

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.710 van 11 december 2024
in de zaak A. 234.200/VII-41.178**

In zake : de BV FORTUNA 2000
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pierre Slegers en Jennifer Duval
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
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
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 2 augustus 2021, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 mei 2021 [...] betreffende de sanctieprocedure S2021/022, waarbij de Kansspelencommissie oordeelt dat een inbreuk op artikel 62 van de Kansspelwet ten laste van Fortuna 2000 BV [...] is aangetoond, opdeciemen inbegrepen, om reden dat ‘geen kopie van enig stuk waaruit de identiteit blijkt van de betrokken speler voorhanden was’ en dat ‘het feit dat de elektronische identiteitskaart werd uitgelezen (...) niet (volstaat) als kopie’”.

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 25 maart 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 3 oktober 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Slegers, 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

3.1. Op 5 februari 2020 vindt een controle plaats in de speelautomatenhal die door de verzoekende partij wordt geëxploiteerd te Lier. Er worden bij deze controle twee inbreuken op de wet van 7 mei 1999 ‘op de

kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers' (hierna: kansspelwet) en de uitvoeringsbesluiten ervan vastgesteld:

- de identiteit van één speler werd niet juist geregistreerd (onjuiste familienaam);
- van één speler is er geen kopie/scan beschikbaar van het identiteitsdocument.

3.2. Van deze vaststellingen wordt op 25 augustus 2020 een proces-verbaal opgesteld dat op 26 oktober 2020 aan de procureur des Konings wordt bezorgd. Deze beslist op 2 december 2020 om geen strafvordering in te stellen.

3.3. Vervolgens beslist de Kansspelcommissie op 17 maart 2021 om:

- een administratieve sanctieprocedure te starten met nummer S2021/022 met het oog op het intrekken van de kansspelvergunning van de verzoekende partij;
- een administratieve sanctieprocedure te starten met nummer S2021/023 met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete van 5.000 euro.

Op 31 maart 2021 wordt de verzoekende partij in kennis gesteld van deze sanctieprocedures en wordt zij uitgenodigd om haar verweermiddelen in te dienen.

3.4. Op 28 mei 2021 beslist de Kansspelcommissie om in de administratieve sanctieprocedure met nummer S2021/022 een waarschuwing uit te spreken ten aanzien van de verzoekende partij.

In de sanctieprocedure met nummer S2021/023 wordt aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 250 euro opgelegd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partijen werpen op dat niet de nietigverklaring wordt gevorderd van de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 mei 2021,

maar enkel van de interpretatie die in deze beslissing wordt gegeven aan artikel 62 van de kansspelwet. Zij stellen in dit verband:

“De interpretatie van een wetsbepaling i[n] een sanctiebeslissing is kennelijk geen voor nietigverklaring vatbare rechtshandeling, zeker niet als ze wordt gedaan in een individuele rechtshandeling die niet openbaar is gemaakt en niet de bedoeling heeft om voor alle kansspelinrichtingen te gelden. Niet de interpretatie van artikel 62 Kansspelwet, maar enkel de daaruit volgende administratieve sanctie van de waarschuwing levert voor verzoekster een rechtstreeks nadeel op. De leer van de complexe rechtshandeling speelt in deze niet.

[...]

Verzoekster lijdt geen onmiddellijk en rechtstreeks nadeel door de interpretatie van artikel 62 Kansspelwet.”

5. In de memorie van wederantwoord reageert de verzoekende partij als volgt op de opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie:

“Het beroep heeft betrekking op de beslissing om te oordelen dat ‘de vaststellingen vervat in het proces-verbaal [...] duidelijk aan[tonen] dat geen kopie van enig stuk waaruit de identiteit blijkt van de betrokken speler voorhanden was. Het feit dat de elektronische identiteitskaart werd uitgelezen volstaat niet als kopie.’

De bestreden beslissing wordt m.a.w. aangevochten in de mate dat het oordeelt dat het feit dat de elektronische identiteitskaart werd uitgelezen - waarvan niet betwist wordt in de bestreden beslissing dat de kopie van die gegevens in het register behouden zijn - niet volstaat als kopie van enig stuk waaruit de identiteit van de betrokken speler [blijkt].

[...] Aan de hand en op basis van deze eerste beslissing, wordt een navolgende beslissing genomen om een sanctie op te leggen.

Deze tweede beslissing maakt niet het voorwerp uit van huidig verzoek.

[...] Anders dan de verwerende partij stelt, moest de Kansspelcommissie immers noodzakelijkerwijs, alvorens de sanctie vast te stellen, vaststellen dat het ge[d]rag van de verzoekende partij een inbreuk op de wet van 5 mei 1999 vormde.

[...]

De verzoekende partij is benadeeld door het feit dat de beoordeling door de Kansspelcommissie heeft geleid tot de inleiding van een sanctieprocedure. Niet enkel de sanctie, maar de beoordeling dat het lezen van de elektronische identiteitskaart niet volstaat als bewijs van de identiteit, schaadt de belangen van de verzoekende partij. Om die reden is de vordering ontvankelijk.”

6. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing enkel wordt aangevochten “in de mate dat het oordeelt dat het feit dat de elektronische identiteitskaart werd uitgelezen [...] niet volstaat als kopie van enig stuk waaruit de identiteit van de betrokken speler [blijkt]”.

7. De verwerende partijen benadrukken in hun laatste memorie dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nogmaals bevestigt dat het beroep enkel gericht is tegen de interpretatie van artikel 62 van de kansspelwet.

Beoordeling

8. 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.

9. De interpretatie van een wettelijke bepaling bij de totstandkoming van een rechtshandeling waarbij een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd, vormt geen zelfstandige beslissing die afgesplitst kan worden van het besluit waarbij de sanctie effectief wordt opgelegd. Motieven kunnen immers niet het voorwerp uitmaken van een annulatieberoep.

10. In het verzoekschrift tot nietigverklaring poneert de verzoekende partij dat de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 mei 2021 “een complexe rechtshandeling [vormt], die verschillende beslissingen bevat”. Daarenboven verduidelijkt zij met betrekking tot het eigenlijke voorwerp van het beroep dat de beslissing van 28 mei 2021 enkel wordt bestreden “in de mate” wordt geoordeeld dat “het feit dat de elektronische identiteitskaart werd uitgelezen [...] niet volstaat als kopie van enig stuk waaruit de identiteit van de betrokken speler [blijkt]”, dat op basis van deze “eerste beslissing [...] een navolgende beslissing [wordt] genomen om een sanctie op te leggen” en dat de door haar aangeduide tweede beslissing “niet het voorwerp uit[maakt] van huidig verzoek”. In de

memorie van wederantwoord en in de laatste memorie van de verzoekende partij worden deze standpunten herhaald.

11. In tegenstelling tot de zienswijze van de verzoekende partij, die volgehouden wordt tot in haar laatste procedurestuk, is de beslissing van de Kansspelcommissie van 28 mei 2021 geen complexe administratieve rechtshandeling maar wel een in beginsel ondeelbare individuele handeling tot het opleggen van een administratieve sanctie. Meer in het bijzonder kan het beschikkend gedeelte van de beslissing van 28 mei 2021 waarbij aan de verzoekende partij een waarschuwing wordt opgelegd, niet afgesplitst worden van de voorafgaande motieven waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven waarom de Kansspelcommissie van oordeel is dat er sprake is van een inbreuk op artikel 62 van de kansspelwet. De door de verzoekende partij afzonderlijk te beschouwen “beslissing”, kan niet aangemerkt worden als een administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

12. 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 elf december 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