

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.129 van 11 september 2025
in de zaak A. 237.689/VII-41.745**

In zake : de NV GOLDEN PALACE ANTWERPEN
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
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 november 2022, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 14 september
2022 waarbij aan de verzoekende partij een waarschuwing wordt gegeven wegens
inbreuken op de kansspelwetgeving.

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 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 16 januari 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Slegers, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman 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 Golden Palace Antwerpen en de nv Pavaber 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 14 september 2022 spreekt de Kansspelcommissie ten aanzien van de verzoekende partij een waarschuwing uit.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

"I. FEITEN

Tijdens een controle van 11 december 2021 in de kansspelinrichting klasse II gelegen te Breydelstraat 19-21, 2018 Antwerpen werd vastgesteld dat er minstens één klant foutief werd geregistreerd, waarna volgens het proces-verbaal AN.58[...] de verdere medewerking aan de controle op het register werd geweigerd.

II. PROCEDURE

Deze vaststellingen vervat in het dossier met notitienummer AN.58[...], bevinden zich in de sanctiedossiers S2022/038 en S2022/039.

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 betrokkene een sanctieprocedure op te starten, enerzijds met het oog op het opleggen van een administratieve sanctie (S2022/038), en anderzijds met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete (S2022/039), 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 heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van mondelinge verweermiddelen tijdens de hoorkamer van 13 juli 2022 en het neerleggen van een schriftelijke nota. Betrokkene maakte tevens gebruik van de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren op het verkregen afschrift van de hoorzitting.

III. VOORWERP VAN DE PROCEDURE EN WETTELIJKE BASIS

De sanctieprocedure S2022/038 strekt tot het opleggen van een administratieve sanctie conform artikel 15/2, § 1 van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna: ‘de Kansspelwet’), op basis van de feiten vervat in het dossier met notitienummer 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 klasse I of II.

De sanctieprocedure S2022/039 strekt tot het opleggen van een administratieve geldboete conform artikel 15/3 van de Kansspelwet op basis van de feiten vervat in het dossier met notitienummer AN.58.[...] die mogelijks een inbreuk uitmaken 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.
[...]

IV. RECHTEN VAN VERDEDIGING

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

Betrokkene heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van mondelinge verweermiddelen tijdens de hoorkamer van 13 juli 2022 en het neerleggen van een schriftelijke nota. Betrokkene maakte tevens gebruik van de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren op het verkregen afschrift van de hoorzitting.

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

De rechten van verdediging werden wel degelijk gerespecteerd.

V. ONTVANKELIJKHEID

Huidige sanctieprocedure heeft betrekking op feiten die blijken uit de vaststellingen gedaan in het kader van het controleonderzoek met notitienummer AN.58.[...].

Deze sanctieprocedures zijn verlopen overeenkomstig de bepalingen van artikel 15 e.v. van de Kansspelwet.

Alle handelingen die door de kansspelcommissie in deze procedure zijn gesteld, geschieden binnen de daartoe voorziene termijnen en vormen.

Het verweer van betrokkene, als zou de beslissing tot opstart van de procedure nietig zijn, is ongegrond.

Ten eerste wordt de opstart van een sanctieprocedure niet wettelijk geregeld. De artikel 15/4 tot en met 15/6 van de Kansspelwet bepalen enkel de te respecteren termijnen, de mogelijke manieren om verweer in te dienen en de informatie die aan betrokkene moet worden megedeeld in de brief waarin wordt verzocht om verweermiddelen in te dienen.

In geval van een inbreuk op artikel 62 van de Kansspelwet geldt daarenboven dat indien de procureur des Konings beslist om geen gevolg te geven aan de feiten waarvan sprake in het proces-verbaal, de Kansspelcommissie de procedure van artikel 15/3 van de Kansspelwet met oog op het opleggen van de administratieve geldboete moet opstarten.

Ten tweede is de beslissing tot het opstarten van een sanctieprocedure genomen door de Kansspelcommissie, met een volstrekte meerderheid van stemmen en onder verwijzing naar het proces-verbaal en de daarin vervatte mogelijke inbreuken op de Kansspelwet.

Ten derde bevat de kennisgevingsbrief aan betrokkene alle, volgens de artikelen 15/4 tot en met 15/6 van de Kansspelwet, wettelijk verplichte vermeldingen en werden alle wettelijke termijnen in de procedure gerespecteerd.

Ten vierde is de vermelding in de kennisgevingsbeslissing dat er sprake zou zijn van ‘meerdere foutieve registraties’ niet van die aard om tot de nietigheid van de beslissing tot opstart van de procedure, laat staan de nietigheid van onderhavige beslissing, te besluiten. Immers wordt eerst na het doorlopen van de sanctieprocedure bepaalt welke inbreuken weerhouden worden en kunnen leiden tot een administratieve geldboete in de zin van artikel 15/3 van de Kansspelwet, respectievelijk administratieve maatregel in de zin van artikel 15/2 van de Kansspelwet.

De procedure is wel degelijk ontvankelijk.

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 Breydelstraat 19-21, 2018 Antwerpen, geëxploiteerd onder vergunning B4990 en verbonden met de kansspelinrichting klasse II gelegen te Statiestraat 23-25, 2018 Antwerpen, geëxploiteerd onder vergunning B4047 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 werd 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 deze gegevens.

Inzake de foutieve registratie van één speler, stelt betrokkene dat de identificatie van deze speler wel degelijk plaatsvond en de registratiefiche alle verplicht te registreren gegevens bevatte. De vermeende inbreuk betreft enkel een foutieve interpretatie van het identiteitsdocument, waardoor de tweede voornaam van de speler als familienaam werd beschouwd, hetgeen hoogstens een materiële fout betreft en geen inbreuk vormt op de identificatie- en registratieplicht. Enige andere uitgebreidere interpretatie van de Kansspelwet en het besluit is in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Uit de vaststellingen en de bewijsstukken gevoegd bij het dossier AN.58[...] blijkt duidelijk dat er minstens 1 klant niet correct werd geregistreerd in de kansspelinrichting klasse II, daar zijn tweede voornaam als familienaam werd geregistreerd en zijn reële familienaam niet werd geregistreerd. Een verdere controle van het register werd niet uitgevoerd.

De vaststelling toont niet aan dat deze fout doelbewust werd gemaakt, maar wijst wel op een onzorgvuldigheid bij het registratieproces, die verregaande gevolgen kan hebben in het geval de klant de toegang zou moeten worden verboden.

De Kansspelwet vereist in artikel 62 geen intentioneel handelen. Onachtzaamheid, zijnde een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg volstaat om een niet correcte registratie als een inbreuk op de goede uitvoering van de registratieplicht te bestempelen.

De Kansspelcommissie oordeelt dat de inbreuk 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.

Inzake het weigeren van medewerking aan de controle haalt betrokkene aan dat de controle niet feilloos gebeurde en het voor het aanwezige personeel niet onmiddellijk duidelijk was wat het doel was van de controle en wie de controle uitvoerde. Doordat de controleurs de speelzaal in eerste instantie wilden sluiten, verliep de controle van bij het begin ongemakkelijk. Met betrekking tot de vermeende weigering tot medewerking door een verantwoordelijke maakt het proces-verbaal gewag van een telefoongesprek tussen de verbindingsofficier en deze verantwoordelijke. Betrokkene stelt in zijn verweer dat het voor de verantwoordelijke niet duidelijk was wie hij aan de lijn had, maar dat werd gemeld dat geen lijst van aanwezigen kon worden uitgeprint, daar dit niet is voorzien in het informaticaprotocol en dit daarenboven mogelijk in strijd is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Betrokkene stelt dat de medewerking aan de controle niet werd geweigerd, maar dat niet kon worden voldaan aan de manier waarop de verbindingsofficier wou dat de controle zou verlopen.

Het proces-verbaal vermeldt evenwel duidelijk dat zowel de lokale politie

als de verbindingsofficier zich hebben kenbaar gemaakt tegenover de werkneemster aan het onthaal voordat de speelhal werd betreden. De hoedanigheid van de controleurs was bijgevolg gekend van bij aanvang van de controle waardoor een volledige medewerking aan de uitvoering van deze controle vermocht verwacht te worden. In het proces-verbaal is duidelijk vermeld dat geen verdere controle op de registratie kon worden uitgevoerd daar de verantwoordelijke aan het personeel opdracht had gegeven geen toegang te geven tot het register van de spelers om reden dat de controleurs het recht niet hadden om het toegangsregister op te vragen en de registratiefiches van de klanten te controleren.

Uit de feiten vervat in het proces-verbaal blijkt duidelijk dat de controle op de correcte uitvoering van de registratie niet kon plaatsvinden.

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 vermag verwacht te 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. Anders oordelen zou betekenen dat geen adequate controles meer kunnen worden uitgevoerd en de Kansspelcommissie de mogelijkheid ontnomen wordt om inbreuken op te sporen en vast te stellen op een reglementering die van openbare orde is en als doel heeft om de speler te beschermen.

De Kansspelcommissie oordeelt dat de inbreuk op artikel 36 en 37 van de Kansspelwet ten laste van betrokkene is aangetoond.

VII. BEPALING VAN DE SANCTIE

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 op artikel 62 van de Kansspelwet (inzake de registratieplicht) als deze op de artikelen 36 en 37 van de Kansspelwet (inzake het handelen volgens de vereisten van de functie) maken het voorwerp uit van de sanctieprocedure met volgnummer S2022/038. De geviseerde sanctie in de kennisgeving van 31 maart 2022 inzake de procedure met volgnummer S2022/038 was maximaal de intrekking van de vergunning.

Artikel 15/3 van de Kansspelwet bepaalt dat de commissie, ingeval van inbreuk op de artikel 62 van de Kansspelwet, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 15/1, §1, aan de daders een administratieve geldboete moet opleggen, waarvan het minimum en maximum bedrag is bepaald bij artikel 64 van de Kansspelwet.

Enkel de inbreuk op artikel 62 van de Kansspelwet (inzake de registratieplicht) maakt het voorwerp uit van de sanctieprocedure met volgnummer S2022/039. De geviseerde sanctie in de kennisgeving van 31 maart 2022 inzake de procedure met volgnummer S2022/039 is een administratieve geldboete van maximaal 200.000 euro, zoals voorzien in artikel 64 van de Kansspelwet.

Bij de beoordeling van de sanctie houdt de Kansspelcommissie rekening met het feit dat:

- slechts 1 foutieve registratie werd vastgesteld
- uit de aard van de foutieve registratie vervat in de vaststellingen blijkt dat deze niet opzettelijk is uitgevoerd maar een interpretatiefout betreft bij het manueel registreren van de klant
- betrokkene een intern controlesysteem heeft om foutieve registraties te detecteren en recht te zetten (procedure S2022/038 en S2022/039)
- betrokkene, zoals aangekondigd tijdens de hoorzitting, de nodige bewustwording bij haar personeelsleden creëert om de regelgeving te respecteren (procedure S2022/038 en S2022/039)
- er bij eerdere controles in de kansspelinrichtingen uitgebaat door betrokkene, steeds medewerking aan controles is verleend (procedure S2022/038)
- betrokkene via zijn aanwezigheid op de hoorzitting heeft aangetoond dat hij zich ten volle bewust is van de problemen waar het om gaat en van zijn verantwoordelijkheden

De Kansspelcommissie meent dat het intrekken van de vergunning B4990 enerzijds en het opleggen van een administratieve geldboete van 200.000 euro anderzijds niet in verhouding staat tot de gepleegde inbreuken.

De Kansspelcommissie is van oordeel dat de waarschuwing in deze, als signaal om betrokkene in de toekomst te weerhouden van het plegen van identieke inbreuken (waarbij nog wordt opgemerkt dat elk van de inbreuken een waarschuwing verantwoordt), de gepaste maatregel is met toepassing van artikel 15/2 van de Kansspelwet.

De Kansspelcommissie is van oordeel dat met toepassing van artikel 15/3 Kansspelwet de minimale administratieve geldboete van 208 euro volstaat voor de inbreuk op artikel 62 van de Kansspelwet.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Belangexceptie

4. De verwerende partijen werpen op dat de verzoekende partij enkel een moreel nadeel inroept dat in het verzoekschrift niet verder wordt geconcretiseerd en dat het opleggen van een waarschuwing geen directe benadeling inhoudt.

5. Volgens de verzoekende partij verschaft de enkele vaststelling dat met de bestreden beslissing een sanctie wordt opgelegd haar een voldoende belang bij het vernietigingsberoep.

Beoordeling

6. 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.

7. Artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) verleent aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid om inbreuken op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten te sanctioneren met een waarschuwing, de schorsing of de intrekking van de vergunning en het tijdelijk of definitief verbod om een of meer kansspelen te exploiteren.

Onmiskenbaar strekt de bestreden beslissing tot het sanctioneren van de verzoekende partij wegens inbreuken op de kansspelwet. In de gegeven omstandigheid beschikt de verzoekende partij, die meent dat zij ten onrechte wordt bestraft, over een voldoende (moreel) belang om de nietigverklaring van de bestreden beslissing na te streven.

8. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In het eerste middel, dat uit drie onderdelen bestaat, 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 kansspelwet, van het koninklijk besluit van 15 december 2004 ‘betreffende het toegangsregister in de speelzalen van kansspelinrichtingen van klasse I, II en de vaste kansspelinrichtingen klasse IV’ (hierna: het koninklijk besluit van 15 december 2004), van artikel 5, lid 1, 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’ (hierna: verordening (EU) 2016/679), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van het evenredigheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat het proces-verbaal waarop de bestreden beslissing is gebaseerd, onvolledig is omdat de heer I.V., die betrokken was bij de feiten, nooit is uitgenodigd voor een verhoor. Als gevolg daarvan zijn de feiten onvoldoende bewezen en/of niet rechtmatig vastgesteld. De Kansspelcommissie had volgens de verzoekende partij de verplichting om het verhoor alsnog te organiseren, maar heeft dit nagelaten, wat wijst op een onzorgvuldig handelen en een gebrekkige motivering van de bestreden beslissing.

Aangaande het tweede middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat de opgelegde sancties disproportioneel zijn. Hoewel er twee verschillende procedurenummers werden aangemaakt, heeft de Kansspelcommissie beide sancties in één beslissing opgenomen. Die sancties, namelijk een administratieve geldboete en een waarschuwing, bestraffen echter dezelfde feiten, namelijk het onjuist registreren van spelers en een vermeende weigering om samen te werken.

De verzoekende partij licht bij het derde onderdeel toe dat de vermeende inbreuken niet zijn gepleegd en dat de sancties onterecht zijn opgelegd. Ten eerste is de controle door de Kansspelcommissie gebrekkig uitgevoerd. Daarnaast stelt zij dat de registratie van spelers correct is verlopen en dat eventuele fouten slechts neerkomen op materiële vergissingen zonder kwaad opzet. Eveneens is het intern verificatieproces werkzaam geweest en rijzen er vragen of de registratieverplichtingen in overeenstemming zijn met het beginsel van de minimale gegevensverwerking, zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679.

10. De verwerende partijen werpen op dat de kritiek in het eerste middelonderdeel op de administratieve geldboete die opgelegd werd wegens een gebrek aan medewerking tijdens de controle niet ontvankelijk is omdat met de bestreden beslissing enkel een waarschuwing wordt uitgesproken. Tegen de administratieve geldboete staat daarentegen beroep open bij de rechtbank van eerste aanleg. Over de grond van de zaak benadrukken zij dat uit het proces-verbaal blijkt dat het gebrek aan medewerking zowel uitging van het aanwezige personeel als van de heer I.V. die in de gegeven omstandigheden niet bijkomend moest gehoord worden. Voor het overige hebben de vaststellingen in het proces-verbaal bewijswaarde tot het tegendeel en wordt in dit geval niet aangetoond dat er wel degelijk sprake was van de door de kansspelwet vereiste medewerking.

Omtrent het tweede middelonderdeel preciseren zij dat verscheidene feiten afzonderlijk vervolgd kunnen worden. Artikel 15/3 van de kansspelwet verzet er zich niet tegen dat een administratieve geldboete wordt

opgelegd, naast andere mogelijke sancties. Hoewel er formeel sprake is van twee aparte procedures, is het de Kansspelcommissie toegestaan om ze om proceseconomische redenen samen te behandelen. Het *non bis in idem*-beginsel is te dezen niet geschonden omdat de kansspelwet uitdrukkelijk de cumulatie van sancties toestaat.

De verwerende partijen weerleggen het derde middelonderdeel in essentie door erop te wijzen dat de foutieve registratie van een speler, waarbij de tweede voornaam in plaats van de familienaam in de databank werd ingevoerd, een correcte controle onmogelijk maakt en dat deze fout opgemerkt had moeten worden alvorens toegang te verlenen tot de speelzaal. Voorts werd de zogenaamde “dubbele registratieplicht” eertijds goedgekeurd door de Gegevensbeschermingsautoriteit.

11. In haar memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij met betrekking tot de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel op dat er geen twee aparte beslissingen werden genomen. Over de grond van de zaak herhaalt zij dat niet alle relevante feiten vastgesteld konden worden zonder de heer I.V. te horen. Aangaande het tweede onderdeel wijst zij er opnieuw op dat met dezelfde beslissing een bestuurlijke geldboete en een administratieve sanctie werd opgelegd als bestraffing voor dezelfde feiten. Volgens de verzoekende partij kan in zake de in het derde middelonderdeel aangevoerde kritieken, niet tegelijk tegengeworpen worden dat enerzijds een verificatieproces voldoende is voor het aanpakken van registratieproblemen en anderzijds dat de controle moet plaatsvinden vooraleer toegang te verlenen tot de speelzaal. De verzoekende partij meent dat de Kansspelcommissie vasthoudt aan een formalistische visie op de registratieverplichting, terwijl dergelijke visie enkel aanvaardbaar is om de doelstellingen van verordening (EU) 2016/679 te bewerkstelligen.

Beoordeling

Eerste onderdeel

Ontvankelijkheid

12. De bestreden waarschuwing, opgelegd in de sanctieprocedure met volgnummer S2022/038, steunt zowel op de foutieve registratie, als op het gebrek aan medewerking door de bestuurder van de verzoekende partij met de controlediensten. De verzoekende partij heeft dan ook belang bij het middelonderdeel gericht tegen de vaststellingen in het proces-verbaal met betrekking tot het gebrek aan medewerking.

13. Het eerste middelonderdeel is ontvankelijk.

Gegrontheid

14. Artikel 15, § 2, derde lid, van de kansspelwet bepaalt dat een proces-verbaal, opgesteld door de aangewezen personeelsleden van het secretariaat van de Kansspelcommissie tijdens een onderzoek ter plaatse naar inbreuken op deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan, bewijskracht heeft tot het tegendeel bewezen is. Uit de bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal volgt dat de materiële vaststellingen die erin worden gemaakt voor waar aangenomen moeten worden tenzij het tegenovergestelde wordt bewezen. Dergelijk bewijs wordt niet geleverd door het eenvoudig tegenspreken of in twijfel trekken van de vaststellingen in het proces-verbaal.

Uit de vermelding in het proces-verbaal dat de heer I.V. nog schriftelijk zal worden uitgenodigd voor een verhoor, volgt niet dat de materiële vaststellingen inzake het gebrek aan medewerking onjuist of onvolledig zouden zijn. Evenmin diende de Kansspelcommissie met toepassing van artikel 15, § 2, vierde lid, van de kansspelwet over te gaan tot het inwinnen van bijkomende inlichtingen bij de politiediensten of de administratieve diensten van de Staat.

Aangezien de vaststellingen in het proces-verbaal over het gebrek aan medewerking op zich voldoende duidelijk zijn in het kader van een sanctieprocedure, kan tot slot niet worden aangenomen dat de bestreden beslissing niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen.

15. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

16. Uit artikel 15/2, § 1, van de kansspelwet volgt dat de Kansspelcommissie de mogelijkheid heeft om uiteenlopende administratieve sancties op te leggen, gaande van de waarschuwing tot de intrekking van de vergunning. In de sanctieprocedure S2022/038 heeft de Kansspelcommissie aan de verzoekende partij een waarschuwing opgelegd. Aldus werd allesbehalve de zwaarst mogelijke sanctie opgelegd.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de Kansspelcommissie bij het bepalen van de sanctie rekening heeft gehouden met het feit dat slechts een foutieve registratie werd vastgesteld, geen opzet aan de basis ligt van die fout maar “een interpretatiefout [...] bij het manueel registreren van de klant”, de verzoekende partij beschikt over een “intern controlesysteem [...] om foutieve registraties te detecteren en recht te zetten”, de personeelsleden worden aangemoedigd om de regelgeving te respecteren en er bij vroegere controles steeds medewerking werd verleend.

In het licht van deze vaststellingen overtuigt de verzoekende partij niet dat de opgelegde sanctie in een onredelijk verband van evenredigheid staat tot de vastgestelde inbreuk.

17. Op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd, luidde artikel 15/3, § 1, van de kansspelwet als volgt:

“Onverminderd de maatregelen bepaald in artikel 15/2, legt de commissie, in geval van inbreuk op de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3,

43/4, 46, 54, 58, 60, 62, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 15/1, § 1, aan de daders een administratieve geldboete op.”

Uit de aangehaalde bepaling volgt dat bepaalde inbreuken op de kansspelwet, zoals onder meer op artikel 62 van de kansspelwet (foutieve registratie van spelers), kunnen worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete, “onverminderd” het opleggen van de administratieve maatregelen die voorzien zijn in artikel 15/2 van dezelfde wet. Het beginsel *non bis in idem* is dus niet van toepassing. Voor dezelfde inbreuk kan tegelijk op grond van artikel 15/2 van de kansspelwet een bestuurlijke maatregel, zoals een waarschuwing, worden opgelegd en een administratieve geldboete. In het licht van artikel 15/3, § 1, van de kansspelwet heeft de bewering van de verzoekende partij dat op artificiële wijze twee aparte procedurenummers werden gebruikt om dezelfde feiten dubbel te kunnen sanctioneren geen enkele juridische relevantie. Evenmin valt in te zien hoe de wijze waarop de procedure werd afgewikkeld van invloed was op de beweerde disproportionaliteit van de bestraffing.

18. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

19. De Raad van State is op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State enkel bevoegd om, binnen de grenzen van het hem ontvankelijk voorgelegde geschil, een onwettig gebleken administratieve handeling te vernietigen. Hij is geen rechter die in hoger beroep kennisneemt van de betwisting die een verzoekende partij heeft met het bestuur en die een eigen beslissing in de plaats kan stellen. Dit betekent dat zelfs als de verzoekende partij elementen aanvoert die mogelijk tot een andere beoordeling zouden kunnen leiden, dit nog niet volstaat om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen. Het oneens zijn met de beoordeling gemaakt door de Kansspelcommissie, waarbij de verzoekende partij een alternatieve zienswijze voorstelt, volstaat niet om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen.

20. De voorafgaande opmerkingen van de verzoekende partij over het “ongemakkelijk” verloop van de controle en de intentie van de controleurs om de onrechtmatig geëxploiteerde dubbele zaal te sluiten, zijn niet dienstig voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing. Die elementen liggen immers niet aan de basis van de bestreden beslissing.

21. Artikel 62 van de kansspelwet luidde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing als volgt:

“In aanvulling op het door artikel 54 bepaalde, is de toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen van de klassen I, II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV slechts toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs voorlegt en de exploitant zijn volledige naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, beroep en adres in een register inschrijft.

De exploitant doet de betrokkene dat register ondertekenen.

Een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, moet gedurende ten minste vijf jaar na zijn laatste deelneming aan een kansspel worden bewaard.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd.

Hij bepaalt de voorwaarden inzake toegang tot de registers.

De commissie kan de vergunning klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen intrekken zo dat register niet of onjuist wordt bijgehouden, alsook ingeval het register niet aan de overheden wordt medegedeeld, beschadigd raakt dan wel verdwijnt.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd voor deelneming aan kansspelen via een elektronisch communicatienetwerk evenals de voorwaarden waaraan het register moet voldoen.”

Op grond van voormelde bepaling moeten de kansspelinrichtingen van de klassen I, II en de vaste kansspelinrichtingen van klasse IV een afschrift bewaren van het identiteitsbewijs dat de speler moet voorleggen en een register bijhouden waarin bepaalde gegevens over de spelers worden vermeld. Artikel 62 van de kansspelwet moet gelezen worden in het licht van het bepaalde in artikel 54 van dezelfde wet. Voormelde bepaling verbiedt de toegang tot bepaalde kansspelinrichtingen en de deelname aan bepaalde kansspelen en weddenschappen door minderjarigen en personen jonger dan 21 jaar, bepaalde beroepscategorieën (magistraten, notarissen, deurwaarders en leden van de

politiediensten buiten het kader van de uitoefening van hun functies) en personen die door de Kansspelcommissie zijn uitgesloten. Daarenboven voorziet artikel 55 van de kansspelwet in een systeem van informatieverwerking om “de kansspelcommissie in staat te stellen de bij deze wet toegekende opdrachten uit te oefenen” en “de exploitanten en het personeel van de kansspelinrichtingen in staat te stellen de naleving te controleren van de ontzegging van toegang bedoeld in artikel 54”. Door het koninklijk besluit van 15 december 2004 ‘betreffende het instellen van een systeem van informatieverwerking voor spelers aan wie de toegang tot kansspelinrichtingen van klasse I, klasse II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV wordt ontzegd’ werd dit zogenaamde EPIS-systeem (*Excluded Persons Information System*), nader uitgewerkt. De identiteitscontrole laat toe om, met behulp van het EPIS-systeem, te verifiëren of de desbetreffende persoon zich bevindt in één van de gevallen die aanleiding geven tot een toegangsverbod. De registratie van de persoonsgegevens en de bewaring van een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, laat toe dat de Kansspelcommissie nagaat wie toegang heeft gekregen tot de desbetreffende kansspelinrichtingen.

22. Het toegangsregister wordt nader geregeld in het koninklijk besluit van 15 december 2004. Ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing bepaalde artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 december 2004 dat de exploitant van een kansspelinrichting klasse I of II een toegangsregister moet bijhouden teneinde iedere persoon te identificeren die aanwezig is in de kansspelinrichting.

Artikel 2 van hetzelfde koninklijk besluit, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalde:

“Het toegangsregister wordt op gecomputeriseerde wijze bijgehouden of op papieren drager.

Het gebruikte computerprogramma moet vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de kansspelcommissie. Elke wijziging in het programma moet aan de kansspelcommissie worden gemeld. In dit geval dient de handtekening van de speler geplaatst te worden op de fotokopie van de identiteitskaart of op het stuk waaruit de identiteit blijkt. Een eenmalige handtekening volstaat dan.

De papieren drager bestaat uit een schrift, waarvan de bladen genummerd en samengebonden zijn.”

23. Anders dan de verzoekende partij wil doen geloven, blijkt uit het proces-verbaal en de bijlagen ervan dat niet de volledige naam en voornamen van een potentiële speler in het toegangsregister werden ingeschreven, zoals nochtans wordt vereist door artikel 62, eerste lid, van de kansspelwet en artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 december 2004. Meer bepaald werd een van de twee voornamen van de betrokken persoon foutief als naam geregistreerd. Met het feit dat wel een kopie van het rijbewijs werd bijgehouden, wordt door de verzoekende partij niet bewezen dat er geen foutieve registratie heeft plaatsgevonden. Op grond van artikel 15/2, § 1, van de kansspelwet, kan de Kansspelcommissie inbreuken op de identificatieverplichting beteugelen, ongeacht of ze al dan niet opzettelijk werden begaan. Een onachtzaamheid, een gebrek aan voorzichtigheid of aan voorzorg, volstaan om een niet correcte registratie als een inbreuk op de wettelijk voorgeschreven registratieverplichting aan te merken. Tot slot is het van geen belang dat een intern verificatieproces de foutieve registratie aan het licht zou hebben gebracht. De identificatieverplichting strekt er immers toe om te verhinderen dat bepaalde personen toegang zouden krijgen tot de speelzaal.

24. De verzoekende partij kan niet worden bijgetreden in zoverre zij argumenteert dat de verplichting om een afschrift van de identiteitsdocumenten te bewaren en daarnaast ook een register bij te houden met de naam en voornamen van de persoon die de speelzaal wenst te betreden, het beginsel van de minimale gegevensverwerking, zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679, miskent. Die dubbele verplichting wordt immers opgelegd door het destijds geldende artikel 62, eerste en derde lid, van de kansspelwet. Het staat niet aan de Raad van State om een wetskrachtige bepaling aan de Grondwet te toetsen.

25. In haar laatste memorie voert de verzoekende partij voor het eerst aan dat het opleggen van een sanctie met toepassing van artikel 62, eerste en derde lid, van de kansspelwet wegens een materiële misslag bij het registreren van een speler, strijdt met de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in

samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), en met artikel 6 van verordening (EU) 2016/679.

Zodoende tracht de verzoekende partij na een ongunstig auditoraatsverslag waarin de verwerping van het middelonderdeel wordt voorgesteld, *in extremis* een nieuwe wettigheidskritiek te formuleren die reeds in het inleidend verzoekschrift had kunnen worden aangevoerd. De laattijdigheid van deze kritiek brengt mee dat de in de laatste memorie geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof, die geënt is op de laattijdige uitbreiding van het middelonderdeel, niet ontvankelijk is.

26. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Conclusie

27. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

28. De verzoekende partij voert in een tweede middel, dat uit twee onderdelen bestaat, de schending aan van de artikelen 9, 15, § 2, 15/2, § 1 en 15/4 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, de rechten van de verdediging en het zorgvuldigheidsbeginsel:

“Doordat, eerste onderdeel, de Kansspelencommissie de procedure jegens de verzoekende partij opstartte zonder aan te geven welke feiten vervolgd werden;

Terwijl een redelijke en zorgvuldige overheid geen administratieve procedure opstart zonder aan de betrokken partij aan te geven welke inbreuken hem worden verweten.

En doordat, tweede onderdeel, de Kansspelencommissie de bestreden

beslissing nam op grond van een procedure die werd opgestart op basis van een onrechtmatige en nietige beslissing;
Terwijl een sanctieprocedure slechts mag worden opgestart op grond van een rechtmatige beslissing.”

De verzoekende partij zet omtrent het eerste middelonderdeel uiteen dat haar recht van verdediging werd geschonden doordat een sanctieprocedure werd aangevat op basis van een proces-verbaal waarin slechts één foutieve registratie wordt vermeld en de op 16 maart 2022 door de Kansspelcommissie genomen beslissing om de procedure op te starten, onwettig is omdat er niet voldoende duidelijk uit blijkt welke feiten of inbreuken haar worden verweten. Voorts stelt zij dat nadien de sanctieprocedure door het secretariaat van de Kansspelcommissie werd uitgebreid tot verscheidene zogezegd foutieve registraties, terwijl het secretariaat daartoe onbevoegd is. Daarenboven bevatte de oproeping onvoldoende informatie over de specifieke feiten die haar werden verweten, zodat zij geen nuttig verweer kon voeren.

Omtrent het tweede middelonderdeel beklemtoont zij dat de beslissing om een sanctieprocedure te starten nietig is en dus buiten toepassing moet worden gelaten wegens de afwezigheid van een duidelijke motivering. In die beslissing worden namelijk de vermeende overtredingen niet vermeld zodat ook geen informatie wordt verschaft over de sancties die worden overwogen.

29. De verwerende partijen antwoorden omtrent het eerste middelonderdeel dat de beslissing om de procedure op te starten werd genomen door de Kansspelcommissie en niet door de voorzitter of het secretariaat ervan. De kritiek die suggereert dat dit niet het geval zou zijn, is gebaseerd op een foutieve voorstelling van de feiten. Hoewel in de uitnodiging om verweermiddelen in te dienen, wordt gesproken over meerdere foutieve registraties, terwijl er slechts één was, werd het recht van verdediging van de verzoekende partij daardoor niet geschonden. Zij had immers toegang tot het dossier. Daarenboven neemt de bestreden beslissing slechts één foutieve registratie in aanmerking waartegen de verzoekende partij zich op nuttige wijze heeft kunnen verdedigen.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel wijzen zij erop dat de beslissing om de sanctieprocedure op te starten, duidelijk aangeeft welke feiten aan de basis ervan liggen en welke sancties overwogen worden. Uit het schriftelijk verweer en het verhoor op 13 juli 2022 blijkt dat de verzoekende partij zich met volledige kennis van zaken heeft kunnen verweren.

30. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij, aangaande het eerste middelonderdeel, dat niet kan worden nagegaan wat er precies tijdens de vergadering van de Kansspelcommissie van 16 maart 2022 werd besproken over het aantal foutieve registraties. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt zij dat met de enkele verwijzing naar de brief van 31 maart 2022 en de mogelijkheid om toegang te krijgen tot het administratief dossier, niet wordt aangetoond dat de beslissing waarbij de sanctieprocedure werd opgestart voldoende gegevens bevatte over de ten laste gelegde inbreuken. Volgens de verzoekende partij is het tot op heden onduidelijk of er eventueel andere foutieve registraties in aanmerking werden genomen die een invloed hebben gehad op de beoordeling van de Kansspelcommissie.

Beoordeling

Eerste onderdeel

31. In de beslissing tot het opstarten van een sanctieprocedure wordt uitdrukkelijk vermeld dat ze werd genomen “met volstrekte meerderheid van stemmen van de aanwezige leden in de zitting van 16 maart 2022”. Aldus blijkt die beslissing te zijn genomen overeenkomstig de regels van beraadslaging die bepaald zijn in artikel 22, tweede lid, van de kansspelwet. In zoverre wordt aangevoerd dat de beslissing tot het opstarten van de sanctieprocedure door de voorzitter of het secretariaat van de Kansspelcommissie werd genomen, mist het middel feitelijke grondslag.

32. De aangetekende brief van 31 maart 2022 waarbij de verzoekende partij werd uitgenodigd om haar verweermiddelen in te dienen bevat alle vermeldingen die voorgeschreven zijn door artikel 15/4, tweede lid, van kansspelwet, waaronder “de referenties van het proces-verbaal tot vaststelling van de inbreuk en houdende het relaas van de feiten die deze inbreuken opleveren” en “de mogelijkheid tot inzage van het dossier, alsmede het adres en de openingsuren van de dienst waar [de betrokkene] hiervoor terecht kan”.

33. De onjuiste vermelding in de uitnodiging tot het indienen van verweermiddelen dat tijdens de controle op 11 december 2021 “werd vastgesteld dat er verschillende klanten foutief werden geregistreerd”, terwijl er in het proces-verbaal slechts gewag wordt gemaakt van één foutieve registratie, heeft de verzoekende partij niet geschaad in haar recht van verdediging. Zij heeft zich immers kunnen verdedigen tegen deze foutieve aantijging en het staat vast dat de met de bestreden beslissing opgelegde waarschuwing strekt tot het sanctioneren van slechts één foutieve registratie. De Kansspelcommissie kon dan ook terecht in de bestreden beslissing overwegen dat “de vermelding in de kennisgevingsbeslissing dat er sprake zou zijn van ‘meerdere foutieve registraties’ niet van die aard [is] om tot de nietigheid van de beslissing tot opstart van de procedure, laat staan de nietigheid van onderhavige beslissing, te besluiten” aangezien “eerst na het doorlopen van de sanctieprocedure [wordt] bepaal[d] welke inbreuken weerhouden worden en kunnen leiden tot een administratieve geldboete in de zin van artikel 15/3 van de Kansspelwet, respectievelijk administratieve maatregel in de zin van artikel 15/2 van de Kansspelwet.”

Uit het procedureverloop blijkt evenmin dat de voorzitter en/of het secretariaat van de Kansspelcommissie het voorwerp van de beslissing tot het opstarten van een sanctieprocedure eigenmachtig zouden hebben uitgebreid.

34. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

35. De beslissing van 16 maart 2022 tot het opstarten van een sanctieprocedure is als volgt gemotiveerd:

“Gelet op de feiten vervat in het proces-verbaal AN.58.[...].
Gelet op de mogelijke inbreuken op de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en zijn uitvoeringsbesluiten door Golden Palace Antwerpen NV, ondernemingsnummer 0713.710.558, met maatschappelijke zetel te Oorlogskruisenlaan 120, 1120 Brussel, houder van de vergunning B4990 voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse II gelegen te Breydelstraat 19-21, 2018 Antwerpen.
Beslist de kansspelcommissie om een sanctieprocedure met referentie S2022/038 op te starten.
Deze beslissing is genomen met volstreekte meerderheid van stemmen van de aanwezige leden in de zitting van 16 maart 2022.”

36. Met voormelde motieven, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar “de feiten vervat in het proces-verbaal AN.58.[...]”, wordt duidelijk gemaakt waarom de Kansspelcommissie een sanctieprocedure aanvat. Samen met de uitnodiging om verweermiddelen in te dienen, waarin meer in het bijzonder wordt ingegaan op de feiten die ten laste worden gelegd, alsook de geschonden geachte bepalingen van de kansspelwet worden aangehaald, moet de verzoekende partij geacht worden te hebben kunnen begrijpen wat haar concreet ten laste werd gelegd.

37. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Conclusie

38. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf september 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