

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.877 van 1 oktober 2024
in de zaak A. 233.287/VII-41.064**

In zake : de BV MULTIKIOSK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sander Kaïret
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joris De Smet
 kantoor houdend te 6930 Zwalm
 Bruul 27

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Justitie
2. de KANSSPELCOMMISSIE BIJ DE FEDERALE
 OVERHEIDSDIENST JUSTITIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Leandra Decuyper en Fien Duymelinck
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 december 2020, strekt tot de
nietigverklaring van de informatieve nota nr. 20 van de Kansspelcommissie van
28 oktober 2020 met betrekking tot ‘toestellen art. 3, eerste lid, 3° Kansspelwet’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Thomas Maes heeft op 19 februari 2024 een verslag opgesteld.

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

Advocaat Sander Kaïret, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Fien Duymelinck, die verschijnt voor de verwerende partijen, 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. Met een informatieve nota nr. 20 van 28 oktober 2020 deelt de Kansspelcommissie aan de kansspelsector het volgende mee:

“De exploitatie van toestellen bepaald in punt 3 en 4 van artikel 3 Kansspelwet (algemeen aangeduid als ‘toestellen 3.3’) is wettelijk enkel mogelijk mits uitdrukkelijke toelating door de KSC.

Omdat de KSC niet over de reglementaire voorwaarden beschikt (gebrek aan Koninklijk besluit) die haar toelaten te bepalen welke toestellen 3.3 zij al dan niet kan goedkeuren, is het niet mogelijk om een uitdrukkelijke toelating te geven voor deze toestellen.

De exploitatie ervan is derhalve verboden.

De commissie verzoekt de exploitanten om deze toestellen 3.3 te verwijderen of minstens buiten gebruik te stellen. Vanaf 1 januari 2021 zullen hiertoe gerichte controles plaatsvinden en zal in voorkomend geval een proces-verbaal worden opgesteld.

Inbreuken kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met een boete van 100 EUR tot 100.000 EUR of met één van deze straffen alleen. Bovendien kan het toestel in beslag worden genomen en verbeurd worden verklaard.”

Deze informatieve nota wordt met voorliggend annulatieberoep bestreden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partijen werpen op dat de bestreden informatieve nota geen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling is. Zij stellen dienaangaande:

“Welnu, de informatieve nota van 28 oktober 2020 bevat niet meer dan een loutere toelichting bij de wetswijziging van 2019 en een bevestiging van de algemene principes en sanctiemechanismes van de Kansspelwet. Aan de informatieve nota komt geen ruimere interpretatie toe dan aan de bepalingen van de Kansspelwet. Anders gezegd: de informatieve nota ressorteert geen enkel rechtsgevolg: de nadelen die verzoekende partij aanvoert zijn het gevolg van de wetswijziging van 2019 en niet van de informatieve nota die bij de wetswijziging beoogt toelichting te geven. Het is de wetswijziging van 2019 die tot gevolg heeft gehad dat toestellen 3.3 verboden werden, dan tenzij ze door de Kansspelcommissie - middels een toelating - toegelaten worden.”

5. In de memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij het volgende uiteen:

“De informatieve nota nr. 20 is geen louter informatieve nota. De kansspelcommissie vaardigt in deze nota een totaalverbod uit voor automaten artikel 3.3 terwijl de wetswijziging van 7 mei 2019 enkel een exploitatieverbod in kansspelinrichtingen klasse III voorziet.

Bovendien wordt gedreigd met sancties als er aan het verbod geen gevolg wordt gegeven:

‘Inbreuken kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met een boete van 100 EUR tot 100.000 EUR of met één van deze straffen alleen. Bovendien kan het toestel in beslag worden genomen en verbeurd worden verklaard.’

Indien het de Raad zou behagen deze informatieve nota te vernietigen impliceert dit dat het standpunt van de Kansspelcommissie (totaalverbod) onjuist was en dat de verleende goedkeuringen aan de spelen artikel 3.3 van verzoekende partij voorafgaand aan de wetswijziging van 7 mei 2019 geldig blijven, mits de bijkomende voorwaarden worden gerespecteerd.

De informatieve nota nr. 20 is een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan. Verzoekende partij heeft belang bij haar vernietiging.

Besluit: De informatieve nota nr. 20 kan het onderwerp uitmaken van een vernietiging.”

6. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat de bestreden informatieve nota “ook betrekking heeft op automaten waarvoor reeds een goedkeuring was verkregen”, dat zij reeds vóór de inwerkingtreding 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) over een modelgoedkeuring door de Kansspelcommissie kon beschikken, dat met de informatieve nota nr. 20 een “totaalverbod” wordt uitgevaardigd voor alle automaten 3.3 en dat de kansspelwet er niet in voorziet dat “reeds toegelaten spelen artikel 3.3 [...] plots verboden zouden worden”.

Beoordeling

7. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben.

Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen.

In beginsel is een loutere toelichting over of verduidelijking van de strekking van bestaande wettelijke bepalingen, in welke vorm dan ook, niet voor vernietiging vatbaar op voorwaarde dat geen nieuwe dwingende rechtsregels, die voldoende abstract en algemeen zijn, aan de bestaande rechtsorde worden toegevoegd.

8. Artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet), in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt:

“Geen kansspelen in de zin van deze wet zijn:
[...]

3. kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I en II, met uitzondering van kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III die gebruik maken van een toestel, alsook spelen uitgebaat door pretparken of door kermisexploitanten naar aanleiding van kermissen, handelsbeurzen of andere beurzen onder soortgelijke omstandigheden, alsook spelen die occasioneel en maximaal vier keer per jaar worden ingericht door een plaatselijke vereniging ter gelegenheid van een bijzondere gebeurtenis of door een feitelijke vereniging met een sociaal of liefdadig doel of een vereniging zonder winstgevend oogmerk ten behoeve van een sociaal of liefdadig doel, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren;

[...]

De kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., die worden aangeboden op toestellen, zijn verboden voor minderjarigen en kunnen alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de kansspelcommissie. De controle van de leeftijd van de speler dient op automatische wijze te gebeuren via een e-ID-lezer.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., al dan niet aangeboden op toestellen, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen.

De Koning bepaalt met toepassing van het eerste lid, 2. en 3., de nadere voorwaarden van het soort inrichting, het soort spel, het bedrag van de inzet, het voordeel dat kan worden toegekend en het gemiddeld uurverlies.”

9. Uit de aangehaalde bepalingen volgt dat kaart- of gezelschapsspelen die gebruik maken van een toestel (de zogenaamde “toestellen 3.3”) en die geëxploiteerd worden in een kansspelinrichting klasse III vergunningsplichtige kansspelen zijn in de zin van de kansspelwet en dat deze toestellen, ongeacht de inrichtingen waar zij worden geplaatst, moeten worden toegelaten door de Kansspelcommissie op basis van de door de Koning vast te stellen nadere voorwaarden als bedoeld in artikel 3.3, laatste lid, van de kansspelwet.

In de mate dat in de informatieve nota nr. 20 wordt aangegeven dat toestellen voor het spelen van kaart- of gezelschapsspelen in beginsel bij wet verboden zijn en de Kansspelcommissie de exploitatie ervan enkel kan toelaten in overeenstemming met de door de Koning vastgestelde modaliteiten, verstrekt de informatieve nota nr. 20 slechts toelichting bij de dwingende draagwijdte van artikel 3 van de kansspelwet, zoals gewijzigd door de wet van 7 mei 2019.

Voorts voegt de informatieve nota nr. 20 niets toe aan de rechtsorde waar wordt verduidelijkt dat de Kansspelcommissie niet kan overgaan tot de goedkeuring van toestellen 3.3 zolang de Koning “de nadere voorwaarden van het soort inrichting, het soort spel, het bedrag van de inzet, het voordeel dat kan worden toegekend en het gemiddeld uurverlies” niet heeft bepaald. Artikel 3 van de kansspelwet heeft immers geen normatieve bevoegdheid toegekend aan de Kansspelcommissie om de voorwaarden vast te stellen waaraan deze toestellen moeten voldoen.

De mededeling dat de exploitatie van niet goedgekeurde toestellen 3.3 verboden is en dat overtredingen van dat verbod kunnen gesanctioneerd worden vloeit rechtstreeks voort uit artikel 4, § 1, van de kansspelwet naar luid waarvan 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” *juncto* artikel 20, tweede lid, van dezelfde wet dat de Kansspelcommissie belast met de controle op de toepassing en de naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, en uit de strafbepalingen van hoofdstuk VII van de kansspelwet.

De inhoud van de informatieve nota nr. 20 doet bijgevolg niet blijken van nieuwe rechtsregels.

10. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een oktober 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