RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.524 van 23 december 2021
in de zaak A. 234.471/VII-41.206

In zake: de BV QUICKFOON
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Vlaeminck
kantoor houdend te 8930 Menen
Bruggestraat 55
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 6 september 2021, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 juli 2021 waarbij de vergunning FD404270 voor het aannemen van weddenschappen als nevenactiviteit in een dagbladhandel, gelegen aan de Budastraat 4 te Kortrijk, voor een periode van drie maanden wordt geschorst en aan de vergunninghouder een administratieve geldboete van 5.000 euro wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft op 22 oktober 2021 een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 december 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Vlaeminck, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Maxim Lecomte, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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. De verzoekende partij exploiteert een handelszaak aan de Budastraat 4 te Kortrijk. Zij beschikt over een kansspelvergunning F2 (FD404270) verleend door de Kansspelcommissie.

3.2. Op 7 december 2020 voert de Kansspelcommissie een controle uit van de inrichting. Tijdens deze controle wordt vastgesteld dat er in de

handelszaak “geen kranten en geen weekbladen [worden] verkocht” maar enkel “(gekoelde) dranken, versnaperingen, enkele voedingsproducten en huishoudproducten, tabak en producten van de Nationale Loterij”. Voorts wordt vastgesteld dat er vier wedterminals zijn opgesteld: twee in werking van Betfirst, één buiten werking van Betfirst en één buiten werking van Starcasino.

De vaststellingen geven aanleiding tot het opstellen van een proces-verbaal wegens inbreuken op artikel 43/4, § 5, 1º, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet). Het verkopen van dagbladen en weekbladen vormt volgens het proces-verbaal een noodzakelijke voorwaarde om als dagbladhandelaar weddenschappen bij wijze van nevenactiviteit te kunnen aannemen.

3.3. De zaakvoerder van de verzoekende partij en de exploitanten van de in de inrichting aangetroffen wedterminals worden gehoord over de gedane vaststellingen.

3.4. Het parket beslist niet tot strafrechtelijke vervolging over te gaan en bezorgt het dossier aan de Kansspelcommissie met het oog op het nemen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen.

3.5. Vervolgens start de Kansspelcommissie een sanctieprocedure. De verzoekende partij wordt in de gelegenheid gesteld om haar standpunten uiteen te zetten.

3.6. Op 28 juli 2021 beslist de Kansspelcommissie om een administratieve sanctie op te leggen aan de verzoekende partij. Haar kansspelvergunning F2 wordt voor een termijn van drie maanden geschorst en bijkomend wordt een administratieve geldboete van 5.000 euro opgelegd.

Dit is de thans bestreden beslissing die onder meer steunt op de volgende motieven:

> "[…] Ten gronde
> Uit de vaststellingen vervat in het dossier […] is gebleken dat in de dagbladhandel gelegen te Budastraat 4, 8500 Kortrijk tijdens een controle op 7 december 2020 werd vastgesteld dat er geen kranten of tijdschriften te koop werden aangeboden.
> Betrokkene beaamt in de verweermiddelen dat er op het ogenblik van de controle op 7 december 2020 geen dag- of weekbladen in zijn winkel te koop waren en verklaart dat dit reeds het geval was sinds de initiële toekenning van de vergunning F2 op 04.09.2016. Betrokkene betwist dat hij om die reden niet zou voldoen aan de uitzonderingsvoorwaarde om bij wijze van nevenactiviteit weddenschappen aan te nemen als dagbladhandelaar. In de Kansspelwet wordt immers geen definitie van dagbladhandelaar weergegeven. Een persdistributiecontract is geen verplichting die door de wetgever werd voorgeschreven.
> Betrokkene verwijst naar de Wet van 10 november 2006 betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening en het Koninklijk Besluit van 22 december 20210 [*sic*] tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, en leidt hieruit af dat minstens 50% van de omzet uit de productgroep 'kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij' afkomstig moet zijn, voorwaarde waaraan is voldaan gezien de omzet uit de verkoop van tabak en telefonie reeds meer dan 70% bedraagt.
> De wetgever heeft ervoor geopteerd om het aannemen van weddenschappen te verbieden, met uitzondering van aanbieders die hiertoe over een vergunning van de Kansspelcommissie beschikken. Naast de wedkantoren heeft de wetgever ervoor gekozen eveneens een kleinschalig aanbod toe te laten bij dagbladhandelaars.
> De Raad van State vernietigde op 12 maart 2019 bij arrest met nummer 243.924 de informatieve nota van 22 februari 2017 dewelke een definitie van dagbladhandelaar invoegde, gebaseerd op de Wet van 10 november 2006 betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening.
> Om als dagbladhandelaar erkend te worden, is toch minstens de verkoop van kranten en weekbladen vereist. Bij gebrek aan een wettelijk gedetailleerde definitie van dagbladhandelaar, valt de Kansspelcommissie inderdaad terug op de letterlijke betekenis van het woord, zijnde een handelaar die dagbladen verkoopt.
> Het staat vast en wordt niet betwist dat er sinds de toekenning van de vergunning F2 op 04.09.2016 tot en met 07.12.2020 op de exploitatiezetel geen dagbladen werden verkocht, waardoor betrokkene in deze periode bij wijze van nevenactiviteit weddenschappen heeft aangenomen met een vergunning F2 als dagbladhandelaar, zonder hierbij te voldoen aan de noodzakelijk voorwaarde, zijnde het uitbaten van een dagbladhandel.

Om deze redenen meent de Kansspelcommissie dat de inbreuk op artikel 43/4, §5, 1° van de Kansspelwet ten laste van betrokkene is aangetoond en dit voor de periode van 04.09.2016 tot en met 07.12.2020.
[…] Bepaling van de sanctie
De betrokkene is als vergunninghouder verantwoordelijk voor het voldoen aan alle voorwaarden om als dagbladhandelaar weddenschappen bij wijze van nevenactiviteit aan te nemen.
Betrokkene roept in zijn verweer verzachtende omstandigheden in.
Betrokkene zou zijn situatie nooit verzwegen hebben en verkreeg van de Kansspelcommissie een vergunning F2. Betrokkene zou steeds ter goeder trouw zijn geweest en mocht erop vertrouwen dat de organisatoren van weddenschappen geen aanvraag zouden indienen mocht de uitbating in overtreding met de regels van de Kansspelcommissie zijn. Daarenboven verkoopt betrokkene ondertussen dagbladen in zijn winkel.
De Kansspelcommissie zal rekening houden met deze verzachtende omstandigheden maar ook met het feit dat de betrokkene gedurende meer dan vier jaar aanzienlijke inkomsten uit illegale activiteiten heeft verkregen.
[…]
Artikel 15/2, §1 van de Kansspelwet bepaalt dat de commissie aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, een waarschuwing richt, de vergunning schorst of intrekt voor een bepaalde tijd of een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen oplegt.
De geviseerde sanctie […] is de intrekking van de vergunning.
De Kansspelcommissie meent rekening te kunnen houden met de verzachtende omstandigheden en oordeelt om die reden dat het intrekken van de vergunning FD404270 als disproportioneel dient te worden beschouwd.
De Kansspelcommissie is van oordeel dat een schorsing van de vergunning F2 volstaat om betrokkene ervan te weerhouden de noodzakelijke voorwaarde van het verkopen van dagbladen, opgelegd door de wetgever om een vergunning F2 als dagbladhandelaar te verkrijgen en te behouden, in de toekomst alsnog te schenden.
Om die reden meent de Kansspelcommissie dat een schorsing van de vergunning F2 voor een periode van drie maanden een gepaste sanctie is”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van "artikel 33, 37 en 159 van de Grondwet; […] van de algemene beginselen van de regelgevende macht; […] van artikel 43/4 § 5, 1° van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, weddenschappen, kansspelinrichtingen met name de onbekwaamheid van de Kansspelcommissie en overschrijding van haar bevoegdheid".

De verzoekende partij betoogt dat nergens in de kansspelwet een definitie wordt gegeven van het begrip 'dagbladhandelaar'. Volgens haar is de enige wettelijke definitie van dit begrip terug te vinden in artikel 16, § 2, a), van de wet van 10 november 2006 'betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening'. Voorts laat de verzoekende partij gelden dat zij zowel in 2016 en in 2019 een kansspelvergunning F2 heeft verkregen zonder dat destijds een persdistributie-overeenkomst was afgesloten. Zij betoogt dat de Kansspelcommissie in een informatieve nota van 22 februari 2017 het begrip 'dagbladhandelaar' heeft omschreven, maar die nota werd vernietigd door de Raad van State bij arrest nr. 243.924 van 12 maart 2019. Ondanks het voormelde vernietigingsarrest is de Kansspelcommissie opnieuw overgegaan tot een omschrijving van het begrip 'dagbladhandelaar'. Volgens de verzoekende partij gaat de Kansspelcommissie eraan voorbij dat "het terugvallen op een letterlijke betekenis van een woord evenzeer de vaststelling van een definitie inhoudt" en dat het begrip nog steeds niet werd gedefinieerd in een koninklijk besluit, zodat de Kansspelcommissie geen (bijkomende) voorwaarden kan opleggen om als dagbladhandelaar te worden beschouwd.

Beoordeling

5. Overeenkomstig artikel 43/4, § 5, 1º, van de kansspelwet mogen weddenschappen op sportevenementen en paardenwedrennen worden aangenomen bij wijze van nevenactiviteit door de dagbladhandelaars, natuurlijke personen of rechtspersonen, die als commerciële onderneming zijn ingeschreven in de Kruispuntbank voor ondernemingen, voor zover ze niet worden aangenomen in gelegenheden waar alcoholische dranken worden verkocht voor verbruik ter plaatse. In uitvoering van deze bepaling stelt de Koning de nadere voorwaarden vast die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2.

6. Het begrip "dagbladhandelaar" wordt in de kansspelwet niet omschreven en de wet bevat ook geen uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om daartoe over te gaan. Derhalve moet aan het begrip "dagbladhandelaar" een spraakgebruikelijke betekenis worden gegeven. Door in de bestreden beslissing het woord 'dagbladhandelaar' te hanteren in zijn gewone alledaagse betekenis, namelijk "een handelaar die dagbladen verkoopt", miskent de Kansspelcommissie de draagwijdte van artikel 43/4, § 5, 1º, van de kansspelwet niet. Arrest nr. 243.924 van 12 maart 2019 van de Raad van State staat er niet aan in de weg dat het begrip "dagbladhandelaar", bij gebreke van een wettelijke definitie, in zijn spraakgebruikelijke betekenis wordt opgevat.

De verwijzing naar artikel 16, § 2, a), van de wet van 10 november 2006 'betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening' is niet dienstig. In de eerste plaats blijkt uit het louter opsommen van een aantal productgroepen, zoals "kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij", geen -laat staan een algemeen geldende- definitie van dagbladhandel. Bovendien strekt de aangehaalde bepaling ertoe te voorzien in uitzonderingen op het verplichte sluitingsuur en de wekelijkse rustdag van winkels, vastgesteld in de artikelen 6 en 8 van de wet.

7. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

8. De verzoekende partij voert als tweede middel de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel”.

Zij betoogt dat haar reeds tweemaal een kansspelvergunning werd verleend, dat zij de Kansspelcommissie nooit heeft voorgelogen omtrent het ontbreken van een persdistributie-overeenkomst en het niet verkopen van dagbladen in haar winkel en dat zij er dus volledig op mocht vertrouwen dat haar handelswijze volledig conform de wettelijke bepalingen was. Bovendien was de Kansspelcommissie op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd er reeds van op de hoogte dat zij intussen wel dagbladen verkoopt in haar winkel, waardoor elke gewichtige reden om een schorsing uit te spreken ontbrak.

Beoordeling

9. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Als rechtmatige verwachtingen kunnen worden beschouwd de verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen puren uit het bestuursoptreden. Indien een normaal voorzichtige en oplettende burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, kan de burger zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan er ook niet toe leiden dat voorbij wordt gegaan aan dwingende wettelijke bepalingen, zoals deze die door de

kansspelwet worden gesteld voor de exploitatie van kansspelen die zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie niet mogen aangeboden worden. Een wettelijke regeling primeert immers op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

10. Het enkele feit dat de Kansspelcommissie in het verleden aan de verzoekende partij een kansspelvergunning F2 heeft verleend, ook al zouden er destijds geen dagbladen in haar handelszaak voor verkoop zijn aangeboden, vormt op grond van het vertrouwensbeginsel geen in rechte aanvaardbare verantwoording om ook in de toekomst nog langer toe te staan dat het dwingende voorschrift van artikel 43/4, § 5, 1º, van de kansspelwet wordt miskend.

De schending van het vertrouwensbeginsel kan bijgevolg niet met goed gevolg worden ingeroepen. De omstandigheid dat de verzoekende partij zich nadien in regel heeft gesteld met de wettelijke voorschriften, doet niets af aan deze conclusie.

11. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

12. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van “het redelijkheidsbeginsel, daarin begrepen het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel, en de zorgvuldigheidsplicht”.

De verzoekende partij laat gelden dat de bestreden beslissing “het resultaat [is] van een onvoldoende, onredelijke afweging van alle betrokken gegevens en belangen, met een duidelijk bijzonder zware impact van de schorsing op verzoekende partij tot gevolg”. Ter zake brengt zij drie argumenten voor het voetlicht:

- ten eerste kan volgens haar de sanctie van een schorsing van de kansspelvergunning slechts een laatste redmiddel zijn en heeft zij zelfs niet de kans gekregen om kennis te nemen van de gewijzigde opvatting van de Kansspelcommissie omtrent de kwalificatie als dagbladhandelaar; zulks klemt des te meer omdat zij in het verleden tot tweemaal toe een vergunning heeft verkregen, de Kansspelcommissie er destijds van op de hoogte was dat zij geen dagbladen verkocht en haar later na de vastgestelde overtreding geen waarschuwing werd gegeven maar onmiddellijk werd besloten tot de tijdelijke schorsing van de verleende vergunning;
- de schorsing van de kansspelvergunning een zware sanctie is, terwijl er ook alternatieve maatregelen, zoals een waarschuwing, denkbaar zouden zijn geweest om het beoogde resultaat te bereiken, zeker rekening houdend met het feit dat zij intussen een persdistributie-overeenkomst heeft afgesloten en in haar winkel dagbladen voor verkoop worden aangeboden;
- ten slotte de voordelen van een schorsing niet in verhouding zijn tot de nadelige gevolgen ervan omdat "[de] bestreden maatregel zware financiële gevolgen met zich meebrengt".

Beoordeling

13. Op grond van artikel 15/2, § 1, van de kansspelwet kan de Kansspelcommissie inbreuken op de kansspelreglementering sanctioneren met een waarschuwing, een schorsing of intrekking van de vergunning of een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen.

14. Het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel worden geschonden wanneer een beslissing, waarvan wordt vastgesteld dat ze op deugdelijke grondslagen berust, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat het ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen. Het komt de Raad van State niet toe, bij zijn controle van de naleving van deze beginselen, zijn eigen beoordeling in de plaats te stellen van de beoordeling van de

bevoegde administratieve overheid. Hij vermag in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht, desgevraagd, enkel na te gaan of de administratieve overheid op grond van juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

15. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de Kansspelcommissie bij het bepalen van de sanctie enerzijds rekening heeft gehouden met “verzachtende omstandigheden”, zoals onder meer de vaststelling dat intussen wel dagbladen in de winkel verkocht worden, en anderzijds met het feit dat de verzoekende partij “gedurende meer dan vier jaar aanzienlijke inkomsten uit illegale activiteiten heeft verkregen”. Die afweging brengt de Kansspelcommissie tot het besluit dat een schorsing van de vergunning F2 voor een periode van drie maanden een gepaste sanctie is die “volstaat om betrokkene ervan te weerhouden de noodzakelijke voorwaarde van het verkopen van dagbladen, opgelegd door de wetgever om een vergunning F2 als dagbladhandelaar te verkrijgen en te behouden, in de toekomst alsnog te schenden”.

16. Het is niet ondenkbaar dat een andere zorgvuldig handelende overheid de vergunning voor een periode van drie maanden zou schorsen wanneer wordt vastgesteld dat de houder van de vergunning een basisvoorwaarde voor het verkrijgen en het behouden ervan gedurende een periode van meer dan vier jaar miskent. Er is nog minder reden om tot de schending van het evenredigheidsbeginsel te besluiten, nu de schorsing van de kansspelvergunning voor een relatief korte periode van drie maanden in dit geval niet beschouwd kan worden als de zwaarste sanctie die de Kansspelcommissie op grond van artikel 15/2, § 1, van de kansspelwet had kunnen opleggen. Deze bepaling belet ook niet dat de Kansspelcommissie wegens de ernst van de vastgestelde feiten onmiddellijk overgaat tot de schorsing of de intrekking van de vergunning, zonder er in eerste instantie toe gehouden te zijn om de vergunninghouder voor die feiten slechts te waarschuwen. Tot slot verliest de verzoekende partij uit het oog dat een sanctie er per definitie op gericht is om bestraffend op te treden -dit wil zeggen

doelbewust bijkomend nadeel toe te brengen- en dat de wijze waarop de betrokkene de punitieve gevolgen ervan persoonlijk ervaart, niet *ipso facto* meebrengt dat de bestuursoverheid het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

17. Het derde middel is ongegrond.

18. Het beroep tot nietigverklaring moet worden verworpen. Dienvolgens moet de vordering tot schorsing, als accessorium van het annulatieberoep, eveneens worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron, staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Elisabeth Impens, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Elisabeth Impens **Peter Sourbron**