

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 262.422 van 20 februari 2025

in de zaak A. 238.801/VII-41.976

In zake : de NV van publiek recht NATIONALE LOTERIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Philippe Vlaemminck en Robbe Verbeke
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 15, bus 009
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
2. de KANSPELCOMMISSIE 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

Tussenkommende partijen:

1. de NV GAMBLING MANAGEMENT
2. de NV CASINO DE SPA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas De Meese en Karl Stas
kantoor houdend te 1000 Brussel
Joseph Stevensstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen
3. de NV DERBY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pierre Joassart
kantoor houdend te 1000 Brussel
Ambiorixsquare 45
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 april 2023, strekt tot de nietigverklaring van de “[n]ota van de Kansspelcommissie met datum 16 november 2022 en referentie CJH2022D0014, getiteld: ‘Woohoo-games uitgebaat door de Nationale Loterij’ (gepubliceerd op ongekende datum op website Kansspelcommissie [...])”.

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.

De nv Gambling Management en de nv Casino De Spa hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 7 november 2023. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

De nv Derby heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 11 maart 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft op 17 juli 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 december 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Robbe Verbeke, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Dirk Van Heuven, die *loco* advocaten Leandra Decuyper en Fien Duymelinck verschijnt voor de verwerende partijen, advocaat Karl Stas, die verschijnt voor de eerste twee tussenkomende partijen en advocaat Félix Dôme, die *loco* advocaat Pierre Joassart verschijnt voor de derde tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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. Naar aanleiding van een klacht van een private exploitant van kansspelen over de zogenaamde *Woohoo-games* die worden aangeboden op de *website* van de Nationale Loterij, richt de minister van Justitie op 21 juni 2022 een verzoek aan de Kansspelcommissie om na te gaan of er sprake is van een inbreuk op de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet).

3.2. Op 16 november 2022 keurt de Kansspelcommissie een nota getiteld “*Woohoo-games* uitgebaat door de Nationale Loterij” goed. Deze nota wordt gepubliceerd op de *website* van de Kansspelcommissie.

In deze nota beschrijft de Kansspelcommissie het toepasselijk juridisch kader, doet zij diverse feitelijke vaststellingen over de aard van de *Woohoo-games* en onderzoekt zij de juridische classificatie van deze spelen. Uiteindelijk worden de volgende conclusies geformuleerd in de nota:

“Uit de voorgaande elementen blijkt dat de Nationale Loterij via *Woohoo-games* spelen aanbiedt die gelijkaardig zijn aan de producten van de private operatoren, en die mogelijkwerwijs onder de definitie van kansspelen

vallen. De uitbating wordt door de Nationale Loterij verantwoord op grond van het gegeven dat de spelen in kwestie, volgens haar, loterijen zouden zijn, terwijl de Kansspelcommissie deze spelen beschouwt als kansspelen.

Het verschil in interpretatie kan worden toegeschreven aan het ontbreken van een wettelijke omschrijving van het concept ‘loterij’.

De Commissie is van mening dat, met het oog op een gelijke bescherming van de spelers en op een volledige toepassing van zowel de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen als de wet van 19 april 2002 op de Nationale Loterij, zoals gewijzigd bij de wet van 5 mei 2022, rond dit onderwerp een grondig debat zou moeten plaatsvinden.

De aanpassing van de wet van 5 mei 2022 zou een mooie gelegenheid zijn geweest om dit debat te voeren, maar is een gemiste kans geweest omdat de parlementaire werkzaamheden zeer beperkt zijn geweest en de Commissie niet werd gevraagd om ter zake een advies uit te brengen, terwijl het wel om een wetgevend initiatief ging met betrekking tot een aangelegenheid bedoeld in de wet van 7 mei 1999, in de zin van artikel 20 van die wet.”

Deze nota is het voorwerp van het voorliggende beroep.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. In het verzoekschrift tot nietigverklaring stelt de verzoekende partij dat de betrokken nota een bestuurshandeling is die in aanmerking komt om door de Raad van State te worden vernietigd. Het gaat namelijk om een akte waarbij één interpretatie van de wet op dwingende wijze wordt vooropgesteld en waar “de personen die belast zijn met de toepassing van de wet en die toezien op de naleving ervan, gelet op de mogelijke maatregelen van de hiërarchische of toezichthoudende overheid, moeilijk omheen kunnen”. Zij verwijst in dit verband naar rechtspraak van de Franse Raad van State over de aanvechtbaarheid van ‘*soft law*’. Volgens de verzoekende partij wordt zij door de bestreden nota benadeeld doordat publiek wordt verkondigd dat voor de *Woohoo-games* geen vergunning voorhanden is en het standpunt van de Kansspelcommissie zal worden gebruikt om “een wetgevend of regelgevend initiatief” te nemen met betrekking tot “de mogelijkheden van de Nationale Loterij om bepaalde loterijproducten (*online instantloterijen*) uit te baten”.

5. De verwerende partijen werpen in de memorie van antwoord op dat de bestreden nota geen aanvechtbare bestuurshandeling is in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat ze de rechtsorde niet wijzigt en bijgevolg geen nadeel kan veroorzaken.

De inhoud van die nota vatten zij als volgt samen:

“[...] [D]e nota *Woohoo-games* bevat volgende topics:

- Probleemstelling
- Juridisch kader
- *Woohoo-games* uitgebaat door de Nationale Loterij: omschrijving en kritische blik op de kwalificatie als loterijspelen
- Conclusie

Onder probleemstelling licht de Kansspelcommissie de vraag toe van de minister van Justitie om te onderzoeken of er in het geval van de *Woohoo-games* sprake is van inbreuken op de Kansspelwet.

Onder juridisch kader licht de Kansspelcommissie beknopt volgende elementen toe:

- de definitie van kansspel in de zin van artikel 2, 1° Kansspelwet
- het in de Kansspelwet vervat principieel verbod op kansspelen, met uitzondering van diegene waarvoor een vergunning werd bekomen
- de spelen die uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van de Kansspelwet
- de spelen die de Nationale Loterij kan aanbieden in het licht van de wet op de Nationale Loterij en de Kansspelwet
- de uitbatingsregels voor de Nationale Loterij

Vervolgens beschrijft de Kansspelcommissie de *Woohoo-games* die door de Nationale Loterij worden aangeboden (en de manier waarop deze in de markt gezet worden) en de parallellen met kansspelen die worden aangeboden door A+- en B+-vergunninghouders. Daarbij werpt zij tevens een kritische blik op de kwalificatie van de Nationale Loterij van de *Woohoo-games* als loterijspelen en dit in het bijzonder in het licht van de totstandkoming van de wet op de Nationale Loterij en de bepalingen van de wet op de Nationale Loterij waaraan het KB van 10 juli 2012 uitvoering geeft. [...]

Tot slot besluit de Kansspelcommissie dat de *Woohoo-games* die de Nationale Loterij aanbiedt - bij gebreke aan wettelijke omschrijving van het concept ‘loterij’ - mogelijk als kansspelen in de zin van de Kansspelwet kunnen gekwalificeerd worden en dit thema een grondig debat verdient.”

6. De tussenkommende partijen werpen gelijkaardige ontvankelijkheidsexcepties op.

7. In haar memorie van wederantwoord brengt de verzoekende partij het volgende in tegen de opgeworpen excepties:

“[...] Verwerende partij benadrukt in haar memorie van antwoord verschillende malen dat in de conclusie van de bestreden akte staat dat ‘de Nationale Loterij via *Woohoo-games* spelen aanbiedt die gelijkaardig zijn aan de producten van de private operatoren, en die mogelijkwerwijs onder de definitie van kansspelen vallen.’ De toevoeging van het woord ‘mogelijkwerwijs’ zou de nota ontdoen van (de bedoeling tot) het creëren van rechtsgevolgen.

[...] Dat kan niet worden gevolgd. Vooreerst wordt - verderop in diezelfde conclusie - wel degelijk besloten dat ‘de Kansspelcommissie deze spelen beschouwt als kansspelen.’ Hier wordt geen enkel voorbehoud gemaakt en oordeelt de Kansspelcommissie aldus zonder meer dat de Nationale Loterij illegale kansspelen aanbiedt. Ten tweede is de gehele bestreden akte van dien aard om de lezer (ten onrechte) te overtuigen dat de Nationale Loterij illegale kansspelen aanbiedt. De nota kan in die zin niet mis worden verstaan.

[...] Met de bestreden akte beslist de Kansspelcommissie dat - naar haar oordeel - de *Woohoo*-spelen van de Nationale Loterij (illegale) kansspelen zijn. Dit heeft uiteraard rechtsgevolgen. Volgens de bestreden nota zou de Nationale Loterij haar activiteiten zelfs niet mogen voortzetten. Het feit dat de Kansspelcommissie de Nationale Loterij niet sanctioneert voor deze beweerdelijk illegale spelen, komt dan neer op een louter gedoogbeleid, hetgeen op elk moment kan worden gewijzigd.

[...] Ook derden kunnen zich baseren op de bestreden akte om actie te ondernemen tegen de Nationale Loterij. Het is duidelijk dat derden (lees: private operatoren) de bestreden akte niet lezen als een louter advies dat de bedoeling heeft het debat te openen. In allerhande procedures wordt verwezen naar de bestreden akte om de stelling te ondersteunen dat de Nationale Loterij met de *Woohoo*-spelen eigenlijk kansspelen aanbiedt.

Een (niet exhaustieve) greep uit de procedures waarin de bestreden akte wordt gebruikt door derden, onder meer met het oog op het verslechteren van de rechtspositie van de Nationale Loterij en/of met het oog op het onderuit halen van het Belgisch kansspelbeleid:

- Klacht met burgerlijke tegen de Nationale Loterij en dhr. [J. H.] [...]
- Procedure in kort geding voor het Hof van Beroep te Brussel: NGG NV en anderen (Napoleon Games) tegen de Belgische Staat - Minister van Justitie inzake het KB van 27 februari 2023 tot bepaling van de nadere regels betreffende reclame voor de kansspelen (2023/KR/33) waarin onder meer wordt verzocht dezelfde reclameregels op te leggen aan de Nationale Loterij
- Verschillende zaken voor [de] Raad inzake datzelfde KB van 27 februari 2023 tot bepaling van de nadere regels betreffende reclame voor de kansspelen

- Beroep tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof tegen het decreet van 25 november 2022 tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2023, wat betreft de indeling van categorieën van automatische ontspanningstoestellen (7998N)

[...] In een schrijven aan de Europese Commissie van 13 juli 2022 [...] met betrekking tot een wetsontwerp tot wijziging van de Kansspelwet,

genotificeerd aan de Europese Commissie in het kader van richtlijn 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, stelde de associatie van Belgische private *online* kansspeloperators ‘BAGO’ het volgende: [...]

‘Recent nog analyseerde de Belgische Kansspelcommissie deze spelen en bevestigde zij dat dit kansspelen zijn die onderhevig zouden moeten worden gemaakt aan de zelfde regels als de kansspelen aangeboden door de private sector, hetgeen impliceert dat de Nationale Loterij momenteel deze spelen onwettig aanbiedt, zonder de nodige vergunning. Dusver heeft deze vaststelling niet geleid tot enige actie vanwege de overheid. Dit verrast niet, gelet op het belangenconflict tussen de Staat als regulator en de Staat als aandeelhouder van de Nationale Loterij.’

Hieruit blijkt nogmaals dat de bestreden akte ook door derden wordt gezien als houdende rechtsgevolgen en dat de Nationale Loterij op heden zou genieten van een louter gedoogbeleid vanwege de Kansspelcommissie. Het is in dit opzicht wel enigszins ironisch dat men een preferentiële behandeling van de Nationale Loterij door de Kansspelcommissie insinueert, gelet op de onrechtmatige en discriminerende behandeling van de Nationale Loterij in het kader van de bestreden akte.

[...] De (onterechte) kwalificatie als ‘kansspel’ van de *Woohoo*-spelen heeft rechtsgevolgen die verder en verder blijven uitdijen. Private operators grijpen het aan om elke mogelijke beperking die hen zou worden opgelegd door de kansspelwetgeving aan te vechten. Telkens opnieuw luidt het argument dat de beperking onrechtmatig is omdat de Nationale Loterij voor haar loterijproducten zagezegd dezelfde beperkingen zou moeten opgelegd krijgen. De bedoeling is dan niet zozeer om effectief de Nationale Loterij dezelfde regels opgelegd te zien krijgen (er is in werkelijkheid geen echte concurrentie tussen loterijproducten en kansspelen), maar wel om de beperkingen van toepassing op kansspelen te doen vernietigen of buiten werking te laten (onder meer door [de] Raad of ook door de burgerlijke hoven en rechtbanken, en dus ook door de Europese Commissie).

Dat loterijproducten onder een verschillend wettelijk kader vallen, dat zij mededingingsrechtelijk gezien niet in concurrentie staan met kansspelen maar vallen onder een gemonopoliseerde markt, dat zij verschillende karakteristieken hebben, dat zij minder gevaarlijk zijn voor de speler etc. is dan allemaal niet meer van belang. De private operators kunnen het integraal nalaten hierover in detail te treden, want ze kunnen gewoonweg verwijzen naar de bestreden akte van de Kansspelcommissie waarin het besluit vaststaat dat deze loterijproducten zagezegd kansspelen zijn.

[...] Ten overvloede wijst verzoekster erop dat [de] Raad reeds een algemene ‘nota’ van de Kansspelcommissie, gepubliceerd op haar *website*, als vernietigbare administratieve akte heeft aangemerkt.^[...]”

8. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat de bestreden akte op de *website* van de Kansspelcommissie wordt voorgesteld als een “nota” en niet als een “advies”, dat de Kansspelcommissie overigens ook niet

werd verzocht om advies uit te brengen over de bestaande reglementering maar wel om “het juridisch statuut van de producten van de Nationale Loterij vast te stellen, in antwoord op de vraag of deze een inbreuk uitmaken op de Kansspelwet”, dat ook inhoudelijk er geen sprake is van een advies omdat wordt gesteld dat “de Nationale Loterij met haar *Woohoo-games* onvergunde kansspelen aanbiedt en dus handelt in strijd met artikel 4, § 1 van de Kansspelwet” en dat zij in het kader van een latere sanctieprocedure wegens het illegaal aanbieden van kansspelen niet meer het verweer kan voeren dat de spelen in kwestie geen kansspelen maar loterijproducten zijn. Ook herhaalt zij dat de bestreden nota door derden wordt gebruikt in procedures die gevoerd worden voor de hoven en rechtbanken en dat die nota beschouwd kan worden als een algemene interpretatie van de wet door de regulator van de kansspelsector. Voorts argumenteert de verzoekende partij dat, zelfs indien besloten zou worden dat de bestreden nota geen onmiddellijke rechtsgevolgen teweegbrengt, er niettemin sprake is van een rechtshandeling die op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanvechtbaar is, omdat (i) de wettigheid van een voorbereidende nota, die potentieel grote gevolgen kan hebben in de rechtsorde, moet kunnen worden gecontroleerd door de Raad van State, (ii) de bestreden nota niet aangenomen werd door een correct samengestelde Kansspelcommissie, en (iii) niet kan uitgesloten worden dat formeel niet-bindende administratieve handelingen feitelijk toch aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor bepaalde personen. De verzoekende partij besluit dat de rechtsbescherming vereist dat de Raad krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ook kennis zou nemen van beroepen tegen “akten van administratieve overheden zonder onmiddellijke rechtsgevolgen, voor zover deze geen deel uitmaken van een complexe administratieve handeling en er zwaarwichtige feitelijke gevolgen aan zijn verbonden”.

Beoordeling

9. 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.

10. Artikel 9 van de kansspelwet omschrijft de Kansspelcommissie als “een advies-, beslissings- en controleorgaan inzake kansspelen”. Naar luid van artikel 20 van dezelfde wet brengt de Kansspelcommissie op verzoek van de betrokken ministers of van het parlement advies uit over wetgevende of regelgevende initiatieven met betrekking tot de in de kansspelwet bedoelde aangelegenheden.

11. De bestreden nota is het antwoord van de Kansspelcommissie op een vraag van het kabinet van de minister van Justitie van 21 juni 2022 naar aanleiding van een klacht van een private exploitant van kansspelen over het *online* spelaanbod van de Nationale Loterij, meer bepaald de spelen die aangeboden worden onder de naam *Woohoo-games*. Het kabinet van de minister vraagt meer bepaald te onderzoeken of “het hier gaat om een inbreuk op de kansspelwet”.

12. In de nota geeft de Kansspelcommissie duiding bij het toepasselijk reglementair kader, doet zij feitelijke vaststellingen over de concrete kenmerken van de *Woohoo-games* en onderzoekt zij de juridische kwalificatie van deze spelen. In het kader van dat onderzoek laat zij zich kritisch uit over het standpunt van de Nationale Loterij dat de *Woohoo-games* gekwalificeerd moeten worden als openbare loterijen in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002 “tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij”. In voorzichtige bewoordingen staat in de bestreden nota te lezen dat de interpretatie van de Nationale Loterij “lijkt” in te druisen “tegen de wil die de wetgever recentelijk, precies met betrekking tot de Nationale Loterij, heeft uitgedrukt in de wet van 5 mei 2002 [‘betreffende de wijziging van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij’]”.

Als conclusie wordt in de nota gesteld dat de *Woohoo-games* “mogelijkerwijs onder de definitie van kansspelen vallen” en dat er sprake is van een verschil in interpretatie van de regelgeving dat “kan worden toegeschreven aan het ontbreken van een wettelijke omschrijving van het concept ‘loterij’”. Uiteindelijk drukt de Kansspelcommissie de “mening” uit dat “met het oog op een gelijke bescherming van de spelers en op een volledige toepassing van zowel de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen als de wet van 19 april 2002 op de Nationale Loterij, zoals gewijzigd bij de wet van 5 mei 2022, rond dit onderwerp een grondig debat zou moeten plaatsvinden”.

13. Er is geen reden om de bestreden nota te beschouwen als een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling die zelf rechtsgevolgen sorteert en die op zich genomen onmiddellijk en rechtstreeks de rechtstoestand van de verzoekende partij wijzigt of beïnvloedt.

Met de wens dat een “grondig debat” zou plaatsvinden over de interpretatie van het begrip “loterij”, geeft de Kansspelcommissie geen blijk van een ondubbelzinnige bedoeling om haar interpretatie van dat begrip als enig geldende interpretatie in het kader van de uitoefening van haar controlebevoegdheden naar voren te schuiven. Dit is nog minder het geval nu in de nota uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de *Woohoo-games* “mogelijkerwijs” beschouwd moeten worden als kansspelen en niet als openbare loterijen. Bijgevolg mist het standpunt van de verzoekende partij dat in de bestreden nota onbetwistbaar wordt gesteld dat de *Woohoo-games* kansspelen zijn die op een illegale manier op de *website* van de Nationale Loterij worden aangeboden, feitelijke grondslag.

14. De door de verzoekende partij aangehaalde rechtspraak inzake de informatieve nota van de Kansspelcommissie van 17 april 2013 over het gebruik van de naam ‘casino’ is in voorliggend geval niet relevant omdat de voormelde informatieve nota ertoe strekte de houders van een kansspelvergunning B+ op dwingende wijze te verbieden om de naam ‘casino’ te gebruiken, ook in hun reclame. Het is niet anders met de rechtspraak over de informatieve nota van de Kansspelcommissie van 22 februari 2017 over de definitie van de term

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.422 VII-41.976-10/12

‘dagbladhandelaar’. Met die nota had de Kansspelcommissie tegelijk voorwaarden opgelegd waaraan voldaan moest zijn om een vergunning F2 te kunnen verkrijgen, terwijl dergelijke bevoegdheid toekwam aan de Koning.

15. De omstandigheid dat private kansspeloperators de bestreden nota in diverse gerechtelijke procedures tegen de Nationale Loterij gebruiken om haar rechtspositie te “verslechteren”, betekent niet dat de nota door hen correct wordt gelezen noch dat zij er terecht rechtsgevolgen kunnen uit afleiden. De houding van derden staat immers volledig los van de vraag of in de bestreden nota intrinsiek rechtsgevolgen besloten liggen. Hetzelfde geldt voor de bewering dat de nota een regelgevend initiatief kan uitlokken betreffende de mogelijkheid om bepaalde loterijproducten, zoals *online* instantloterijen, te exploiteren. Ongeacht de inhoud van de bestreden nota kan de Nationale Loterij er hoe dan ook niet op vertrouwen dat de wetgever afziet van elk initiatief om het begrip “openbare loterijen” nader of anders te definiëren. Voor het beantwoorden van de vraag of er al dan niet sprake is van een aanvechtbare administratieve rechtshandeling is het voorts niet van belang dat de bestreden akte door de Kansspelcommissie wordt aangemerkt als een nota en niet als een advies aan de regering over de kansspelwet.

Evenmin kan de verzoekende partij worden gevolgd waar zij in haar laatste memorie aanvoert dat zelfs in geval aangenomen zou worden dat de bestreden nota geen onmiddellijke rechtsgevolgen teweegbrengt, ze toch voor vernietiging in aanmerking komt omdat de feitelijke gevolgen ervan zeer verregaand kunnen zijn. Zonder in te gaan op de principiële vraag of bestuurshandelingen waar “zwaarwichtige feitelijke gevolgen” aan verbonden zijn, zonder meer beschouwd kunnen worden als administratieve rechtshandelingen in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, volstaat het vast te stellen dat de verzoekende partij de beweerd verregaande feitelijke gevolgen louter toeschrijft aan de wijze waarop derden de bestreden nota gebruiken en niet aan de strekking ervan.

16. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden nota van de Kansspelcommissie geen rechtsgevolgen in het leven roept, noch belet dat er tot stand komen.

De excepties zijn gegrond.

17. 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 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommsten, begroot op 450 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig februari tweeduizend vijftientig, 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