

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.048 van 26 november 2020
in de zaak A. 227.090/VII-40.465**

In zake : de BV PASCUAL CONSULT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves Van Damme
kantoor houdend te 8200 Sint-Andries-Brugge
Rijsselstraat 274
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de VZW FEDERATIE VAN CAFES VAN BELGIË
(FEDCAF)

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves Van Damme
kantoor houdend te 8200 Sint-Andries-Brugge
Rijsselstraat 274

2. de NV WILLY MICHIELS COMPANY

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Van de Cauter
kantoor houdend te 1050 Brussel
Dautzenbergstraat 42
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 december 2018, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 11 oktober 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer

van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De vzw Federatie van Cafés Van België (Fedcaf) en de nv Willy Michiels Company hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 14 maart 2019. De tussenkomende partijen hebben memories ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tweede tussenkomende partij 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 1 oktober 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dries Pattyn, die *loco* advocaat Yves Van Damme verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Hans Van de Cauter, die verschijnt voor de tweede 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. Op 11 oktober 2018 wordt het bestreden koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C’ (hierna: koninklijk besluit van 11 oktober 2018) uitgevaardigd.

De aanhef ervan luidt als volgt:

“Gelet op de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, artikel 43;
Gelet op het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C;
Gelet op het advies van de Inspecteur van Financiën, gegeven op 11 juli 2017;
Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, gegeven op 19 juli 2017;
Gelet op het advies 63.664/4 van de Raad van State, gegeven op 4 juli 2018, met toepassing van het artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;
Op de voordracht van de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie, van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, van de Minister van Justitie, van de Minister van Volksgezondheid, van de Minister van Financiën en van de Minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij”.

Het koninklijk besluit van 11 oktober 2018 bepaalt:

“Artikel 1. In het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 mei 2003, wordt een artikel 1/1 ingevoegd, luidende:

‘Art. 1/1. Bij de aanvraag om een vergunning klasse C dient het door de bevoegde instantie ingevulde en ondertekende typedocument ‘ADVIES BURGEMEESTER INZAKE KANSSPELINRICHTINGEN KLASSE III’

te worden gevoegd waarvan het model als bijlage III bij dit besluit is gevoegd.

Bij ontstentenis van advies binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van de verzending of de datum van het ontvangstbewijs door de gemeente wordt het advies gunstig geacht en mag de procedure worden voortgezet.

Indien binnen de termijn bedoeld in het vorige lid niet is ingegaan op de adviesaanvraag, moet de aanvrager deze adviesaanvraag bij de vergunningsaanvraag voegen, samen met het bewijs van de datum van adviesaanvraag.

Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft met betrekking tot de plaatsing van maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij die besluit is gevoegd, kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C afleveren. '.

Art. 2. In bijlage I van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 23 mei 2003, wordt de zin onder punt C., 5) 'Als bijlage dient een advies te worden gevoegd van de burgemeester van de gemeente/stad waar de kansspelinrichting wordt geëxploiteerd, waaruit blijkt dat aan alle wettelijke vereisten is voldaan wat de exploitatie van de drankgelegenheid betreft.' opgeheven".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt een belangexceptie op. Zij stelt het volgende:

"[...] Het bestreden besluit heeft betrekking op de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning voor de vergunning klasse C.

Verzoekende partij is evenwel geen houder van een vergunning C, maar van een vergunning E.

Het valt aldus niet in te zien hoe verzoekende partij persoonlijk geraakt wordt door het bestreden besluit.

[...] Uit de [...] statuten van verzoekende partij blijkt bovendien dat het niet binnen haar maatschappelijk doel ligt om drankgelegenheden uit te baten. Het behoort bijgevolg evenmin tot het maatschappelijk doel van verzoekende partij om kansspelinrichtingen uit te baten in een drankgelegenheid. Het maatschappelijk doel van verzoekende partij staat dat niet toe.

Verzoekende partij kan bijgevolg ook nooit een vergunning klasse C aanvragen of bekomen.

Het bestreden besluit brengt aldus geen persoonlijk en rechtstreekse wijzigingen aan in het statuut van de verzoekende partij die beschikt over een vergunning E.

Bovendien kan verzoekende partij ten volle gebruik blijven maken van haar vergunning E en heeft het bestreden besluiten hier niet de minste impact op. Aangezien verzoekende partij aldus niet de geadresseerde is van het bestreden besluit en niet direct wordt geraakt in het bestaan en de geldigheid van haar vergunning, geeft zij geen enkele blijk van een voldoende concreet en rechtstreeks belang.

[...] Verzoekende partij voert in het verzoekschrift aan dat ze kansspelen ter beschikking stelt aan houders van een vergunning klasse C en beroept zich dus op een handelsbelang.

Waar verzoekende partij zich op een handelsbelang beroept, maakt ze evenwel op geen enkele wijze in concreto aannemelijk dat het bestreden besluit enige impact zal hebben op haar handelsactiviteiten. Zo toont verzoekende partij niet aan dat het bestreden besluit een impact zal hebben op haar omzet.

Aangezien het bestreden besluit louter de wijze van de aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C regelt, valt ook niet in te zien hoe het bestreden besluit de handelspositie van verzoekende partij zou kunnen aantasten.

De verzoekende partij spreekt overigens zichzelf tegen dat haar handelspositie wordt aangetast. In het eerste middel stelt verzoekende partij dat ten gevolge van het bestreden besluit meer kansspelen geplaatst mogen worden dan voorheen het geval is. In het eerste middel argumenteert verzoeker met name dat het besluit zou toelaten dat er ingevolge het bestreden besluit maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet (of in totaal maximaal 4 kansspelen) geplaatst mogen worden in een kansspelinrichting klasse III, terwijl het maximum voorheen op twee lag.

Aangezien het bestreden besluit volgens verzoekende partij [...] tot gevolg heeft dat het maximum aantal kansspelen in drankgelegenheden door het bestreden besluit stijgt van twee naar vier, zou aldus redelijkerwijze verwacht kunnen worden dat dit eerder een positieve dan een negatieve invloed zal kunnen hebben op de omzet van verzoekende partij.

[...] Het feit dat verzoekende partij de enige houder is van een vergunning E die een vernietigingsberoep instelde tegen het bestreden besluit bevestigt ook dat het bestreden besluit geen impact heeft op de houders van een vergunning E. Op heden zijn er 177 houders van een vergunning E [...]. Behoudens verzoeker, diende geen van hen een vernietigingsberoep in tegen het bestreden besluit.

[...] Waar het bestreden besluit voorziet dat een gemotiveerd advies van de gemeente gevoegd dient te worden waaruit blijkt dat de aanvrager in de loop van de 5 voorgaande jaren niet het voorwerp heeft uitgemaakt van proces-verbalen inzake (1) de verstoring van de openbare orde, een inbreuk op de wet, (2) een inbreuk van de wetbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953 en het koninklijk besluit van 3 april 1953 tot regeling van de uitvoering van de wetbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken of de wet van 28 december 1893 betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank en (3) een inbreuk van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen,

de kansspelinrichtingen en de bescherming van spelers gepleegd ten aanzien van een persoon jonger dan 18 jaar en de Kansspelcommissie in geval van gemotiveerde bezwaren, geen vergunning klasse C kan afleveren, heeft verzoekende partij evenmin een afdoende belang.

Met het nastreven van de vernietiging van deze bepalingen beoogt verzoekende partij tot een situatie te komen waarbij drankgelegenheden die niet voldoen aan de voormelde wettelijke voorwaarden toch een vergunning C kunnen bekomen.

Naast het feit dat verzoeker geen persoonlijk belang nastreeft, streeft verzoekende partij aldus op dat punt ook een ongeoorloofd belang na.

Een belang is immers maar geoorloofd wanneer het niet indruist tegen de wet of de goede zeden”.

5. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord:

“Verzoekende partij stelt, als vergunninghouder E, in het kader van samenwerkingsovereenkomsten die zij met C-vergunninghouders (cafe-uitbaters) afsluit, kansspelen ter beschikking van deze C-vergunninghouders. Deze samenwerkingsovereenkomsten voorzien in een verdeling van de opbrengst uit de gezamenlijke uitbating van de kansspelen door de C-vergunninghouder. Dit is een algemene praktijk die reeds lang en onveranderd bestaat.

[...]

Welnu, indien uitbaters van drankgelegenheden verder worden beperkt in de mogelijkheid tot het bekomen of hernieuwen van een vergunning C, heeft dit een onmiddellijke en economische impact gezien de beperking van de mogelijkheid van de verzoekende partij om samenwerkingsovereenkomsten met hen af te sluiten of in stand te houden en kansspelen uit te baten in de drankgelegenheid waarvoor een vergunning C wordt aangevraagd of de hernieuwing ervan wordt gevraagd, maar niet wordt verleend ingevolge de beperkingen voorzien in het bestreden KB.

[...]

Het feit dat het uitbaten van drankgelegenheden of kansspelinrichtingen niet tot het maatschappelijk doel van de verzoekende partij behoort, is in deze dan ook zonder belang en doet geen enkele afbreuk aan het rechtstreeks belang dat de verzoekende partij als vergunninghouder E heeft, gezien het niet-verlenen van een vergunning C onmiddellijk en rechtstreeks impact heeft op de handelsactiviteiten en de mogelijkheden van de verzoekende partij als E-vergunninghouder tot het uitbaten van kansspelen in drankgelegenheden, waarvoor geen vergunning C wordt verleend ingevolge de beperkingen die worden ingevoerd bij het bestreden KB. Immers, indien een uitbater van een drankgelegenheid geen vergunning C kan krijgen ingevolge de beperkingen voorzien in het bestreden KB, dan kan deze ook geen samenwerkingsovereenkomst afsluiten met de verzoekende partij om gezamenlijk kansspelen uit te baten in deze kansspelinrichting.

[...]

De verwerende partij keert manifest de redenering om door te stellen dat door het aanvechten van het bestreden KB de verzoekende partij een ongeoorloofd belang nastreeft omdat dan niet meer moet worden beantwoord aan de gestelde voorwaarden.

De verzoekende partij vecht het bestreden KB aan omdat zij van oordeel is dat de daarin opgenomen voorwaarden onwettig zijn.

De verzoekende partij streeft niet na dat wettelijke voorwaarden niet zouden moeten worden nageleefd door een aanvrager van een vergunning C, maar streeft met het beroep na dat geen voorwaarden die onwettig zijn zouden worden opgelegd om een vergunning C te kunnen bekomen.

Het feit dat de verzoekende partij de nietigverklaring nastreeft van bepalingen die zij als onwettig beschouwt, maakt haar belang dan ook geenszins ongeoorloofd”.

Beoordeling

6. Overeenkomstig 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 van een belang.

Een verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn. Vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden. Voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast.

Er is een voldoende rechtstreeks belang bij het aanvechten van een reglementair besluit aanwezig wanneer de verzoekende partij er een nadelig gevolg van kan ondervinden. Zelfs wanneer de verzoekende partij niet rechtstreeks

geviseerd wordt door de bepalingen van een reglementair besluit, kan zij er toch de nadelige gevolgen van ondervinden.

7. De verzoekende partij is houder van een vergunning klasse E. Naar luid van artikel 25, 5, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) staat dergelijke vergunning “de verkoop, de verhuur, de leasing, de levering, de terbeschikkingstelling, de invoer, de uitvoer en de productie van kansspelen, de diensten inzake onderhoud, herstelling en uitrusting van kansspelen” toe. De vergunning klasse E staat de verzoekende partij onder meer toe kansspelen ter beschikking te stellen van vergunninghouders klasse C, meer concreet om bingotoestellen te plaatsen in drankgelegenheden. Aangezien het bestreden koninklijk besluit bijkomende voorwaarden oplegt om een vergunning klasse C te verkrijgen of een bestaande vergunning klasse C te hernieuwen, vreest de verzoekende partij dat zij hierdoor minder contracten zal kunnen sluiten en bijgevolg een negatieve impact op haar handelsactiviteiten zal ondervinden door deze bijkomende voorwaarden. Dit volstaat om aan te nemen dat de verzoekende partij over het in rechte vereiste belang beschikt om het koninklijk besluit van 11 oktober 2018 aan te vechten. De feitelijke vaststelling dat de verzoekende partij als enige vergunninghouder klasse E een annulatieberoep bij de Raad van State heeft ingediend, doet op geen enkele wijze afbreuk aan haar belang. Evenmin wordt aangenomen dat zij met het instellen van dat beroep zou nastreven dat drankgelegenheden die niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden, toch een vergunning klasse C zouden verkrijgen.

8. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 39 van de kansspelwet en van artikel 105 van de Grondwet. Zij vat het middel als volgt samen:

“Door in art. 1 van het bestreden KB een art. 1/1 in het Koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C in te voegen volgens dewelke de gemeente gemotiveerde bezwaren kan maken tegen het plaatsen van twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet, dus in totaal 4 kansspelen, wordt in het bestreden KB het maximaal aantal van twee kansspelen dat mag worden geëxploiteerd in een drankgelegenheden uitgebreid tot vier kansspelen.

Art. 39 Kansspelwet beperkt het aantal kansspelen in een kansspelinrichting klasse III tot twee.

Noch de Grondwet, noch artikel 39 van de Kansspelwet, noch enig ander artikel van de Kansspelwet of enige andere bijzondere wet verleent de Koning de bevoegdheid om het aantal kansspelen dat mag worden geëxploiteerd in een drankgelegenheden uit te breiden.

Door het aantal kansspelen uit te breiden naar 4, schendt het bestreden KB art. 39 Kansspelwet en overschrijdt de Koning zijn macht”.

10. De verwerende partij werpt in de eerste plaats op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel. In zoverre zij namelijk aanklaagt dat het bestreden koninklijk besluit aan vergunninghouders klasse C voortaan toelaat om maximaal vier, in plaats van twee, kansspelen te exploiteren, komt zij op voor een belang dat volledig vreemd is aan haar belang als vergunninghouder klasse E.

Ten gronde stelt de verwerende partij dat artikel 39 van de kansspelwet het maximum aantal kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden vastlegt op twee, dat overeenkomstig een wetsconforme interpretatie van het bestreden koninklijk besluit de automatische kansspelen met

een verminderde inzet, net zoals automatische kansspelen, onder het maximum aantal van twee kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden ressorteren en dat, naast kansspelen zoals bingo en *one ball*, aldus eveneens kansspelen met een verminderde inzet kunnen vallen onder het wettelijke maximum.

11. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij wel degelijk belang heeft bij het middel omdat het bestreden koninklijk besluit nergens bepaalt wat onder een “automatisch kansspel met verminderde inzet” moet worden verstaan en er ook geen wettelijke definitie bestaat van een dergelijk kansspel. Kennelijk worden hiermee de toestellen bedoeld die onder de toepassing van artikel 3.3 van de kansspelwet vallen en waarvan tot op heden een onbeperkt aantal toestellen mogen worden geplaatst in een kansspelinrichting klasse III.

Ten gronde is het volgens de verzoekende partij duidelijk dat het bestreden koninklijk besluit de hogere norm, zijnde artikel 39 van de kansspelwet, schendt.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

12. Wanneer de miskennis van artikel 105 van de Grondwet, dat een middel van openbare orde is, wordt ingeroepen, moet een verzoekende partij geen belang bij het middel aantonen. Dit is een uitzondering op het beginsel dat een verzoekende partij slechts op ontvankelijke wijze een onregelmatigheid mag aanvoeren wanneer die onregelmatigheid haar belangen schaadt. Die uitzondering vindt grondslag in het gegeven dat een middel van openbare orde de persoonlijke belangen van de individuele rechtszoekende overstijgt.

Gegrontheid van het middel

13. Artikel 1/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000, zoals ingevoegd door artikel 1 van het bestreden besluit, maakt gewag van de plaatsing van “maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet”, terwijl in artikel 39 van de kansspelwet op het ogenblik dat het bestreden besluit werd aangenomen, enkel sprake was van de exploitatie van “maximaal twee kansspelen” in kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden.

Artikel 43 van de kansspelwet, dat de rechtsgrond vormt voor het bestreden koninklijk besluit, machtigt de Koning niet om de exploitatie van meer kansspelen dan vermeld in artikel 39 van dezelfde wet toe te laten. Het feit dat artikel 39 van de kansspelwet nadien werd gewijzigd door artikel 18 van de wet van 7 mei 2019 ‘tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij’ (hierna: wet van 7 mei 2019) waardoor voortaan per inrichting “maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet” mogen worden geëxploiteerd, doet geen afbreuk aan deze vaststelling.

14. Het eerste middel is gegrond.

B. Tweede middel (tweede onderdeel) en derde middel

Standpunt van de partijen

15.1. In het tweede onderdeel van het tweede middel voert de verzoekende partij machtsoverschrijding aan.

Zij stelt dat de voorwaarden waaraan de aanvrager moet voldoen om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van een vergunning C, worden bepaald in de artikelen 41 en 42 van de kansspelwet, terwijl het bestreden

koninklijk besluit daar bijkomende voorwaarden aan toevoegt, namelijk dat de aanvrager in de vijf voorgaande jaren niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een proces-verbaal wegens bepaalde feiten, op grond waarvan de burgemeester gemotiveerd bezwaar kan indienen tegen het verlenen of hernieuwen van een vergunning C. Als een dergelijk proces-verbaal werd opgesteld en de burgemeester om deze reden bezwaar maakt, is het de Kansspelcommissie niet toegestaan om een vergunning C te verlenen. Niet het voorwerp mogen uitmaken van proces-verbalen betreffende welomschreven feiten, vormt volgens de verzoekende partij manifest een bijkomende verplichting die aan de aanvrager van een vergunning C wordt opgelegd. Noch de Grondwet, noch de kansspelwet, noch een andere bijzondere wet heeft de Koning machtiging gegeven om bijkomende voorwaarden en verplichtingen op te leggen waaraan een aanvrager van een vergunning C dient te beantwoorden. De Koning heeft zijn macht dan ook overschreden.

15.2. In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 21, § 1, van de kansspelwet en van artikel 105 van de Grondwet.

Zij betoogt dat uit artikel 21 van de kansspelwet volgt dat de beslissingsmacht over de toekenning van vergunningen klasse C exclusief aan de Kansspelcommissie is opgedragen. In het bestreden koninklijk besluit wordt echter bepaald dat “[i]ndien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft met betrekking tot de plaatsing van maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij dit besluit is gevoegd”, de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C kan afleveren.

16.1. De verwerende partij antwoordt, met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel, dat de Koning zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan omdat het bestreden koninklijk besluit enkel een nadere precisering bevat van de wettelijke voorwaarden die zijn vastgelegd in de artikelen 41 en 42 van de kansspelwet, dat om een vergunning klasse C te kunnen verkrijgen of hernieuwen, de aanvrager zich overeenkomstig artikel 41 van de kansspelwet moet “gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de

functie” en dat de Koning op grond van artikel 43, punt 1 tot en met 3, van dezelfde wet gemachtigd is besluiten uit te vaardigen over de vorm en de wijze en de modaliteiten waarop de aanvragen voor een vergunning klasse C moeten worden ingediend en vervolgens moeten worden onderzocht. Laatstvermelde wetsbepaling laat de Koning onder meer toe om te verduidelijken in welke gevallen de aanvrager heeft voldaan aan de voorwaarden van de artikelen 41 en 42 van de kansspelwet. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, legt bijlage III bij het bestreden koninklijk besluit geen voorwaarden op waaraan een aanvrager dient te voldoen voor het verkrijgen van een vergunning klasse C. Die bijlage geeft meer in het bijzonder uitvoering aan de door artikel 41 van de kansspelwet bepaalde vereiste dat de aanvrager zich dient te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie. De verwerende partij merkt tot slot op dat artikel 108 van de Grondwet aan de Koning een zekere beoordelingsvrijheid laat bij de wijze waarop de wet moet worden uitgevoerd.

16.2. Omtrent het derde middel zet zij uiteen dat uit artikel 21 van de kansspelwet volgt dat de Kansspelcommissie de bevoegde instantie is om vergunningen af te leveren, waarbij de commissie dient na te gaan of de voorwaarden daartoe vervuld zijn. Op basis van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* moeten beschikkende besluiten -zoals de beslissing omtrent een individuele vergunningsaanvraag- in overeenstemming zijn met de toepasselijke reglementaire besluiten. Daarbij dient zij rekening te houden met de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 december 2000, zoals gewijzigd door het bestreden koninklijk besluit. Uit artikel 1/1 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 volgt dat wanneer de Kansspelcommissie vaststelt dat de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft geuit op basis van de processen-verbaal, bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III is gevoegd, de vergunning C geweigerd moet worden. Als de gemeente daarentegen een bezwaar uit zonder dit te motiveren of zonder dat dit gebaseerd is op een proces-verbaal, zoals bedoeld in bijlage III, geldt geen absoluut verbod om de gevraagde vergunning te verlenen. De verwerende partij leidt daaruit af dat het advies van de gemeente een voorbereidende handeling is die deel uitmaakt van een complexe administratieve rechtshandeling. Deze regeling doet volgens haar op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de Kansspelcommissie om vergunningen af te leveren in

toepassing van artikel 21, § 2, van de kansspelwet. Door te voorzien in een verplichting om de vergunning te weigeren als de gemeente gemotiveerde bezwaren kenbaar maakt op basis van een proces-verbaal bedoeld in het modeldocument, blijft de Koning dan ook binnen de bevoegdheid waarover hij beschikt op grond van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet.

De verwerende partij vervolgt dat het uiten van gemotiveerde bezwaren door de gemeente of de burgemeester op basis van een proces-verbaal een objectief criterium vormt voor het beoordelen van de vraag of al dan niet voldaan is aan de vereisten van de functie, zoals voorgeschreven door artikel 41 van de kansspelwet. Bovendien vormen dergelijke bezwaren eveneens een objectief criterium om na te gaan of de vergunninghouder bij een aanvraag tot hernieuwing al dan niet de vereisten van de functie in de afgelopen vijf jaar heeft gerespecteerd. Op een zorgvuldig handelende overheid rust overigens de plicht om rekening te houden met alle feiten die haar bekend zijn. Volgens de verwerende partij spreekt het voor zich dat de betrokken gemeente een beter overzicht heeft van de feiten die relevant kunnen zijn bij de beoordeling van de voorwaarde of al dan niet voldaan is aan de vereisten van de functie, zodat het ook logisch is dat het bestreden koninklijk besluit bepaalt dat de gemeente via het modeldocument dergelijke gemotiveerde bezwaren dient over te maken aan de Kansspelcommissie. Voorts stelt zij dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de feiten, vermeld in bijlage III bij het bestreden koninklijk besluit, geen verband vertonen met de wettelijk opgelegde vereisten van de functie. Zo volgt volgens haar uit de vaststelling dat de vergunninghouder in de loop van de voorafgaande vijf jaar het voorwerp heeft uitgemaakt van een proces-verbaal met betrekking tot de verstoring van de openbare orde, een inbreuk op de wetbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken of de miskenning van voorschriften van de kansspelwet, het besluit dat hij zich niet heeft gedragen op een wijze die volgens de vereisten van de functie van hem verwacht kan worden. Als na de vergunningsaanvraag gemotiveerde bezwaren van de gemeente kenbaar worden gemaakt, is de Kansspelcommissie wettelijk verplicht om de (hernieuwings)aanvraag van een vergunning klasse C te weigeren, aangezien het alsdan onomstotelijk vast staat dat niet is voldaan aan de wettelijke voorwaarden van de kansspelwet.

17.1. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij, aangaande het tweede onderdeel van het tweede middel, dat de verwerende partij door te verwijzen naar de verstoring van de openbare orde en naar inbreuken op de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken en het verstrekken van sterke drank, ingaat tegen de doelstelling van de wetgever om witwaspraktijken uit te sluiten en de transparantie van de exploitatie van kansspelen (door kanalisatie van de spelen, het bestrijden van het illegaal aanbod en de bescherming van de speler) te bevorderen. Het bestreden koninklijk besluit geeft volgens haar dan ook geenszins invulling aan de bepalingen die uitvoering geven aan “het beginsel van de wet en haar algemene economie”. Zij ontkent ook dat er sprake is van gevolgtrekkingen die “op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft”.

17.2. Omtrent het derde middel betoogt de verzoekende partij dat er in het bestreden koninklijk besluit geen sprake is van afwijkingen van een algemene norm voor specifieke individuele gevallen. Het blijkt dat het bestreden besluit enkel tot doel heeft om de orde te handhaven in cafés en niet om de doelstellingen van de kansspelwet na te streven.

18. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat bijlage III bij het bestreden koninklijk besluit “uitvoering [geeft] aan de door artikel 41 van de Kansspelwet voorziene vereiste dat de aanvrager zich dient te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie” en dat het advies van de gemeente enkel een voorbereidende handeling is die “op geen enkele wijze afbreuk [doet] aan het feit dat het aan de Kansspelcommissie toekomt om vergunningen af te leveren in toepassing van artikel 21, § 2 van de Kansspelwet”.

Beoordeling

19. Artikel 21 van de kansspelwet bepaalt dat de Kansspelcommissie zich bij een met redenen omklede beslissing uitspreekt over “de aanvragen tot toekenning van de vergunningen die in deze wet worden voorzien” (§ 1) en dat zij bij haar uitspraak nagaat “of al de door deze wet bepaalde

voorwaarden met betrekking tot de aanvrager en de beoogde vergunning zijn vervuld” (§ 2).

20. Naar luid van het door het bestreden besluit ingevoegde artikel 1/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 ‘betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C’, kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C afleveren “indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft [...] op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij dit besluit is gevoegd”. In geval van een regelmatig gemotiveerd bezwaar van de gemeente, is de bevoegdheid van de Kansspelcommissie gebonden tot het weigeren van de gevraagde vergunning, zonder zelf te kunnen onderzoeken of de aanvraag al dan niet voldoet aan de door de kansspelwet bepaalde voorwaarden. Het toekennen van een vetorecht tegen het verlenen van de gevraagde kansspelvergunning via het gemotiveerd bezwaar van de gemeente, is een regeling die afwijkt van artikel 21 van de kansspelwet en die niet ingepast kan worden in de aan de Koning gegeven uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 43 van de kansspelwet, dat luidens de aanhef ervan, dient als rechtsgrond voor het bestreden koninklijk besluit.

Bovendien kan voor de bestreden regeling geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 41 van de kansspelwet. Op het ogenblik dat het bestreden koninklijk besluit werd genomen bepaalde voormeld artikel van de kansspelwet dat de aanvrager, of in geval van een rechtspersoon de bestuurders en de zaakvoerders, om een vergunning klasse C te kunnen verkrijgen zich moesten gedragen “op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie”. Door artikel 41 van de kansspelwet, dat later werd gewijzigd door artikel 19, 1°, van de wet van 7 mei 2019, werd de beoordeling van die voorwaarde overgelaten aan de appreciatiebevoegdheid van de Kansspelcommissie. De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning laat niet toe te voorzien in een afwijkende regeling waarbij in een modeldocument dat als bijlage bij een koninklijk besluit wordt gevoegd, de feiten worden aangeduid die na een gemotiveerd bezwaar van de gemeente automatisch leiden tot een

vergunningsweigering door de Kansspelcommissie. Artikel 108 van de Grondwet verleent aan de Koning immers niet de bevoegdheid om de draagwijdte van de wet te verruimen, aan te vullen of te wijzigen of om de eventuele leemten ervan op te vullen.

21. Het tweede onderdeel van het tweede middel en het derde middel zijn gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 11 oktober 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende 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 verzoekende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig november 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