

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.567 van 5 september 2024
in de zaak A. 231.024/VII-40.855**

In zake : 1. de NV ROCOLUC
 2. Frédéric VAN DEN BERGHE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten François Tulkens, Lola Malluquin en Laure Proost
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Justitie
2. de KANSSPELCOMMISSIE BIJ DE FEDERALE
 OVERHEIDSDIENST JUSTITIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Levert
 kantoor houdend te 1180 Ukkel
 De Frélaan 229
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrik De Maeyer
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7

Tussenkommende partij:

de NV SAGEVAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas De Meese en Karl Stas
kantoor houdend te 1000 Brussel
Joseph Stevensstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juni 2020, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 19 februari 2020

waarbij aan de nv Sagevas een vergunning F1 wordt verleend voor het inrichten van weddenschappen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv Sagevas heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 augustus 2020. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft op 7 december 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 juni 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten François Tulkens en Silvio Spiniello, die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaten Philippe Levert en Patrik De Maeyer verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Karl Stas, die verschijnt voor de tussenkomende 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 nv Sagevas beschikt over een kansspelvergunning F1 voor het inrichten van weddenschappen.

3.2. Op 19 februari 2020 beslist de Kansspelcommissie om deze vergunning F1 te hernieuwen.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Vertrouwelijkheid van bepaalde stukken

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij voegt 12 bijlagen van de vergunningsaanvraag bij het administratief dossier waarvoor zij een vertrouwelijke behandeling vraagt gelet op het zakengeheim van de vergunningsaanvrager.

5. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat deze stukken relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het enige middel, de beschrijving van de aangeboden spellen en de controle van de volledigheid van het ingediende dossier. Zij vragen om de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken te lichten.

Beoordeling

6. Het vertrouwelijk karakter van de neergelegde stukken belet de Raad van State niet deze bij zijn beoordeling van de aangevoerde middelen te betrekken.

Zoals in dit geval bij de beoordeling van het enige middel zal blijken, is het lichten van de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken van de vergunningsaanvraag niet noodzakelijk voor de oplossing van het geschil.

7. Er bestaat bijgevolg geen aanleiding om de vertrouwelijkheid te lichten van de als vertrouwelijk aangemerkte stukken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Aanduiding van de verwerende partijen

Standpunt van de tussenkomende partij

8. De tussenkomende partij werpt op dat de Kansspelcommissie in voorliggend geding niet alleen kan optreden als verwerende partij en dat het beroep had moeten worden ingesteld tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie.

Beoordeling

9. De rechtspleging voor de Raad van State is van inquisitoriale aard, hetgeen betekent dat de organen van de Raad van State de rechtspleging leiden. Dit houdt onder meer in dat de Raad van State definitief beslist over de aanduiding van de verwerende partij(en).

10. In dit geval worden zowel de Kansspelcommissie bij de FOD Justitie als de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, als verwerende partij aangeduid. Voor beide verwerende partijen werd trouwens een memorie van antwoord en een laatste memorie ingediend. In zoverre wordt opgeworpen dat de Belgische Staat niet als verwerende partij bij de zaak zou zijn betrokken, mist de exceptie feitelijke grondslag.

B. Tijdigheid van het beroep

Standpunt van de tussenkomende partij

11. De tussenkomende partij stelt vast dat het verzoekschrift tot nietigverklaring werd ingediend op 12 juni 2020, terwijl de bestreden beslissing dateert van 19 februari 2020. Zij wijst op de vaste praktijk waarbij de verleende kansspelvergunningen worden bekendgemaakt op de website van de Kansspelcommissie en besluit dat de verzoekende partijen vroeger kennis hadden kunnen nemen van het bestaan van de bestreden beslissing, te meer omdat zij moesten weten dat de lopende vergunning aan hernieuwing toe was.

Beoordeling

12. Overeenkomstig artikel 4, § 1, derde 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’ verjaren de annulatieberoepen zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen “werden bekendgemaakt of betekend”. Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop een verzoekende partij er kennis van heeft gehad.

13. Anders dan de tussenkomende partij het ziet volstaat de vermelding van de bestreden beslissing in de lijsten van actieve kansspelvergunningen die op de website van de Kansspelcommissie kunnen worden geraadpleegd niet opdat de termijn om bij de Raad van State beroep in te stellen een aanvang heeft genomen. De beroepstermijn is derhalve ingegaan vanaf de dag waarop de verzoekende partijen voldoende kennis hadden van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de aangevochten beslissing. Uit geen enkel gegeven van het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partijen eerder dan zestig dagen vóór het indienen van hun verzoekschrift kennis hadden of geacht moeten worden kennis te hebben gehad van de bestreden kansspelvergunning.

14. De exceptie wordt verworpen.

C. Belang

Standpunt van de verwerende en de tussenkomende partijen

15. De verwerende partijen en de tussenkomende partij werpen op dat de nv Rocoluc geen belang als concurrent kan laten gelden. Daarbij wordt onder meer verwezen naar een arrest van het hof van beroep te Brussel van 20 juni 2017 over een geschil inzake oneerlijke concurrentie tussen casino-exploitanten en waarbij werd geoordeeld dat er geen sprake was van oneerlijke marktpraktijken bij de exploitatie van weddenschappen en casinospelen in de reële en de virtuele wereld door verschillende houders van vergunningen klassen A+ en F+. In de voorliggende zaak moet er volgens de verwerende partijen naar analogie worden geoordeeld dat de nv Rocoluc ten onrechte gewag maakt van een “illegale praktijk” waardoor zij aan “oneerlijke concurrentie” wordt onderworpen.

Ten aanzien van tweede verzoeker wordt opgeworpen dat hij over geen persoonlijk belang beschikt bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing en meer bepaald dat niet blijkt dat hij als particulier effectief deelneemt aan kansspelen en/of weddenschappen.

Beoordeling

16. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang.

Een verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang indien zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt en tegelijk dat de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaft, hoe miniem ook. Het belang als

ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische vernietiging beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

17. De eerste verzoekende partij, die als operator actief is in de sector van de kansspelen, beschikt over het in rechte vereiste belang omdat zij, geplaatst in een concurrentiële positie met andere operatoren, commercieel nadeel kan ondervinden door de exploitatie van de vergunning die met de bestreden beslissing wordt verleend aan de tussenkomenende partij.

18. In het verzoekschrift tot nietigverklaring knoopt tweede verzoeker zijn belang vast aan het feit dat hij “een natuurlijk persoon [is] die af en toe kansspelen, die op online sites of in de reële wereld worden aangeboden, speelt, of die deze af en toe kan spelen”. Hij meent dat hij er als (potentiële) speler belang bij heeft om tegen de bestreden beslissing in rechte op te komen omdat die “de bescherming van de spelers nadelig beïnvloedt”.

De summiere wijze waarop tweede verzoeker zijn belang toelicht, leidt tot de vaststelling dat de vordering aangemerkt moet worden als een *actio popularis* waarbij hij uitsluitend optreedt ter verdediging van het algemeen belang en niet wegens de aantasting van een voldoende geconcretiseerd persoonlijk belang.

De verwijzing in de memorie van wederantwoord naar zijn hoedanigheid van bestuurder van een onderneming actief in de sector van de kansspelen, leidt niet tot een ander besluit. Er blijkt immers niet dat hij als natuurlijk persoon zelf titularis is van een kansspelvergunning, zodat hij als natuurlijk persoon ook niet in concurrentie kan treden met de begunstigde van de bestreden kansspelvergunning.

19. Het beroep is enkel ontvankelijk in hoofde van de nv Rocoluc, die hierna wordt aangeduid als de verzoekende partij.

VI. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partij

20. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van de artikelen 4, 21, 25, 43/2 en 43/3 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet), van de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘betreffende de vorm van de vergunning klasse F1, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F1 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F1 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding’, van het motiveringsbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van “kennelijke onjuiste beoordeling” en van “misbruik van bevoegdheid”, doordat “de bestreden beslissing aan de nv Sagevas de exploitatie van live weddenschappen toelaat”, terwijl “de wet op de kansspelen de exploitatie van live weddenschappen niet toelaat”.

In het verzoekschrift wordt de essentie van het middel als volgt samengevat:

“De *live betting*, of de live weddenschappen, geeft de mogelijkheid voor een speler om een weddenschap te plaatsen nadat het betreffende evenement (bijvoorbeeld een race of een wedstrijd) is begonnen.

Het is een relatief nieuwe vorm van gokken, maar die de laatste jaren fenomenaal gegroeid is.

[...]

Net als de meerderheid van de F1 vergunninghouders exploiteert de nv Sagevas live weddenschappen zowel in wedkantoren in de reële wereld als op haar website «www.betfirst.dhnet.be» (onder een «live» tabblad). De verwerende partij heeft geen enkele stap genomen om deze vorm van weddenschappen te verbieden.

De verzoekende partijen leiden hier dus uit af dat deze exploitatie toegestaan werd door de Kansspelcommissie, zo niet expliciet, dan toch op zijn minst impliciet.”

In ondergeschikte orde en “in de veronderstelling dat live

weddenschappen toegestaan zouden zijn door de wet op de kansspelen”, stelt de verzoekende partij voor om een aantal prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers het artikel 23 van de Grondwet, in die zin dat zij de houders van vergunningen van type F1/F1+/F2 toestaan om live weddenschappen in te richten en aan te nemen, terwijl (i) deze vorm van weddenschap niet bestond op het moment van de goedkeuring van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 door het toepassingsgebied van de weddenschappen uit te breiden, (ii) dat de wetgever zijn wil heeft doen blijken door enkel de weddenschappen die al op de Belgische markt aangeboden worden toe te staan, en (iii) dat het toestaan van live weddenschappen ervoor zou zorgen dat het beschermingsniveau dat de spelers genieten hierdoor gevoelig verminderd wordt, zonder dat deze vermindering gebaseerd is op enige redenen van algemeen belang?”

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 et 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer zij het aannemen van weddenschappen op paardenrennen met behulp van mobiele inrichtingen van type IV niet toestaan en deze aanneming geschiedt na het begin van de race, terwijl de exploitatie van de inrichting en het aannemen van live kansspelen in al de andere gevallen toegestaan zou zijn?”

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 et 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer zij de exploitatie van de inrichting en het aannemen van virtuele weddenschappen zouden verbieden voor reden dat deze niet aanwezig waren op de markt vóór de wijziging van de wet door de wet van 10 januari 2010, terwijl deze exploitatie van de inrichting en het aannemen van live weddenschappen, die ook niet aanwezig waren op de Belgische markt vóór de wijziging van de wet, wel toegelaten zou zijn?”

21. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing de exploitatie van live weddenschappen toestaat en beargumenteert zij uitvoerig dat zulke weddenschappen door de kansspelwet verboden zijn.

22. De verzoekende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing wel degelijk de exploitatie van live weddenschappen toestaat aangezien de aangevochten vergunning verleend wordt voor alle kansspelen die

vermeld worden op een lijst die onderdeel is van het aanvraagdossier, dat de aanvraag voor het exploiteren van kansspelen die door de kansspelwet en de uitvoeringsbesluiten ervan verboden zijn, moet worden geweigerd, dat in dit geval vast staat dat “de Kansspelcommissie noch geweigerd heeft om de vergunning toe te kennen, noch specifieke verboden heeft opgelegd die verwijzen naar bepaalde weddenschappen die de aanvrager voornemens was om te exploiteren maar die niet toegelaten zijn” en dat de exploitatie van door de wet verboden live weddenschappen niet louter verband houdt met de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning.

Beoordeling

23. Artikel 4, § 1, van de kansspelwet bepaalt dat het eenieder verboden is om “zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie overeenkomstig deze wet toegestaan en behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald, een kansspel of kansspelinrichting te exploiteren, onder welke vorm, op welke plaats en op welke rechtstreekse of onrechtstreekse manier ook”.

Een vergunning F1 vormt een bijzondere administratieve toelating van de Kansspelcommissie om een door de wet in beginsel verboden activiteit, *in casu* het inrichten van weddenschappen, toch rechtmatig te exploiteren. Die toelating of vergunning komt er in wezen op neer dat op individuele basis een ontheffing wordt verleend van een door de wet ingesteld verbod. Het ligt voor de hand dat een overheidsinstantie geen vergunning kan verlenen voor activiteiten of handelingen waarvoor geen ontheffing van een door de wet ingesteld verbod kan worden toegestaan.

24. In artikel 2, 5°, van de kansspelwet wordt een weddenschap gedefinieerd als een kansspel “waarbij elke speler een inzet inbrengt en waarbij winst of verlies wordt opgeleverd die niet afhangt van een daad gesteld door de speler, maar van de verwezenlijking van een onzekere gebeurtenis die zich voordoet zonder tussenkomst van de spelers”.

Het middel gaat uit van de veronderstelling dat de wetgever met de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’, waarbij artikel 2 van de kansspelwet werd aangevuld met punt 5, de bedoeling heeft gehad om live weddenschappen niet op de Belgische markt toe te laten en dat de Kansspelcommissie voor het inrichten van dergelijke weddenschappen geen vergunning kan verlenen.

Uit artikel 4, § 1, van de kansspelwet vloeit rechtstreeks voort dat de Kansspelcommissie in geen enkel geval een vergunning kan verlenen voor weddenschappen die niet op de Belgische markt zijn toegelaten en waarvoor de wet geen uitzonderingen via een stelsel van vergunningen toestaat. Bijgevolg moet in de kansspelvergunning zelf ook niet uitdrukkelijk bepaald worden welke types van weddenschappen niet toegelaten worden en die dus niet mogen worden geëxploiteerd. In zoverre wordt aangevoerd dat de verleende vergunning een concrete opsomming moet bevatten van de kansspelen en weddenschappen die door de houder van de vergunning mogen worden geëxploiteerd, ontbeert het middel de vereiste juridische grondslag. In elk geval blijkt uit de bestreden vergunning niet dat de toelating voor het inrichten van weddenschappen mede betrekking heeft op de door de verzoekende partij als onwettig aangemerkte ‘live weddenschappen’.

25. Om voormelde redenen moet besloten worden dat met de in het enige middel aangevoerde kritieken geen onwettigheid wordt aangetoond van de bestreden kansspelvergunning. Het verbod om live weddenschappen in te richten, zoals voorgehouden door de verzoekende partij, kan er desgevallend wel toe leiden dat de Kansspelcommissie, die op grond van artikel 20 van de kansspelwet ertoe gehouden is om de toepassing en de naleving van de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten te controleren, een sanctieprocedure opstart ten aanzien van de betrokken kansspeloperator(en). Het voorwerp van voorliggend annulatieberoep is echter niet gerelateerd aan de handhaving van de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten.

De Raad van State kan in voormelde zin oordelen zonder dat hij zich in het kader van voorliggend geding ten gronde moet uitspreken over de

principiële vraag of live weddenschappen al dan niet toegelaten zijn door de kansspelwet.

26. De in “ondergeschikte orde” geformuleerde prejudiciële vragen, die volledig gebaseerd zijn op de premisse dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat “live weddenschappen wél toegestaan zouden zijn door de wet op de kansspelen”, hebben geen prejudicieel karakter omdat in het vorige randnummer reeds werd aangegeven dat de Raad van State over die kwestie geen standpunt moet innemen.

27. Het enige middel is ongegrond.

VII. Handhaving van de gevolgen

28. Het verzoek van de verwerende partijen tot handhaving van de gevolgen met toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is zonder voorwerp, aangezien in deze zaak geen nietigverklaring wordt uitgesproken.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf september tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams