

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.141 van 29 april 2025
in de zaak A. 241.900/VII-42.515**

In zake : 1. de NV GRAND CASINO DE DINANT
 2. de NV INFINITI CASINO OOSTENDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Antoon Dierick
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Muinkkaai 42
 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 Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV EXPLOITATIE CASINO MIDDELKERKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Ian Arnouts en Vybe Gesquière
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 mei 2024, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 22 februari 2024
waarbij aan de nv Exploitatie Casino Middelkerke een vergunning klasse A wordt
verleend voor het exploiteren van een casino op het adres Zeedijk 117A te

Middelkerke.

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.

Met een verzoekschrift van 5 augustus 2024 heeft de nv Exploitatie Casino Middelkerke gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft op 11 december 2024 een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 april 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Antoon Dierick, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Brent Van Sande, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Vybe Gesquière, die tevens *loco* advocaten Nathanaëlle Kiekens en Ian Arnouts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft 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. Tussenkoms

3. De nv Exploitatie Casino Middelkerke heeft belang bij de uitkomst van het beroep. Bijgevolg moet het verzoek tot tussenkoms worden ingewilligd.

IV. Feiten

4.1. Bij besluit van 15 juni 2022 verleent de Kansspelcommissie aan de nv Exploitatie Casino Middelkerke een vergunning klasse A voor het exploiteren van een casino op het adres Westendelaan 94 te Middelkerke.

4.2. Op 19 januari 2024 dient de nv Exploitatie Casino Middelkerke een nieuwe aanvraag in met betrekking tot de exploitatie van een casino op het grondgebied van de gemeente Middelkerke.

4.3. Op 22 februari 2024 verklaart de Kansspelcommissie de aanvraag ontvankelijk en gegrond en “hernieuwt zij de vergunning klasse A voor een periode van 15 jaar voor de uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse I met wijziging van adres naar Zeedijk 117A, 8430 Middelkerke”.

Dit is de thans bestreden beslissing.

V. Verzoek tot samenvoeging

5. De verzoekende partijen vragen de samenvoeging met de zaak A. 237.027/VII-41.636.

6. In het belang van een goede rechtsbedeling werden de beide zaken behandeld op dezelfde openbare terechtzitting. De goede rechtsbedeling vereist echter niet dat over die zaken in één arrest uitspraak wordt gedaan.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang van de verzoekende partijen

7. De verwerende partijen betwisten dat de verzoekende partijen beschikken over het in rechte vereiste belang bij de gevorderde nietigverklaring. Een financieel nadeel wordt onvoldoende aangetoond. Het beweerde concurrentienadeel is volgens de verwerende partijen louter speculatief en het bewijs van een causaal verband met de bestreden beslissing wordt niet geleverd. Tot slot zou niet aannemelijk worden gemaakt dat de verplaatsing van het casino over een korte afstand van 290 meter, de commerciële activiteiten van de verzoekende partijen zou schaden.

8. De verzoekende partijen wijzen erop dat er slechts negen wettelijk toegestane casino's in België zijn en dat de rechtstreekse concurrentie met het vergunde casino te Middelkerke hen een voldoende belang verschaft om de bestreden beslissing aan te vechten. Het is daarbij niet vereist dat het financieel nadeel concreet wordt begroot.

9. In hun laatste memorie benadrukken de verwerende partijen dat “cijfermatige gegevens” moeten worden voorgelegd om het commercieel belang bij het beroep te staven, te meer in het licht van het gegeven dat het voorwerp van de bestreden beslissing louter bestaat uit de wijziging van een modaliteit van de vergunning, te weten het adres van de inrichting. Voorts herhalen zij dat er in voorliggend geval geen sprake is van een concurrentiële benadeling.

Beoordeling

10. 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.

11. De verzoekende partijen zijn elk houder van een kansspelvergunning klasse A. De eerste verzoekende partij is exploitant van het casino te Dinant, de tweede verzoekende partij van het casino te Oostende. Zowel de verzoekende partijen als de begunstigde van de bestreden vergunning, zijn actief in de sector van de kansspelen en zijn in het bijzonder elkaars concurrenten in de branche van de casino's. Aangezien krachtens de kansspelwet slechts 9 casino's op het Belgische grondgebied toegelaten kunnen worden en dergelijke kansspelinrichtingen zich richten tot een nationaal en zelfs internationaal publiek, overtuigen de verzoekende partijen wanneer zij menen dat hun commerciële belangen worden geschaad door de vergunning die met de bestreden beslissing wordt verleend. Voor het overige is niet vereist dat de verzoekende partijen de precieze omvang van het verwachte commerciële nadeel concreet zouden staven. Tot slot mist de bewering dat de bestreden beslissing enkel slaat op een adreswijziging van het casino feitelijke grondslag nu uit het beschikkend gedeelte van die beslissing blijkt dat de vergunning klasse A wordt hernieuwd voor een periode van 15 jaar.

12. De exceptie wordt verworpen.

Ontvankelijkheid ratione temporis

13. De verwerende partijen stellen dat het beroep te laat werd ingesteld. Zij merken op dat de bestreden beslissing werd bekendgemaakt op 22 februari 2024 en vanaf 23 februari 2024 *online* raadpleegbaar was. De verzoekende partijen beweren weliswaar dat zij pas vanaf 18 maart 2024 kennis hadden van het bestaan van de bestreden beslissing, maar volgens de verwerende partijen moesten zij redelijkerwijze reeds eerder op de hoogte zijn geweest van de bestreden beslissing, zodat het op 13 mei 2024 ingediende verzoekschrift laattijdig is.

14. Volgens de verzoekende partijen wordt niet het bewijs bijgebracht dat de bestreden beslissing vanaf 23 februari 2024 *online* geraadpleegd kon worden en dat het onredelijk is te verwachten dat personen dagelijks alle velden van een *website* controleren om wijzigingen op te merken. Zij herhalen dat zij pas op 18 maart 2024 kennis hebben genomen van het bestaan van de bestreden beslissing.

15. In hun laatste memorie verwijzen de verwerende partijen naar een schermafbeelding van de *website* van de Kansspelcommissie waaruit kan worden afgeleid dat “de bestreden beslissing effectief online *ergo* publiekelijk werd gepubliceerd - op het daartoe geschikte platform - met ingang van 23 februari 2023”. Ook zou van de verzoekende partijen kunnen worden verwacht dat zij regelmatig deze *website* raadplegen.

Beoordeling

16. Volgens artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement), moeten de

vernietigingsberoepen worden ingediend binnen zestig dagen nadat de bestreden beslissing of verordening werd bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt, noch betekend dient te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoekende partij er kennis van heeft gehad.

In dit geval schrijven de toepasselijke wettelijke bepalingen niet voor dat de bestreden beslissing moest worden bekendgemaakt of aan bepaalde derden-belanghebbenden persoonlijk ter kennis moest worden gebracht.

17. Een voldoende feitelijke kennisname vereist niet dat de betrokkene een afschrift heeft verkregen van de genomen beslissing. Opdat de beroepstermijn zou beginnen lopen, is vereist dat hij een voldoende kennis heeft van het bestaan, de aard en de draagwijdte van die beslissing, niet dat hij op dat ogenblik kennis heeft van de precieze inhoud ervan, noch van het griefhoudend karakter ervan, noch van alle mogelijke onwettigheden die er zouden aan kleven.

De bewijslast omtrent het werkelijk kennis hebben van een bestuursbeslissing rust op degene die aanvoert dat de verzoekende partij méér dan zestig dagen voor het indienen van het annulatieberoep van die beslissing kennis had.

18. Met de loutere veronderstelling dat de verzoekende partijen onmiddellijk na de vermelding van de bestreden beslissing in een bestand dat op de *website* van de Kansspelcommissie geraadpleegd kan worden, geacht moeten worden kennis te hebben gekregen van de bestreden beslissing, bewijzen de verwerende partijen niet dat de verzoekende partijen vroeger dan 18 maart 2024 voldoende feitelijke kennis hadden van het bestaan van de bestreden beslissing.

19. De exceptie *ratione temporis* wordt verworpen.

VII. Vertrouwelijkheid van bepaalde stukken

Standpunt van de partijen

20. De meeste stukken van het administratief dossier worden als vertrouwelijk neergelegd. Volgens de verwerende partijen bevatten die stukken zowel commerciële als persoonlijke gegevens en de openbaarmaking ervan zou kunnen leiden tot een concurrentieel nadeel en economische schade ten aanzien van de begunstigde van de bestreden vergunning.

21. De verzoekende partijen vragen de ingeroepen vertrouwelijkheid van deze stukken te lichten. Door de verwerende partijen zou immers niet worden aangetoond welke commerciële en persoonlijke gegevens deze stukken zouden bevatten die de vertrouwelijke behandeling ervan kunnen rechtvaardigen. Zo valt er meer bepaald niet in te zien welke commerciële of persoonsgegevens in de vergunningsaanvraag worden vermeld die niet reeds bekend of publiek beschikbaar zijn.

22. De verwerende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat geen belang wordt aangetoond bij de opheffing van de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken, dat de verzoekende partijen hun wettigheidskritieken “reeds op ongehindere wijze hebben kunnen formuleren op basis van de beschikbare informatie” en dat de gebeurlijke opheffing van de vertrouwelijkheid de begunstigde van de bestreden beslissing op disproportionele wijze zou schaden omdat rechtstreekse concurrenten daardoor toegang zouden krijgen tot zeer waardevolle bedrijfs- en persoonsgevoelige informatie. In ondergeschikte orde vragen de verwerende partijen dat de vertrouwelijkheid op gemoduleerde wijze wordt gelicht waarbij minstens alle persoonsgegevens onleesbaar worden gemaakt.

23. In haar laatste memorie laat de tussenkomende partij eveneens gelden dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de opheffing van de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken omdat zij er in geslaagd zijn om in het

verzoekschrift tot nietigverklaring diverse wettigheidskritieken uit te werken. Ook wordt door de verzoekende partijen nergens toegelicht waarom het noodzakelijk zou zijn om inzage te krijgen in die stukken. Bovendien kan de Raad van State zelf met voldoende kennis van zaken uitspraak doen over de aangevoerde middelen, zonder dat de verzoekende partijen inzage moeten krijgen in de vertrouwelijke stukken. Voorts beklemtoont de tussenkomende partij dat de inzage van bedrijfsgevoelige informatie wordt gevraagd door rechtstreekse concurrenten, zodat zeer voorzichtig moet worden omgesprongen met de opheffing van de vertrouwelijkheid. Specifiek met betrekking tot de als vertrouwelijk neergelegde stukken 6 en 9 tot en met 15, die horen bij het aanvraagdossier, meent de tussenkomende partij dat het gaat over bedrijfsgevoelige informatie alsook over stukken die persoonsgegevens bevatten. Met betrekking tot de als vertrouwelijk neergelegde stukken 3 tot en met 5, zijnde de concessieovereenkomst en de twee addenda bij die overeenkomst, gaat het volgens de tussenkomende partij over vertrouwelijke bedrijfsinformatie omtrent contractuele afspraken die gemaakt werden tussen twee partijen. De tussenkomende partij besluit in ondergeschikte orde dat de vertrouwelijkheid van de stukken desgevallend op gemoduleerde wijze kan worden opgeheven door alle persoonsgegevens onzichtbaar te maken.

Beoordeling

24. De verwerende partijen hebben met toepassing van artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement de volgende stukken van het administratief dossier vertrouwelijk neergelegd: de concessieovereenkomst (stuk 3), het eerste addendum bij de concessieovereenkomst van 25 mei 2022 (stuk 4), het tweede addendum bij de concessieovereenkomst van 21 februari 2024 (stuk 5), de vergunningsaanvraag (stuk 6), twee uittreksels uit het strafregister (stukken 7 en 8), de identiteit van de aandeelhouders van de nv Exploitatie Casino Middelkerke en het aantal aandelen in hun bezit (stuk 9), het programma van culturele evenementen (stuk 10), een recente lijst van alle vennootschappen waarin de bestuurders en aandeelhouders aandelen bezitten (stuk 11), een recente lijst van alle vennootschappen waarin de bestuurders en aandeelhouders een mandaat uitoefenen (stuk 12), een verklaring op eer van de bestuurders over het

cumul(verbod) met vergunning E (stuk 13), het attest van de FOD Financiën van 27 november 2023 (stuk 14) en het advies van Vlaamse belastingdienst van 28 november 2023 (stuk 15).

25. Overeenkomstig artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement mag een partij die een stuk indient, vragen om het niet ter kennis te brengen van de overige partijen. Luidens artikel 87, § 3, van het algemeen procedurereglement wordt het bedoelde stuk “voorlopig afzonderlijk in het dossier van de zaak opgenomen” en paragraaf 4 van dezelfde bepaling leert dat de overige partijen van het stuk kennis mogen nemen “[a]ls het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen”.

Het valt bijgevolg aan de Raad van State toe te controleren of het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is, rekening houdend met de vereisten van een effectieve rechtsbescherming en van de eerbiediging van het recht op woord en wederwoord van de procespartijen en met het vereiste dat de procedure op alle onderdelen het recht op een eerlijk proces moet waarborgen.

26. Ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter zijn enkel die maatregelen die de rechten van verdediging beperken legitiem die absoluut noodzakelijk zijn.

27. Bij de afweging van de rechten van verdediging en op een eerlijk proces tegen de eerbiediging van andere belangen is het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar dat bepaalde stukken van het dossier, bijvoorbeeld vanwege het vertrouwelijk karakter ervan, aan de tegenspraak ontsnappen. Vertrouwelijke documenten, willen ze beschermd worden, moeten van die aard zijn dat de onthulling ervan gebeurlijk schade kan toebrengen aan de partij die zich op de vertrouwelijkheid beroept of zelfs aan een derde die niet rechtstreeks in het geding is betrokken.

Van een procespartij die zich op het vertrouwelijk karakter van een neergelegd document beroept, moet om die reden worden verwacht dat zij de

redenen aangeeft die het noodzakelijk maken dat het geviseerde document op een dermate vertrouwelijke wijze wordt behandeld dat een andere partij in het geding geen inzage ervan zou mogen verkrijgen. Het ligt met andere woorden op de weg van de partij die de vertrouwelijkheid vraagt, om de Raad van State op afdoende wijze in te lichten zodat hij met volledige kennis van zaken de juiste afweging kan doen van het vereiste van een eerlijk proces en de bescherming van de vertrouwelijke aard van een document. Om aan een partij de toegang tot een neergelegd document te ontfangen, kan het bijgevolg niet volstaan louter het document te voorzien van de vermelding ‘vertrouwelijk’ of voor het document louter de vertrouwelijkheid op te eisen.

28. Artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement vereist daarenboven als vormvereiste dat een partij de motieven van haar verzoek uiteenzet “in het processtuk waarbij het bewuste stuk wordt gevoegd”. Voorts moet een procespartij op een loyale en diligente wijze meewerken aan de procesvoering. In het kader van een behoorlijk procesverloop houdt de Raad van State dan ook enkel rekening met de argumenten die overeenkomstig voormeld artikel 87, § 2 het initiële verzoek ondersteunen. Het meer uitvoerige en meer genuanceerde betoog van de verwerende partijen in hun laatste memorie is laattijdig en wordt bijgevolg niet in het debat ontvangen.

29. De betrokken stukken worden door de verwerende partijen als vertrouwelijk aangemerkt omdat ze “zowel commerciële als persoonlijke gegevens met een reële waarde voor de vergunninghouder [bevatten], waarvan de openbaarheid haar een concurrentieel nadeel en economische schade kan berokkenen, evenals haar privacy zou kunnen schenden”. Het algemene voorbehoud van de verwerende partijen maakt evenwel niet duidelijk welke concrete gegevens, vermeld in die stukken, de concurrentiepositie van de tussenkomen de partij en de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen zouden kunnen aantasten. Het recht op een eerlijk proces gebiedt integendeel dat deze stukken voor een verzoekende partij in beginsel toegankelijk moeten zijn omdat ze toelaten te controleren of de aanvrager van de vergunning daadwerkelijk voldoet aan de in artikel 31 van kansspelwet bepaalde voorwaarden om een

vergunning klasse A te kunnen verkrijgen. De inzage van de stukken van het aanvraagdossier en van de documenten en adviezen die betrekking hebben op het onderzoek van de in de kansspelwet gestelde voorwaarden om de vergunning te kunnen verlenen, is daarom noodzakelijk om met voldoende kennis van zaken de wettigheid van de beslissing over de vergunningsaanvraag in rechte te kunnen bestrijden.

Daarentegen kan wel worden aangenomen dat de uittreksels uit het strafregister van individuele personen vertrouwelijk dienen te blijven, aangezien het volstaat dat de Raad van State toegang heeft tot deze gegevens en de effectieve rechtsbescherming niet vereist dat ook de verzoekende partijen inzage krijgen van deze persoonsgegevens.

30. Uit wat voorafgaat volgt dat er geen aanleiding bestaat om de stukken 3 tot en met 6 en 9 tot en met 15 van het administratief dossier aan de tegenspraak van de partijen te onttrekken.

Aangezien de verzoekende partijen uit de gegevens die zij ingevolge de opheffing van de vertrouwelijkheid van de desbetreffende stukken kunnen vernemen, in de mate dat die gegevens hen nog niet eerder bekend waren, nieuwe argumenten kunnen putten ter staving van hun aangevoerde middel over de niet toegelaten cumulatie van vergunningen of op grond van die gegevens desgevallend ook nieuwe middelen kunnen ontwikkelen, is er reden om het debat te heropenen en de verzoekende partijen hiertoe de gelegenheid te geven.

BESLISSING

1. Het verzoek van de nv Exploitatie Casino Middelkerke tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State heropent het debat.

3. De Raad van State heft de vertrouwelijkheid op van de stukken 3 tot en met 6 en 9 tot en met 15 van het administratief dossier.

4. De Raad van State verleent aan de verzoekende partijen de mogelijkheid om binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van dit arrest in een aanvullende memorie hun middelen aan te vullen of nader uit te werken of nieuwe middelen aan te voeren, op grond van hun tot op heden onbekende gegevens die vervat zijn in de voormelde stukken van het administratief dossier.

5. Aan de verwerende partijen en de tussenkomenende partij wordt een termijn van zestig dagen verleend vanaf de betekening van de aanvullende memorie van de verzoekende partijen of vanaf de betekening van het bericht van ontstentenis hiervan, om een aanvullende memorie in te dienen.

6. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast vervolgens een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig april tweeduizend vijftientwintig, 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