de motivering pertinent moet zijn, wat inhoudt dat de motivering duidelijk met de bestreden beslissing moet te maken hebben en dat ze draagkrachtig moet zijn, wat betekent dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De formelemotiveringsplicht strekt ertoe de bestemming van een beslissing in kennis te stellen van de redenen waarom een bepaalde beslissing genomen is.

43. Aangezien de tussenkomende partij -en niet de verzoekende partij- de bestemming van de hernieuwing van de vergunning is, kan het besluit in essentie ermee volstaan te melden dat “de aanvrager voldoet aan de wettelijke voorwaarden vermeld in de gecoördineerde wet van 7 mei 1999 en haar uitvoeringsbesluiten”.

De niet-vermelding van de datum van de aanvraag tot hernieuwing, alsook het gebrek aan verdere uitwerking van “de noodzakelijke elementen in het dossier aanwezig zijn” en van het “mondelinge verslag van het secretariaat dat ertoe strekt de aanvraag ontvankelijk te verklaren”, alsook van de zonet gemelde “wettelijke voorwaarden”, is dan ook niet strijdig met de plicht tot formele motivering.

44. In het negatief advies van de burgemeester van 13 december 2016 staat het volgende: “Indien bezwaren, motivering: er wordt niet voldaan aan de perimetervereiste. Cfr. bijgevoegd politieadvies dd. 11 december 2016”.

Aangezien op het moment dat het bestreden besluit werd genomen het probleem inzake de perimetervereiste was opgelost en de betrokken vaste kansspelinrichting klasse IV van de tussenkomende partij niet langer op minder dan 1.000 meter van een andere vaste kansspelinrichting klasse IV was gelegen, is het advies van de burgemeester achterhaald en kan de Kansspelcommissie er aan voorbijgaan. Daarenboven blijkt dat de persoon, vermeld in het politioneel advies, geen bestuurder is van de tussenkomende partij.

45. Het feit dat de Kansspelcommissie heeft gewacht om een beslissing over de hernieuwingsaanvraag van de tussenkomende partij te nemen, tot duidelijkheid bestond omtrent het lot van de vergunning klasse F2 van de nv Tiercé Ladbroke, kan niet als onzorgvuldig worden aanzien, laat staan dat hiermee machtsafwending wordt aangetoond. Het lot van die vergunning bepaalt immers of al dan niet voldaan wordt aan de perimetervereiste van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010.

46. Het vierde onderdeel van het enige middel is ongegrond.

E. Vijfde onderdeel

Standpunt van de verzoekende partij

47. In het vijfde middelonderdeel roept de verzoekende partij de schending in van het gelijkheidsbeginsel.

Zij stelt dat zelfs indien met de intrekking van de vergunning van de nv Tiercé Ladbroke rekening mag worden gehouden, dan nog niet valt in te zien waarom de vergunning wel werd toegekend aan de tussenkomende partij en niet aan haar. In elk geval worden daarvoor geen motieven opgegeven. Bovendien, zo

stelt de verzoekende partij, pleit het negatief advies van de burgemeester precies tegen een vergunningverlening in het voordeel van de tussenkomende partij.

48. De verzoekende partij herhaalt in haar memorie van wederantwoord dat zij erop mocht vertrouwen dat er geen “hernieuwing” van een onwettige vergunning zou plaatsvinden.

Beoordeling

49. In dit middelonderdeel worden een aantal kritieken hernomen die reeds werden geformuleerd in het tweede en het vierde onderdeel van het enige middel. Het volstaat te verwijzen naar de beoordeling van die middelonderdelen.

50. Het vijfde onderdeel van het enige middel is ongegrond.

F. Zesde onderdeel

Standpunt van de verzoekende partij

51. In de memorie van wederantwoord ontleent de verzoekende partij een nieuw zesde middelonderdeel aan de schending van het gelijkheidsbeginsel.

Uit stukken die zij pas op 25 juni 2018 heeft ontvangen, zou blijken dat de bestreden vergunning werd toegekend aan een andere rechtspersoon (nv Betcenter Group) dan de rechtspersoon die de vergunning heeft aangevraagd (BC-Wetten Beteiligungsgesellschaft GmbH).

Beoordeling

52. Middelen moeten, teneinde de rechten van verdediging van de andere partijen te vrijwaren, in het verzoekschrift worden ontwikkeld, tenzij de grondslag ervan pas nadien aan het licht is kunnen komen, in welk geval die

middelen ten laatste in het eerst mogelijke in de procedureregeling voorziene processtuk moeten worden opgeworpen.

53. In dit geval had de verzoekende partij het zesde middelonderdeel reeds kunnen aanvoeren in het verzoekschrift tot nietigverklaring. Het steunt immers op gegevens die publiek consulteerbaar zijn bij de Kruispuntbank van Ondernemingen (www.kbopub.economie.fgov.be) en in de bijlagen tot het Belgisch Staatsblad.

54. Het zesde onderdeel van het enige middel is onontvankelijk.

G. Conclusie

55. Het enige middel is deels onontvankelijk en deels ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken op tien juni tweeduizend twintig door de Raad van State,
VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys