

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.304 van 15 mei 2025
in de zaak A. 234.608/VII-42.295**

In zake : de NV DERBY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pierre Joassart
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Belliardstraat 40
 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 Jean-Pierre Buyle en Laurent Cloquet
 kantoor houdend te 1150 Sint-Pieters-Woluwe
 Tervurenlaan 270
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de NV ELAUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Maxime Vanderstraeten en Simon Heijmans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 september 2021, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Kansspelcommissie van 30 juni 2020
waarbij het model B-18-005008/01 van kansspelaatomaat klasse II wordt
goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 257.963 van 22 november 2023 werd de zaak verwezen naar de algemene rol om te worden toegewezen aan een Nederlandstalige kamer.

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

De nv Elaut 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 20 november 2024 een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft 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 *loco* advocaat Pierre Joassart verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Ilias Schoofs, die *loco* advocaten Jean-Pierre Buyle en Laurent Cloquet verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Simon Heijmans, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes heeft een met dit arrest andersluidend 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. Artikel 52 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) bepaalt dat elk model van materiaal of van toestel dat met het oog op het gebruik door een vergunninghouder is ingevoerd of vervaardigd binnen de grenzen en voorwaarden vastgesteld in een vergunning klasse E, door de Kansspelcommissie moet worden goedgekeurd om op het Belgische grondgebied te kunnen worden verkocht of geëxploiteerd. De goedkeuring vindt plaats op grond van controles die uitgevoerd worden door de dienst technische evaluaties van de Kansspelcommissie of door een instelling die daartoe geaccrediteerd is.

3.2. Met het thans bestreden besluit van 30 juni 2020 heeft de Kansspelcommissie het kansspel ‘Elaut - Multigame Multiplayer’ van klasse II met modelnummer B-18-005008/01 goedgekeurd.

IV. Ontvankelijkheid ratione temporis

Standpunt van de partijen

4. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat in dit geval de termijn om bij de Raad van State beroep in te stellen is ingegaan na de kennisname van de brief van de Kansspelcommissie van 19 juli 2021 waaruit het bestaan en de precieze draagwijdte van de bestreden beslissing blijkt.

5. De verwerende partijen werpen op dat het “volstrekt onrealistisch, onmogelijk en op zijn minst onaannemelijk [is]” dat de verzoekende partij die “specifiek beroep had ingesteld tegen de bepalingen inzake het maximale gemiddelde uurverlies in Protocol 3.8 van de sector klasse II” pas op 19 juli 2021 kennis heeft gekregen van de bestreden beslissing. Zij menen dat de verzoekende partij “de ontwikkelingen van het regelgevingskader voor kansspelactiviteiten dagelijks nauwgezet volgt” zodat zij “reeds op de hoogte [was] van de bestreden handeling toen deze op 30 juni 2020 of op een zeer vroeg tijdstip, op de website van de [Kansspelcommissie] werd gepubliceerd”. In dit verband herinneren de verwerende partijen eraan dat de verzoekende partij “voortdurend op de hoogte blijft van de ontwikkelingen en beslissingen inzake de exploitatie van kansspelen, zoals blijkt uit het indrukwekkende aantal beroepen dat zij bij de Raad van State heeft ingesteld” en dat zij “dus een zeer goede kennis van de regelgeving van kracht [heeft] en van de [...] vastgestelde protocollen betreffende de technische specificaties, die met name betrekking hebben op de kwestie van de gemiddelde uurverliezen”. Voorts benadrukken zij dat de verzoekende partij op 23 juli 2018 een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld dat heeft geleid tot arrest nr. 250.032 waarbij het keuringsprotocol (versie 3.8) voor kansspelautomaten in kansspelinrichtingen klasse II werd vernietigd en dat de verzoekende partij, die als kansspeloperator ook onderworpen is aan de protocollen betreffende de technische specificaties, “er niet onkundig van [kon] zijn dat de afgifte van goedkeuringen voor automatische speelautomaten op basis van voornoemd protocol zou worden toegestaan”. Zodoende wist of moest de verzoekende partij vanaf 3 september 2018 weten dat “op grond van dat protocol goedkeuringen zouden worden afgegeven aan inrichtingen van klasse II”, terwijl zij “[t]ijdens de gehele procedure voor de Raad van State [...] het [...] echter niet nuttig [heeft] geacht om kennis te nemen van de goedkeuringsbeslissingen die zijn genomen op grond van de handeling waarvan zij de nietigverklaring vordert”. De verwerende partijen verduidelijken dat de bestreden beslissing op 30 juni 2020 werd genomen, dat vervolgens “in de inrichtingen geleidelijk automaten [werden] geplaatst met het erkenningsteken waarnaar in het koninklijk besluit van 21 februari 2003 wordt verwezen” en dat iedereen “die deze inrichtingen binnengaat, kan [...] nagaan of deze tekens zijn aangebracht”. Nadat versie 3.8 van het betrokken protocol nietig

was verklaard, heeft op 1 juni 2021 een vergadering plaatsgevonden met de kansspelsector om de gevolgen van arrest nr. 250.032 te bespreken. De verzoekende partij heeft deelgenomen aan deze vergadering en “is dus op de hoogte gebracht van het lot van de goedkeuringen die op basis van het betwiste protocol zijn verleend”. De verwerende partijen benadrukken dat de verzoekende partij pas “op 21 juni 2021, bijna 4 maanden na arrest nr. 250.032” schriftelijk heeft gereageerd “om de gevolgen van het vernietigingsarrest ten aanzien van de goedkeuringsbeslissingen te bespreken”. Daarom moet volgens de verwerende partijen aangenomen worden dat de verzoekende partij “kennis [moet] hebben genomen van de bestreden handeling op het tijdstip van de oorspronkelijke bekendmaking ervan op de website” en dat indien “dit toevallig niet het geval was, *quod non*, [...] een groot aantal andere gebeurtenissen er noodzakelijkerwijs toe [heeft] geleid dat [de verzoekende partij] kennis heeft gekregen van de bestreden handeling na de officiële bekendmaking ervan, maar in elk geval vóór 19 juli 2021”. Zij menen dat een dergelijke “laattijdige kennisgeving [...] zelfs indien zij reëel zou zijn, *quod non*, in elk geval een gebrek aan voorzichtigheid en zorgvuldigheid [zou] opleveren en [...] in geen geval de niet-ontvankelijkheid [zou] kunnen verhelpen van het beroep [...] dat meer dan zestig dagen na de vaststelling en bekendmaking van de bestreden handeling is ingesteld” en dat de verzoekende partij “onbetwistbaar niet geloofwaardig is wanneer zij zich op 19 juli 2021 op dergelijke kennis beroept”. In ondergeschikte orde werpen de verwerende partijen op dat, indien aangenomen zou worden dat de verzoekende partij eerst op 19 juli 2021 kennis heeft gekregen van de bestreden beslissing, moet worden vastgesteld dat zij in dat geval als kansspeloperator “niet de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd”. In dit verband herinneren de verwerende partijen eraan dat volgens de rechtspraak van de Raad van State het een verzoekende partij “niet [is] toegestaan om de kennisneming van de handeling waartegen hij in beroep wil gaan voor onbepaalde tijd uit te stellen, waardoor de kennisneming willekeurig wordt vertraagd”, maar dat zij in geval zij “op de hoogte is van het bestaan van een document of redelijkerwijs kan aannemen dat het bestaat, [...] verplicht [is] om actief te proberen zich binnen een redelijke termijn op de hoogte te stellen van de inhoud ervan”. Zulks is des te meer het geval voor “een actor in de sector van kansspelen die zo alert is op veranderingen in de

wetgeving, regelgeving en individuele beslissingen met betrekking tot kansspelen”. De verwerende partijen besluiten dat “het beroep dat op 20 september 2021 tegen de bestreden handeling is ingesteld, zo lang na de publicatie ervan op de website van de [Kansspelcommissie] in volledige overeenstemming met de gebruiken ter zake, *ratione temporis* onherstelbaar niet-ontvankelijk [is]”.

6. De tussenkomende partij werpt een gelijkaardige exceptie op.

7. De verzoekende partij repliceert dat pas na het vernietigingsarrest nr. 250.032 van 9 maart 2021 de wettelijke basis ontbrak voor het gebruik van de factor 1,36 en dat zij voor de datum van het voornoemde arrest geen annulatieberoep tegen de bestreden beslissing had kunnen indienen. Voorts merkt zij op dat een administratieve overheid gebonden is door het beschikkend gedeelte van een vernietigingsarrest alsook door de motieven die er onlosmakelijk mee verbonden zijn en dat zij in eerste instantie de Kansspelcommissie de gelegenheid heeft gegeven om kennis te nemen van het vernietigingsarrest en er nuttig gevolg aan te geven. Aangezien zij echter na verloop van tijd heeft moeten vaststellen dat op de website van de Kansspelcommissie geen informatieve nota werd bekendgemaakt over het lot van de voorheen verleende modelgoedkeuringen, heeft zij 21 juni 2021 een brief tot de Kansspelcommissie gericht waarop tot haar verbazing werd geantwoord dat het arrest van 9 maart 2021 geen invloed heeft op de in het verleden verleende modelgoedkeuringen en dat deze dan ook geldig blijven.

8. In hun laatste memorie herinneren de verwerende partijen eraan dat de bestreden beslissing werd bekendgemaakt op de website van de Kansspelcommissie zodat “elke belanghebbende derde en elke kansspelinrichting (ongeacht zijn klasse), met inbegrip van [de verzoekende partij], er kennis van kon nemen”. Ook beklemtonen zij dat de verzoekende partij actief is in een zeer gereguleerde sector “wat maakt dat zij voortdurend op de hoogte moet blijven van de ontwikkelingen en beslissingen inzake de exploitatie van kansspelen” en zij dat in de praktijk ook doet zoals blijkt “uit het indrukwekkende aantal beroepen dat zij bij de Raad van State heeft ingesteld, hetgeen de constante raadpleging van de

website van [de Kansspelcommissie] noodzakelijk impliceert”. De verwerende partijen merken voorts op dat de verzoekende partij betrokken is “in maar liefst 73 gevelde arresten [...] met betrekking tot wettigheidsbetwistingen” en stellen dat op grond van deze vaststelling besloten moet worden dat de verzoekende partij geacht moet worden op de hoogte te zijn van het feit dat de Kansspelcommissie haar beslissingen bekendmaakt op de website. Tot slot halen de verwerende partijen de arresten nrs. 261.828 en 261.829 van 19 december 2024 aan waarbij “in een nagenoeg identieke procedure” uitspraak wordt gedaan over de tijdigheid van het ingestelde vernietigingsberoep.

9. De verzoekende partij herhaalt in haar laatste memorie dat zij pas vanaf de ontvangst van de brief van 19 juli 2021 van de Kansspelcommissie voldoende kennis had van de bestreden beslissing.

Beoordeling

10. 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.

11. Wanneer een aanvechtbare handeling noch bekendgemaakt, noch aan derden betekend moet worden, gaat overeenkomstig artikel 4, § 1, derde lid, van het algemeen procedurereglement, de termijn waarbinnen derden een beroep tot nietigverklaring kunnen instellen, in zodra de verzoekende partij, door een normale voorzichtigheid en zorgvuldigheid aan de dag te leggen,

voldoende kennis van die handeling heeft kunnen verwerven. Onder voldoende kennis van een handeling die de beroepstermijn doet ingaan, wordt de kennis van de inhoud en van de strekking ervan verstaan, hetgeen niet noodzakelijk inhoudt dat de volledige tekst van de handeling ter kennis wordt gebracht en evenmin dat men kennis heeft van de gebreken waarmee die handeling behept zou zijn. Het is wel degelijk de kennisneming van de handeling die de termijn doet ingaan en niet het moment waarop men kennis krijgt van de onwettigheid van die handeling.

12. Het keuringsprotocol van kansspelautomaten bestemd voor exploitatie in de kansspelinrichtingen klasse II (versie 3.8) van 3 september 2018, dat geleid heeft tot arrest nr. 250.032 van 9 maart 2021, beschrijft “de testaspecten die noodzakelijk zijn om testactiviteiten ten aanzien van kansspelautomaten voor klasse II en III geharmoniseerd uit te voeren met als doel het rapporteren over het voldoen aan de wet” en het somt de “producten en informatie” op die aan de dienst technische evaluaties moeten worden aangeleverd voordat de procedure van modelgoedkeuring kan aanvangen. Bij de keuringseis inzake het gemiddeld uurverlies wordt onder meer verduidelijkt dat het gemiddeld uurverlies berekend wordt rekening houdend met factor 1,36. De verzoekende partij kan dan ook niet op geloofwaardige wijze beweren dat zij na het lezen van het keuringsprotocol niet wist dat de modellen vanaf 3 september 2018 goedgekeurd zouden worden aan de hand van de testen die in dat protocol vermeld werden en, wat meer bepaald de “test uurverlies” betreft, aan de hand van de berekening van het gemiddelde uurverlies rekening houdend met factor 1,36.

13. Vanaf de kennisname van het protocol - hetgeen gesitueerd moet worden in juni 2018 volgens het beroep tot nietigverklaring in de zaak die tot arrest nr. 250.032 van 9 maart 2021 heeft geleid - moet de verzoekende partij er dus van op de hoogte zijn geweest dat de Kansspelcommissie de aanvragen tot goedkeuring van de modellen van kansspelen klasse II zou onderzoeken rekening houdend met factor 1,36 en dat de modellen die na die datum goedgekeurd werden die factor zouden toepassen. Zij was dus wel degelijk in staat de strekking van de verleende goedkeuringen te begrijpen.

De brief van de verzoekende partij van 21 juni 2021 bevestigt overigens dat zij wel degelijk wist dat de Kansspelcommissie bepaalde modellen speelautomaten had goedgekeurd “op basis van het bestreden protocol”, aangezien zij zich erover verbaasde dat die goedkeuringen geldig zouden blijven, en zij vroeg dat onmiddellijk een einde gesteld zou worden aan de exploitatie ervan, zich erover beklagend dat de operatoren klasse II momenteel nog steeds onwettige spelen exploiteren. In haar memorie van wederantwoord verklaart de verzoekende partij daarenboven dat, nadat zij had vastgesteld dat op de website van de Kansspelcommissie geen enkele informatieve nota gepubliceerd was over de modellen van goedkeuring waarbij factor 1,36 gebruikt wordt, zij daaromtrent vragen gesteld heeft in een brief van 21 juni 2021, hetgeen bevestigt dat zij er wel degelijk van op de hoogte was dat sinds 3 september 2018 beslissingen genomen waren tot goedkeuring van bepaalde modellen.

14. De verzoekende partij, die wist of alleszins moest weten, dat er goedkeuringsbeslissingen genomen werden in het licht van de testen die uitdrukkelijk vermeld worden in het keuringsprotocol, diende actief op zoek te gaan naar informatie over het nemen van dergelijke goedkeuringsbeslissingen, onder meer door op de website van de Kansspelcommissie de periodieke lijsten met goedkeuringen van modellen te raadplegen. De verzoekende partij betwist in dit verband overigens niet dat zij in de regel de bekendmakingen op de website van de Kansspelcommissie nauwlettend opvolgt en dat het bestaan van de bestreden goedkeuring destijds op die website bekendgemaakt is.

15. Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partij, vanaf de bekendmaking op de website van de Kansspelcommissie, kon kennisnemen van het bestaan van de bestreden handeling en van de mogelijkheid dat bij de goedkeuring rekening gehouden was met factor 1,36, maar dat zij geen stappen ondernomen heeft om het voorliggende beroep in te stellen en zelfs niet om aan de Kansspelcommissie vragen te stellen over de toepassing van factor 1,36 in de nieuwe goedgekeurde modellen. Zodoende heeft de verzoekende partij niet de normale voorzichtigheid en zorgvuldigheid aan de dag gelegd om kennis te krijgen van de bestreden handeling. Daarenboven is het geenszins onredelijk dat van een

verzoekende partij die in de kansspelsector actief is, verwacht wordt dat zij ten aanzien van goedkeuringsbeslissingen een dergelijke voorzichtigheid en zorgvuldigheid aan de dag legt wanneer zij, in een ander beroep tot nietigverklaring, het protocol dat de testen vermeldt op basis waarvan de goedkeuringsaanvragen onderzocht zullen worden, aanvecht omdat de ‘test uurverlies’ door rekening te houden met een factor 1,36 volgens haar tot een nadelige concurrentieverstoring leidt.

16. De exceptie is 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 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien mei 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