

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.761 van 26 juni 2025
in de zaak A. 237.071/VII-41.641**

In zake : de NV PAVABER
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 Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 augustus 2022, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 15 juni 2022
waarbij aan de verzoekende partij een tijdelijk exploitatieverbod van
10 speelposten gedurende twee weken wordt opgelegd.

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.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft op 6 september 2024 een verslag opgesteld.

De verwerende partijen 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 16 januari 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Slegers, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Fien Duymelinck, die *loco* advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. De nv Pavaber en de nv Golden Palace Antwerpen exploiteren in een gebouw op de hoek van de Statiestraat en de Breydelstraat te Antwerpen een kansspelinrichting klasse II onder de naam ‘Golden Palace’.

3.2. De lokale politie van Antwerpen en een verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie voeren op 11 december 2021 een inspectie uit van de kansspelinrichting. In een proces-verbaal van 11 december 2021 (nr. AN.58.[...]) wordt het volgende vastgesteld:

“Wanneer wij op 11/12/2021 te 19:00 uur de inkomhal van betrokken kansspelinrichting betreden maken wij ons tegenover de werkneemster in het onthaal [...] kenbaar als politie door vertoon van onze dienstidentiteitskaart. Eerste Commissaris [...] maakt zich tevens kenbaar als verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie.

Het betrokken personeelslid lijkt initieel niet goed te weten hoe te reageren op onze diensten. Zij vraagt raad aan een collega werkneemster [...] dewelke eveneens aanwezig is aan het onthaal. Deze geeft advies om ons niet binnen te laten, zij richt zich tot onze diensten en vraagt ons om even te wachten totdat zij haar verantwoordelijke gesproken heeft.

[...]

Identificatie van de kansspelinrichting aan de hand van de vergunningen B
Wij stellen vast dat de betrokken speelzaal met de commerciële benaming GOLDEN PALACE in feite bestaat uit een samensmelting van twee vennootschappen en twee vergunningen van het type B.

Fysiek betreft het nochtans één instelling waarbij slechts gebruik wordt gemaakt van één toegang tot de inrichting.

Intern zijn de twee afzonderlijk vergunde delen slechts gescheiden door een poortje dat door de speler autonoom kan worden geopend met een badge dewelke bij het poortje ligt.

Wij voegen inzake deze doorgang een fotodossier in bijlage aan huidige akte.
[...]

Wij kunnen de betrokken kansspelinrichting verder identificeren als;

Enerzijds: [...] Golden Palace Antwerpen [...]

Anderzijds: [...] Pavaber [...]

[...]

Analyse registratiefiches

Wanneer wij de twee willekeurig afgedrukte registratiefiches bekijken stellen wij vast dat de fiche van de speler met de Belgische nationaliteit correct is ingevuld.

De registratiefiche van de speler met de buitenlandse nationaliteit werd onvolledig en foutief ingevuld. De naam werd foutief geregistreerd; één van de twee voornamen werd als naam geregistreerd en de werkelijke naam werd niet geregistreerd.

[...]

Door omstandigheden vermeld in volgende alinea zijn wij niet in staat om meer dan twee registratiefiches te controleren. Wij wensen hierbij op te merken dat 1 op 2 van de reeds gecontroleerde fiches niet voldeed aan de verplichtingen.

Weigering tot mededeling van het toegangsregister

Tijdens de uitvoering van onze controle zoals voornoemd wordt Eerste Commissaris [...], verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie, [...] gevraagd om een telefonisch gesprek te voeren met de bestuurder van GOLDEN PALACE.

Eerste Commissaris [...] neemt de telefoon aan en wordt telefonisch te woord gestaan door een persoon dewelke zich mondeling identificeert als [I.V.], bestuurder van GOLDEN PALACE.

[I.V.] meldt telefonisch aan de verbindingsofficier dat wij het recht niet hebben om het toegangsregister op te vragen of in te kijken en dat wij eveneens het recht niet hebben om de registratiefiches van de klanten te

controleren. Betrokkene meldt tevens via de telefoon dat hij opdracht gegeven heeft aan de aanwezige personeelsleden om geen enkele medewerking te verlenen aan de controle en geen toegang te geven tot de registers registratie spelers. Hij schreeuwde in de telefoon dat hij al 24 jaren ervaring had in de sector en vroeg zich af op welke basis wij deze controle uitvoerden. De verbindingsofficier heeft daarop het gesprek beëindigd.

Gezien het bevel van de heer [I.V.] gegeven aan zijn personeel in de kansspelinrichting GOLDEN PALACE om niet mee te werken aan de controle, dringen wij bij het personeel niet verder aan gezien ze ons ook kennis geven van het verbod tot medewerking en toegang tot registraties van het klantenbestand door de heer [I.V.].

Wij stellen dat wij terzake proces-verbaal zullen opstellen en [I.V.] nog schriftelijk zullen uitnodigen voor een verhoor inzake de feiten. [...]"

3.3. De procureur des Konings deelt op 3 januari 2022 aan de Kansspelcommissie mee dat geen strafrechtelijk gevolg zal worden gegeven aan de feiten.

3.4. Op 16 maart 2022 beslist de Kansspelcommissie om een sanctieprocedure op te starten ten aanzien van de verzoekende partij.

3.5. Met de thans bestreden beslissing van 15 juni 2022 legt de Kansspelcommissie aan de verzoekende partij een "tijdelijk exploitatieverbod van 10 speelposten gedurende twee weken" op.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

"I. FEITEN

Tijdens een controle van 11 december 2021 in de kansspelinrichting klasse II gelegen te Statiestraat 23/25, 2018 Antwerpen werd vastgesteld dat er verschillende klanten foutief werden geregistreerd.

Tijdens het verder verloop van deze controle werd de medewerking tot uitvoering van deze controle geweigerd, hoewel artikel 15 § 1, vierde lid, punt 2 en artikel 15 § 3, tweede lid van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen, de weddenschappen en de bescherming van de spelers (hierna vermeld als de Kansspelwet) aan de verbindingsofficier de bevoegdheid geeft om over te gaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor, alsook alle dienstige vaststellingen te doen en te eisen dat hen alle documenten worden overhandigd die nuttig kunnen zijn in het kader van hun onderzoek.

II. VERLOOP

Deze vaststellingen zijn vervat in het dossier met notitienummer AN.58.[...].

De procureur des Konings deelt op 3 januari 2022 aan de Kansspelcommissie mee dat geen strafrechtelijk gevolg zal worden gegeven aan de feiten en het de Kansspelcommissie vrij staat om toepassing te maken van artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, hierna Kansspelwet genoemd.

De Kansspelcommissie beslist op 16 maart 2022 om tegen Pavaber SA, [...], houder van de vergunning B4047 voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse II gelegen te Statiestraat 23/25, 2018 Antwerpen, hierna betrokkene genoemd, een sanctieprocedure op te starten, enerzijds met het oog op het opleggen van een administratieve sanctie (volgnummer S2022/040), en anderzijds met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete (volgnummer S2022/041), wegens mogelijke inbreuken op de Kansspelwet.

De Kansspelcommissie stelt betrokkene via schrijven van 31 maart 2022 in kennis van de opstart van deze procedures. In de kennisgevingen wordt betrokkene uitgenodigd tot het indienen van schriftelijke verweermiddelen of het aanvragen om gehoord te worden en wordt betrokkene gewezen op het recht om zich te laten bijstaan door een raadsman en het recht op inzage in het sanctiedossier.

Betrokkene dient geen verweermiddelen in.

III. VOORWERP EN WETTELIJKE BASIS

De sanctieprocedure met volgnummer S2022/040 strekt tot het opleggen van een administratieve sanctie conform artikel 15/2, § 1 van de Kansspelwet op basis van de feiten in het proces-verbaal AN.58[...] die mogelijks een inbreuk uitmaken op artikel 36, 37 en 62 van de Kansspelwet en artikel 1 en 2 van het Koninklijk Besluit van 15 december 2004 betreffende het toegangsregister in de speelzalen van kansspelinrichtingen van klasse I of II. [...]

Inzake de foutieve registratie:

Artikel 62 van de Kansspelwet: [...]

Het Koninklijk Besluit van 15 december 2004 betreffende het toegangsregister in de speelzalen van kansspelinrichtingen van klasse I of II: [...]

Inzake het niet verlenen van medewerking

Artikel 36 van de Kansspelwet: [...]

Artikel 37 van de Kansspelwet: [...]

Immers, artikel 15, § 1, vierde lid, punt 2 van de Kansspelwet bepaalt: [...]

En artikel 15, §3, tweede lid van de Kansspelwet bepaalt: [...]

IV. ONTVANKELIJKHEID

[...]

V. RECHTEN VAN VERDEDIGING

Betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van het recht tot inzage in en tot het bekomen van een kosteloos afschrift van het dossier.

Betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van het recht om verweermiddelen in te dienen.

Alle stukken in het dossier waren gedurende de ganse periode ter beschikking van de betrokkene.

De rechten van verdediging zijn niet geschonden.

VI. TEN GRONDE

Uit de vaststellingen vervat in het dossier met notitienummer AN.58.[...] blijkt dat tijdens een controle op 11 december 2021 in de kansspelinrichting klasse II gelegen te Statiestraat 23/25, 2018 Antwerpen, geëxploiteerd onder vergunning B4047 en verbonden met de kansspelinrichting klasse II gelegen te Breydelstraat 19-21, 2018 Antwerpen, geëxploiteerd onder vergunning B4990, door de lokale politie van Antwerpen, in samenwerking met de verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie is vastgesteld dat er minstens 1 klant foutief werd geregistreerd, waarna een verdere medewerking aan de controle op het register door [I.V.], vergunninghouder D13607 en verantwoordelijke van het aanwezige personeel, wordt geweigerd.

Uit artikel 62 van de Kansspelwet en het bijhorend uitvoeringsbesluit volgt duidelijk dat de toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse II slechts is toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs voorlegt en de exploitant zijn volledige naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, beroep en adres in een register inschrijft, waarbij een afschrift van het stuk waaruit de identiteit blijkt gedurende minstens vijf jaar na zijn laatste deelneming moet worden bewaard.

Concreet houdt dit in dat een speler bij elk bezoek moet worden geregistreerd op basis van zijn gegevens die vervat zijn op het identiteitsbewijs. Een correcte registratie is in het kader van de bescherming van de speler van groot belang, aangezien de EPIS controle plaatsvindt op basis van de geregistreerde gegevens.

Uit de vaststellingen en de bewijsstukken gevoegd bij het dossier AN.58.[...] blijkt duidelijk dat er minstens 1 klant foutief werd geregistreerd in de kansspelinrichting klasse II.

Een verdere controle op de correcte uitvoering van artikel 62 van de Kansspelwet en het bijhorend uitvoeringsbesluit werd onmogelijk gemaakt, daar er een verbod op verdere medewerking werd gegeven aan het personeel, niettegenstaande de verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie, conform artikel 15, § 1, vierde lid, punt 2 van de Kansspelwet, in het kader van zijn functie kan eisen dat alle documenten die nuttig zijn in het kader van hun onderzoek worden overhandigd.

Het niet verlenen van medewerking tijdens het uitoefenen van een controle dient te worden beschouwd als een gedrag dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie. Immers, van elke legale operator mag verwacht worden dat deze medewerking verleent aan een controle die tot doel heeft na te gaan of de wettelijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II, *in casu* de correcte registratie van klanten, worden gerespecteerd.

Betrokkene diende geen verweermiddelen in.

De Kansspelcommissie is van oordeel dat is bewezen dat er minstens aan 1 speler wiens identiteit foutief werd geregistreerd toegang tot de kansspelinrichting klasse II is verleend.

De Kansspelcommissie acht het daarenboven bewezen dat door het weigeren om documenten te overhandigen aan de verbindingsofficier bij de Kansspelcommissie in het kader van de controle, een gedrag werd gesteld dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie.

De Kansspelcommissie oordeelt dat de inbreuk op artikel 36 en 37 en op artikel 62 van de Kansspelwet en artikel 1 en 2 van het Koninklijk Besluit van 15 december 2004 betreffende het toegangsregister in de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I of II ten laste van betrokkene is aangetoond.

VII. BEPALING VAN DE SANCTIE

Betrokkene dient op de hoogte te zijn van alle wettelijke bepalingen inzake de uitbating van een kansspelinrichting klasse II en er op toe te zien dat alles conform de wettelijke regelgeving verloopt.

Betrokkene dient daarenboven zijn volledige medewerking te verlenen bij het uitoefenen van een controle.

INZAKE DE PROCEDURE S2022/040

Artikel 15/2, § 1 van de Kansspelwet bepaalt dat de commissie aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, een waarschuwing richt, de vergunning schorst of intrekt voor een bepaalde tijd of een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen oplegt.

Zowel de inbreuk inzake het niet verlenen van medewerking aan de controle als het foutief registreren maakt het voorwerp uit van de sanctieprocedure met volgnummer S2022/040. De geviseerde sanctie in de kennisgeving van 31 maart 2022 inzake de procedure met volgnummer S2022/040 is maximaal de intrekking van de vergunning.

Er werden door betrokkene geen verweermiddelen ingediend en bijgevolg geen verzachtende omstandigheden ingeroepen.

Niettemin is de Kansspelcommissie van oordeel dat een intrekking van de vergunning niet in verhouding staat tot de bewezen inbreuken en wenst zij bij de bepaling van de administratieve sanctie rekening te houden met de zwaarwichtigheid van de inbreuken en met het feit dat betrokkene niet eerder werd gesanctioneerd.

De Kansspelcommissie meent dat een tijdelijk exploitatieverbod van 10 speelposten gedurende twee weken volstaat om betrokkene te doen inzien dat het correct registreren van klanten noodzakelijk is teneinde problemen inzake identificatie en het onterecht verlenen van toegang te vermijden, en dat het verlenen van medewerking bij de uitvoering van een controle verplicht is. [...]"

IV. Onderzoek van het eerste middel (vierde onderdeel)

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 15, § 1, vierde lid, punt 2, en § 2, tweede en vierde lid, 15/2, § 1, 36, punt 2, en 62 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet), van het koninklijk besluit van 15 december 2004 ‘betreffende het toegangsregister in de speelzalen van kansspelinrichtingen van klasse I of II’, van artikel 5, c), van

verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van het evenredigheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Als vierde onderdeel laat de verzoekende partij onder meer gelden dat het beweerd gebrek aan medewerking tijdens de inspectie haar niet kan worden verweten aangezien de persoon die zich niet gedragen zou hebben op een wijze die beantwoordt aan de door de kansspelwet voorgeschreven vereisten van de functie geen bestuurder noch zaakvoerder is van de nv Pavaber. Artikel 36 van de kansspelwet kan bijgevolg niet geschonden zijn en de verzoekende partij wordt gesanctioneerd voor feiten die, indien ze bewezen zouden zijn, gepleegd zijn door een derde.

5. De verwerende partijen antwoorden dat de heer I.V. zich tijdens het controlebezoek van 11 december 2021 heeft gedragen als de zaakvoerder van de kansspelinrichting Golden Palace, dat het proces-verbaal van vaststelling bewijskracht heeft tot het tegendeel bewezen is en dat door de verzoekende partij niet wordt bewezen dat zij wel haar volledige medewerking heeft verstrekt aan het verloop van het controlebezoek.

6. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de heer I.V., die reeds meer dan 20 jaar actief is in de sector, altijd actief heeft meegewerkt aan de correcte uitvoering van de controles, wat door de diensten van de Kansspelcommissie kan worden bevestigd. Voorts stelt zij dat de verwerende partijen trachten de bewijslast om te keren.

7. In hun laatste memorie voegen de verwerende partijen nog toe dat de kansspelwet geen definities bevat van de begrippen ‘zaakvoerder’ en ‘bestuurder’, dat uit het proces-verbaal blijkt dat tijdens het controlebezoek geen (officieel) personeel van de verzoekende partij aanwezig was, dat de heer I.V. zich

tijdens de controle gedroeg als personeelsverantwoordelijke en het personeel instructies gaf, dat het aanwezige personeel die instructies gestaag opvolgde en dat de heer I.V. zich ook gedroeg als zaakvoerder van de kansspelinrichting(en) waarbij quasi geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de inrichting ‘Golden Palace’ en de inrichting van de verzoekende partij.

8. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat, ongeacht de begripsomschrijving van ‘zaakvoerder’ en ‘bestuurder’, vennootschappen overeenkomstig het wetboek van vennootschappen en verenigingen vertegenwoordigd worden door haar organen en/of aangestelden, en dat uit het gevoerde verweer blijkt dat tijdens de inspectie geen persoon aanwezig was die haar juridisch kon binden.

Beoordeling

9. Om een vergunning klasse B te kunnen verkrijgen moeten, indien de aanvrager een rechtspersoon is, de bestuurders en zaakvoerders “volledig hun burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie” (artikel 36, punt 2, van de kansspelwet). Naar eis van artikel 37 van de kansspelwet moet de houder van een vergunning klasse B aan dezelfde voorwaarde blijven voldoen.

10. In het proces-verbaal (nr. AN.58.[...]) van 11 december 2021 wordt vermeld dat de verzoekende partij, op basis van de vermeldingen in de Kruispuntbank van Ondernemingen, twee bestuurders heeft, met name M.M. en S.M..

Met de bestreden beslissing wordt de verzoekende partij gesanctioneerd met een tijdelijk exploitatieverbod wegens “het niet verlenen van medewerking tijdens het uitoefenen van een controle”, zijnde “een gedrag dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie”. Uit de bestreden beslissing noch uit het proces verbaal van 11 december 2021 blijkt evenwel dat een bestuurder of zaakvoerder van de verzoekende partij betrokken was bij het ten laste gelegde gebrek aan medewerking. Door in de bestreden beslissing uitdrukkelijk te

overwegen dat “van elke legale operator mag verwacht worden dat deze medewerking verleent aan een controle” wordt artikel 36, punt 2, *juncto* artikel 37 van de kansspelwet daarenboven geschonden door de tekortkoming aan de vereisten van de functie rechtstreeks toe te schrijven aan de rechtspersoon en niet aan de natuurlijke personen die haar vertegenwoordigen.

11. Het vierde onderdeel van het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Kansspelcommissie van 15 juni 2022 waarbij aan de verzoekende partij een tijdelijk exploitatieverbod van 10 speelposten gedurende twee weken wordt opgelegd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig juni 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