

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.529 van 22 januari 2026
in de zaak A. 236.218/VII-41.368**

In zake : 1. de BV BETTING SERVICE
 2. de BV R.
 3. de BV M.
 4. de BV G.
 5. M.S.
 6. S.D.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dries Pattyn
 kantoor houdend te 8200 Sint-Andries
 Rijsselstraat 274
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Van Damme
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Werfstraat 5

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd
door de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 17 februari 2022 ‘tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door boekhandelaars’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv van publiek recht Nationale Loterij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 11 juli 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dries Pattyn en Yves Van Damme, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en juridisch kader

3.1. De eerste verzoekende partij beschikt over een vergunning klasse F1 voor het inrichten van weddenschappen. Zij sluit met dagbladhandelaars overeenkomsten af om voor haar rekening weddenschappen op sportevenementen aan te nemen.

De overige verzoekende partijen baten een of meerdere dagbladhandels uit.

3.2. Artikel 43/4 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet), zoals laatst gewijzigd door artikel 42 van de wet van 28 november 2021 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken’, bepaalt:

“§ 1. Kansspelinrichtingen klasse IV zijn plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan voor rekening van de vergunninghouders F1.

Het aannemen van weddenschappen vereist een vergunning klasse F2.

Behoudens de uitzonderingen bepaald in § 5, is het verboden weddenschappen aan te nemen buiten een kansspelinrichting klasse IV.

[...]

§ 5. Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen:

1° de weddenschappen op sportevenementen en op paardenwedrennen, bij wijze van strikt omschreven nevenactiviteit door de dagbladhandelaars, natuurlijke personen of rechtspersonen, die als commerciële onderneming zijn ingeschreven in de Kruispuntbank voor ondernemingen, voor zover ze niet worden aangenomen in gelegenheden waar alcoholische dranken worden verkocht voor verbruik ter plaatse.

De Koning bepaalt de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2;

[...]”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat de wet van 28 november 2021 is geworden wordt onder artikel 41 (*Parl.St.* Kamer 2020-2021, nr. 2175/001, 39-40) het volgende gesteld:

“Overeenkomstig art. 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, kunnen bij wijze van nevenactiviteit weddenschappen op sportevenementen en op paardenwedrennen worden geëxploiteerd door dagbladhandelaars.

Oorspronkelijk werd deze mogelijkheid voorzien om de krantenwinkels de kans te geven om de geleden verliezen als gevolg van de online persverkoop het hoofd te bieden.

Uit de praktijk blijkt dat deze bepaling haar oorspronkelijk doel miste en dat er valse dagbladhandels of schijndagbladhandels gecreëerd worden met het enkele doel dergelijke weddenschappen te exploiteren. Het betreft winkels die opereren onder de noemer van dagbladhandel maar zich vooral richten op de verkoop van sportweddenschappen, in mindere mate gecombineerd met het verkopen van loterijproducten, frisdrank en rookwaren. In sommige gevallen is er geen of weinig kranten- of tijdschriftenverkoop. Bovendien zijn deze ‘dagbladhandels’ vaak visueel ingericht als wedkantoor, niettegenstaande het aantal wedkantoren in aantal beperkt is en dat de voorwaarden om een vergunning te verkrijgen en te exploiteren voor beide types van vergunning verschillend zijn.

Naast deze valse dagbladhandels wordt eveneens vastgesteld dat ook andere soorten winkels zoals nachtwinkels weddenschappen aanbieden bij wijze van nevenactiviteit waardoor het totale aanbod van weddenschappen te groot wordt.

Het wetsontwerp beoogt de exploitatie van weddenschappen door valse dagbladhandels en nachtwinkels niet langer mogelijk te maken. Het bepaalt dus dat de Koning de draagwijdte van de nevenactiviteit bepaalt.”

3.3. Op 17 februari 2022 wordt het bestreden koninklijk besluit genomen. De bepalingen ervan luiden als volgt:

“HOOFDSTUK 1. - Wijzigingen van het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV

Artikel 1. In het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, wordt een artikel 2/1 ingevoegd, luidende:

‘Art. 2/1. Er mogen maximaal 4 terminals of informaticatoepassingen worden geëxploiteerd om weddenschappen aan te nemen.’

Art. 2. Artikel 4 van hetzelfde besluit, wordt vervangen als volgt:

‘Art. 4. De aanneming van weddenschappen kan slechts beschouwd worden als nevenactiviteit indien:

1° de weddenschappen enkel worden aangenomen tussen 6u en 20u;

2° de totale inzetten voor weddenschappen niet meer dan 250.000 euro per

jaar bedragen;

3° de dagbladhandelaar minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen met actuele verschijningsdatum te koop aanbiedt en uitstalt en de jaaromzet uit de verkoop van deze titels minstens 25.000 euro bedraagt;

4° de dagbladhandelaar een overeenkomst heeft met een F1-vergunninghouder zonder enig exclusiviteitsbeding ten gunste van deze F1 vergunninghouder.’.

Art. 3. Artikel 4 van hetzelfde besluit, vervangen door artikel 2, wordt aangevuld als volgt:

‘5° de omzet uit de aanneming van weddenschappen niet meer bedragen dan 20% van de totale omzet;

6° de aangebrachte reclame, zowel langs de straatzijde als in de winkelruimte zelf, voor maximaal 1/5e op de aanneming van weddenschappen is gericht en in totaal niet meer dan 3 m² in beslag neemt;

7° de aanneming van weddenschappen niet meer dan 1/5e van de totale winkelruimte in beslag neemt en in totaal niet meer dan 10 m² in beslag neemt.”.

Art. 4. In hetzelfde besluit wordt een artikel 4/1 ingevoegd, luidende:

‘Art. 4/1. De vergunninghouder F2 is gehouden de leeftijd van de speler zoals bepaald in artikel 54, § 1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, te controleren.’.

Art. 5. In artikel 5 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘die een weddenschap aanneemt buiten een kansspelinrichting klasse IV’ opgeheven.

HOOFDSTUK 2. - Wijzigingen van het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders klasse F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding

Art. 6. In artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders klasse F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de bestaande tekst van het eerste lid wordt paragraaf 1 vorm;

2° het tweede en het derde lid worden vervangen als volgt:

‘§ 2. Voor de aanvragen en hernieuwingen die betrekking hebben op de aanneming van weddenschappen door de dagbladhandelaars zoals bedoeld in artikel 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, dienen bij de aanvraag van de vergunning klasse F2 volgende documenten te worden gevoegd:

1° de factuur of het contract van de persdistributeur, eventueel aangevuld met een ander document, waaruit blijkt dat er minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen te koop worden aangeboden;

2° de overeenkomst tussen de dagbladhandelaar en de F1-vergunninghouder waarvan de duur niet langer mag zijn dan de termijn

waarvoor de dagbladhandelaar een vergunning F2 heeft, met een maximum van 3 jaar;

3° het door de bevoegde instantie ingevulde en ondertekende typedocument ‘ADVIES BURGEMEESTER INZAKE DAGBLADHANDELAARS’ waarvan het model als bijlage IV bij dit besluit is gevoegd. Dit advies dient minstens betrekking te hebben op de voorwaarden bepaald bij artikel 43/4, § 5, 1° van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

De aanvragen tot vernieuwing van de vergunning klasse F2 door de dagbladhandelaars moeten eveneens boekhoudkundige documenten bevatten waarmee kan worden nagegaan of:

1° de jaarlijkse omzet uit de verkoop van perstitels minstens 25.000 euro bedraagt;

2° de jaarlijkse inkomsten uit de aanneming van weddenschappen niet meer bedragen dan 20% van de totale omzet.

Voor elke nieuwe vergunningsaanvraag moet de dagbladhandelaar die F2-vergunninghouder wordt, binnen de drie maanden na de eerste periode van twaalf maanden na het bekomen van een vergunning zelf rapporten over de jaaromzet verkregen uit weddenschappen en de jaaromzet uit de verkoop van persuitgaven. Nadien gebeurt de controle door rapportering bij elke driejaarlijkse hernieuwing van de vergunning.

§ 3. Bij ontstentenis van advies bedoeld in de paragrafen 1 en 2 binnen de 2 maanden na datum van de verzending of na datum van ontvangstbewijs door de gemeente mag de procedure worden voortgezet.

Indien binnen de termijn bedoeld in het vorige lid niet is ingegaan op de adviesaanvraag, moet de aanvrager deze adviesaanvraag bij de vergunningsaanvraag voegen, samen met het bewijs van de datum van de adviesaanvraag.’.

Art. 7. In hetzelfde besluit, wordt een bijlage IV ingevoegd die bij dit besluit als bijlage 1 wordt gevoegd.

HOOFDSTUK 3. - Overgangs- en slotbepalingen

Art. 8. De dagbladhandelaars die houder zijn van een vergunning F2 en die op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit besluit over een door de kansspelcommissie toegekende vergunning F2 beschikken, moeten uiterlijk op 1 januari 2023 voldoen aan de artikelen 1 en 3.

Art. 9. De Minister van Economie, de Minister van Financiën, de Minister van Volksgezondheid, de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken, en de Staatssecretaris belast met de Nationale Loterij, zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.”

De strekking van het koninklijk besluit wordt in het verslag aan de Koning als volgt omschreven:

“Het huidige ontwerp van koninklijk besluit dat U wordt voorgelegd, bepaalt de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door de dagbladhandelaren, namelijk de aanneming van weddenschappen, met toepassing van artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de

bescherming van de spelers, als gewijzigd bij de wet van 28 november 2021 om Justitie menselijker, sneller en straffer te maken.

Een koninklijk besluit van 22 december 2010 bepaalt reeds voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV. In 2019 heeft de wetgever beslist om aan de dagbladhandelaren toe te staan om als nevenactiviteit weddenschappen aan te nemen. Hiermee wou de wetgever de dagbladhandelaren in de mogelijk stellen om de daling van het verkoopcijfers van de gedrukte pers ten gevolge van de opmars van de digitale media te compenseren. Het was de bedoeling van de wetgever om de aanneming van weddenschappen uitsluitend toe te staan in dagbladhandelaren. Echter het gebrek aan de bepaling van de kenmerken van een dagbladhandel en criteria voor de nevenactiviteit heeft ervoor gezorgd dat er zich ook inrichtingen gingen vestigen die weddenschappen aanbieden onder de noemer ‘dagbladhandelaar’, terwijl ze in feite niet beantwoorden aan de kenmerken daarvan. Dit fenomeen noemt men ‘schijndagbladhandelaren’. Steeds meer ontwikkelen deze ‘schijndagbladhandelaren’ zich als kleine wedkantoren. Door dit fenomeen zagen we de afgelopen jaren een enorme toename van het aanbod van weddenschappen, want in tegenstelling tot de wedkantoren is er voor de dagbladhandelaren geen strikte beperking in het aantal vergunningen die toegekend kunnen worden. Deze praktijk zorgt er ook voor dat deze ‘schijndagbladhandelaren’ de bepalingen inzake vestiging, die van toepassing zijn op wedkantoren, omzeilen, waardoor ze zich kunnen vestigen in de nabijheid van scholen en andere plaatsen die frequent bezocht worden door minderjarigen. Kortom, de praktijk van ‘schijndagbladhandelaren’ ondermijnt de kansspelwet en daarom moet die worden aangepakt. Om de spelers, en in het bijzonder de minderjarigen, te beschermen tegen de invloeden van het gokken en om de maatschappij te behoeden voor een normalisering van het gokken, is het belangrijk om het aanbod en de toegang tot de kansspelen te beperken. Om die reden wordt het opportuun geacht om de praktijk van de ‘schijndagbladhandelaren’ aan banden te leggen. De praktijk was tenslotte nooit door de wetgever bedoeld. Teneinde de ‘schijndagbladhandelaren’ te bestrijden, beoogt dit ontwerp de nevenactiviteit strikt te omschrijven en de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen door de dagbladhandelaren aan te scherpen.

Om aan die doelstelling te voldoen, wijzigt dit ontwerp twee koninklijke besluiten:

- het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV;
- het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders klasse F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 33, 37, 105, 108 en 159 van de Grondwet en van artikel 43/4, § 1, derde lid, en § 5, 1^o, van de kansspelwet.

Het middel wordt door de verzoekende partijen als volgt samengevat:

“De Koning is op grond van artikel 43/4, § 5, 1^o van de Kansspelwet uitsluitend bevoegd om (i) de nevenactiviteit van dagbladhandelaars bestaande uit de aanneming van weddenschappen te omschrijven en (ii) om de nadere voorwaarden te bepalen die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Artikel 43/4, § 5, 1^o van de Kansspelwet, noch enige andere bepaling machtigt de Koning om het begrip ‘dagbladhandelaar’ te omschrijven.

De Koning is deze bevoegdheid te buiten gegaan door in de artikelen 2, 3, 6 en 7 van het bestreden besluit voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen te bepalen met betrekking tot (i) het aanbod van en de omzet uit perstitels, (ii) het ruimtebeslag van de nevenactiviteit en (iii) de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunningshouders. Door deze voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen vast te stellen, omschrijft de Koning immers niet de nevenactiviteit van dagbladhandelaars bestaande uit de aanneming van weddenschappen te omschrijven en bepaalt de Koning evenmin de nadere voorwaarden te bepalen die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen.

Door de voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen te bepalen met betrekking tot het aanbod van en de omzet uit perstitels, omschrijft en beperkt de Koning bovendien het begrip ‘dagbladhandelaar’, waartoe de Koning niet gemachtigd is.

Het bestreden besluit is bijgevolg aangetast door machtsoverschrijding.”

Met betrekking tot de in het bestreden koninklijk besluit opgelegde voorwaarden en beperkingen verduidelijken zij:

“(a) Wat betreft de voorwaarden en beperkingen van categorie II (het aanbod van en de omzet uit perstitels).

Door in artikel 2 van het bestreden besluit het aanbod van en de omzet uit perstitels (categorie II) te bepalen omschrijft de Koning niet de nevenactiviteit in de zin van artikel 43/4, § 5, 1^o van de Kansspelwet. Door

in artikel 2 van het bestreden besluit het aanbod van en de omzet uit perstitels (categorie II) te bepalen, omschrijft de Koning integendeel het begrip ‘dagbladhandelaar’, waartoe de Koning niet gemachtigd is.

In de zin van de Kansspelwet is ‘dagbladhandelaar’ een handelaar die dagbladen verkoopt. De Kansspelwet vereist niet dat een dagbladhandelaar week- en maandbladen verkoopt, noch dat de dagbladhandelaar minstens 200 verschillende perstitels verkoopt, noch dat de dagbladhandelaar een minimale omzet uit de verkoop van perstitels behaalt. De Koning is niet gemachtigd het begrip ‘dagbladhandelaar’ en het toepassingsgebied van artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet te beperken.

Door het begrip ‘dagbladhandelaar’ te beperken tot handelaars die minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen met actuele verschijningsdatum te koop aanbieden en uitstallen en die een jaaromzet uit de verkoop van deze titels van minstens 25.000 euro realiseren^[...], beperkt de Koning het toepassingsgebied van artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet, waartoe de Koning niet gemachtigd is.

Tenslotte is het aanbod van en de omzet uit perstitels een voorwaarde die geen verband houdt met de aanneming van weddenschappen.

(b) Wat betreft de voorwaarden en beperkingen van categorie III (het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen).

Artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet machtigt de Koning niet voorwaarden en beperkingen op te leggen met betrekking tot het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen.

Door in artikel 3 van het bestreden besluit het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen te bepalen, omschrijft de Koning niet de nevenactiviteit in de zin van artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet. Deze voorwaarden en beperkingen hebben betrekking op de winkelruimte en zijn zodoende vreemd aan de aanneming van deze weddenschappen.

De Kansspelcommissie merkte in het advies van 2 februari 2022 met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door dagbladhandelaars in dit verband op [...]:

‘De oppervlakte met betrekking tot de aanneming van weddenschappen [...]

De KSC verwijst daarom naar haar eerder advies en wijst eveneens op het gevaar voor vernietiging omdat de Koning zijn bevoegdheid overschrijdt.’

(c) Wat betreft de voorwaarden en beperkingen van categorie IV (de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunningshouders)

Artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet machtigt de Koning niet voorwaarden en beperkingen op te leggen aan de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunningshouders, zoals een verbod op exclusiviteitsbedingen en het bepalen van de duurtijd.

Door in artikelen 2 en 6 van het bestreden besluit de voorwaarden en beperkingen aan de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunningshouders te bepalen, omschrijft de Koning niet de nevenactiviteit in de zin van artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet. Deze voorwaarden en beperkingen zijn vreemd aan de aanneming van deze weddenschappen.

De Kansspelcommissie merkte in dit verband in het advies van 2 februari 2022 met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling

van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door dagbladhandelaars [...] op.

‘In tegendeel, een dergelijke maatregel verhoogt het risico op annulering van het KB omdat de Koning mogelijks zijn bevoegdheid overschrijdt. Onder andere omdat de Kansspelwet noch de mogelijkheid noch de bevoegdheid aan de Koning geeft om de inhoud van het contract tussen de F1- vergunninghouder en de dagbladhandelaar te bepalen. Hetzelfde geldt voor de maatregel dat de overeenkomst niet langer mag zijn dan de duurtijd van de vergunning, met een maximum van 3 jaar.’”

5. De verwerende partij antwoordt:

“[...] Nadat het dagbladhandels werd toegelaten om bij wijze van nevenactiviteit weddenschappen op sportevenementen en op paardenwedrennen te exploiteren - teneinde hen de kans te geven om de geleden verliezen als gevolg van de online persverkoop het hoofd te bieden - bleek uit de praktijk dat deze bepaling haar oorspronkelijk doel miste en dat er valse dagbladhandels of schijndagbladhandels werden gecreëerd met het enkele doel dergelijke weddenschappen te exploiteren.

Het betreft winkels die opereren onder de noemer van dagbladhandel, maar zich dus vooral toeleggen op de verkoop van sportweddenschappen, in mindere mate gecombineerd met het verkopen van loterijproducten, frisdrank en rookwaren. In sommige gevallen is er zelfs geen of weinig kranten- of tijdschriftenverkoop.

Bovendien werd vastgesteld dat deze ‘dagbladhandels’ vaak ook visueel ingericht waren als wedkantoor, niettegenstaande het aantal wedkantoren in aantal beperkt is en dat de voorwaarden om een vergunning te verkrijgen en te exploiteren voor beide types van vergunning verschillend zijn.

Naast deze valse dagbladhandels wordt eveneens vastgesteld dat ook andere soorten winkels zoals nachtwinkels weddenschappen aanbieden bij wijze van nevenactiviteit waardoor het totale aanbod van weddenschappen te groot was geworden.

Met de wet van 28 november 2021 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken, werd dus beoogd om de exploitatie van weddenschappen door valse dagbladhandels en nachtwinkels niet langer mogelijk te maken, waarbij werd bepaald dat het de Koning toekwam de draagwijdte van de nevenactiviteit te bepalen.

[...] Het Verslag aan de Koning bij het thans bestreden besluit brengt bovenstaande problematiek, waarbij de Kansspelwet wordt ondermijnd en die tot een aanpak noopt, in herinnering.

Om de spelers, en in het bijzonder de minderjarigen, te beschermen tegen de invloeden van het gokken en om de maatschappij te behoeden voor een normalisering van het gokken, werd het belangrijk bevonden om het aanbod en de toegang tot de kansspelen te beperken. Om die reden werd het dus ook opportuun geacht om de praktijk van de ‘schijndagbladhandelaars’ aan banden te leggen, vermits de wetgever nooit deze praktijk op het oog had gehad.

Teneinde dit te doen, wordt met het thans bestreden KB beoogd om de nevenactiviteit strikt te omschrijven en de voorwaarden tot aanneming van

weddenschappen door de dagbladhandelaren aan te scherpen.

Het komt de Koning net toe - zie artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet - de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van de bedoelde weddenschappen te bepalen.

[...] De verzoekende partijen problematiseren - in zekere mate - de artikelen 2, 3, 6 en 7 van het thans bestreden besluit.

Artikel 2, dat van aard is artikel 4 van het KB van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV te wijzigen, luidt als volgt:

[...]

De verzoekende partijen halen enkel het gewijzigde artikel 4, 2°, 3° en 4° van het KB van 22 december 2010 aan, zodat mag worden aangenomen dat zij enkel deze aspecten problematiseren, en het 1° punt buiten beschouwing mag blijven.

Zoals toegelicht in de artikelsgewijze bespreking, bepaalt dit artikel de cumulatieve voorwaarden die een dagbladhandelaar moet naleven opdat de aanneming van weddenschappen als nevenactiviteit wordt beschouwd, i.e. net wat van de Koning wordt verwacht.

Voor dagbladhandelaars geldt een uitzondering op de regels inzake sluitingsuren en wekelijkse rustdag voor kleinhandel. Daarnaast moeten de dagbladhandelaars, in tegenstelling tot de wedkantoren, geen convenant met de gemeente afsluiten. Een dergelijk convenant bepaalt onder andere de openingsuren van de kansspelinrichting. Dit gebrek aan regels inzake de openingsuren van de dagbladhandel, zorgt ervoor dat de weddenschappen heel toegankelijk zijn.

Bijgevolg is het, met het oog op een betere bescherming van de spelers, opportuun dat de Koning de uren, waarop weddenschappen in dagbladhandels kunnen worden aangenomen, bepaalt. De dagbladhandels kunnen zich immers, in tegenstelling tot wedkantoren, vestigen in de nabijheid van plaatsen die vaak door jongeren bezocht worden. De aanneming van weddenschappen vindt plaats tussen 6u en 20u.

Het aannemen van weddenschappen in een dagbladhandel mag immers enkel als een strikt omschreven nevenactiviteit. Een duidelijk onderscheid met een wedkantoor is dus opportuun. Om de spelers beter te beschermen, is het eveneens opportuun om het aanbod van weddenschappen te beperken. Om die redenen worden de inzetten die de dagbladhandelaar jaarlijks mag aannemen beperkt. Deze inzetten zijn beperkt tot 250.000 euro per jaar. Met inzetten worden tevens de uitgekeerde winsten die opnieuw worden ingezet bedoeld.

Om er zeker van te zijn dat wie weddenschappen aanbiedt wel degelijk een dagbladhandelaar is, bepaalt een nieuwe voorwaarde dat een dagbladhandelaar minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen met actuele verschijningsdatum te koop moet aanbieden. De verkoop van deze titels moet minstens 25.000 euro van de totale omzet bedragen. Dat bedrag werd vastgesteld in overleg met de beroepsorganisaties van de Belgische onafhankelijke dagbladhandelaars/pers.

Bij de omschrijving van een bepaalde activiteit als 'nevenactiviteit', zoals van de Koning wordt verlangd ex artikel 43/4, § 5, 1° Kansspelwet, is het

niet verkeerd op deze wijze te vereisen dat de *core business* van de dagbladhandel zich nog altijd situeert in het verkopen van dagbladen, zoals bepaald en nader omschreven.

Tot slot verbiedt een nieuwe voorwaarde dat de overeenkomst tussen de dagbladhandelaar en de F1-vergunninghouder een exclusiviteitsclausule bevat.

Enerzijds kan een dergelijke exclusiviteitsclausule de dagbladhandelaar nog meer afhankelijk maken van de F1-vergunninghouder, anderzijds zou zij kunnen worden gebruikt om het maximumaantal wedkantoren te omzeilen door dagbladhandels op te kopen en hen om te vormen in één enkele F1-vergunninghouder. Ook dit voorschrift is derhalve niet zonder relevantie.

[...] Daarnaast luidt artikel 3 van het thans bestreden besluit, dat aan hetzelfde KB van 22 december 2010 wijzigingen aanbrengt, als volgt:

[...]

Om wetgevingstechnische redenen zijn deze voorwaarden in een afzonderlijk artikel 3 opgenomen.

De Kansspelwet bepaalt dat de aanneming van weddenschappen door de dagbladhandelaars een nevenactiviteit moet betreffen. Bovendien is het voor de bescherming van de speler ook aangewezen om het aanbod aan weddenschappen te beperken. Het lijkt dus noodzakelijk dat de omzet verkregen uit de aanneming van weddenschappen een bepaald bedrag niet mag overschrijden. De omzet is beperkt tot 20% van de totale jaaromzet.

Om de maatschappij te behoeden voor een normalisering van het gokken, is het aangewezen om ook de reclame te beperken. Daarom mag de aangebrachte reclame, zowel langs de straatzijde als in de winkelruimte zelf, voor maximaal 1/5^e op de aanneming van weddenschappen gericht zijn en in totaal niet meer dan 3m² in beslag nemen. Deze beperking is eveneens opportuun aangezien dagbladhandelaren slechts weddenschappen mogen aanbieden als strikte nevenactiviteit. Ook mag de aanneming van weddenschappen niet meer dan 1/5^e van de totale winkelruimte in beslag nemen en kan in totaal niet meer dan 10 m² in beslag nemen. Deze twee beperkingen zijn bedoeld om de ruimte in de dagbladhandel die aan weddenschappen zal worden gewijd, af te bakenen. Deze beperking beoogt een betere bescherming van de spelers door het aanbod aan weddenschappen te beperken en een duidelijker onderscheid te maken tussen de wedkantoren en de dagbladhandelaars. Aan de wedkantoren werden tenslotte al tal van regels opgelegd om de bescherming van de spelers te bevorderen.

[...] De artikelen 6 en 7 van het bestreden besluit brengen dan weer wijzigingen aan in het andere KB van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders klasse F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding, en deze artikelen luiden als volgt:

[...]

Het model van typedocument ‘Advies burgemeester inzake dagbladhandelaars’, dat als bijlage I bij het bestreden besluit wordt gevoegd, luidt - zoals aangehaald door de verzoekende partijen - als volgt:

[...]

In de artikelsgewijze bespreking wordt toegelicht dat artikel 6 dus artikel 2 van dit andere KB van 22 december 2010 wijzigt, en van aard is de documenten die door de dagbladhandelaar bij de aanvraag van de vergunning klasse F2 moeten worden gevoegd te verduidelijken. De aanvrager van de vergunning F2 moet immers een aantal documenten verstrekken op basis waarvan kan worden aangetoond dat hij wel degelijk een dagbladhandelaar is.

De aanvrager moet de factuur of het contract van de persdistributeur, eventueel aangevuld met een ander document, verstrekken, waaruit blijkt dat er minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen te koop worden aangeboden, en de overeenkomst tussen de dagbladhandelaar en de FI-vergunninghouder waarvan de duur niet langer mag zijn dan de termijn waarvoor de dagbladhandelaar een vergunning F2 heeft, met een maximum van drie jaar.

Daarnaast dus ook het typedocument ‘Advies burgemeester inzake dagbladhandelaars’.

Het blijft evenwel de bevoegdheid van de Kansspelcommissie om de F2-vergunning toe te kennen en het dossier, en dus de naleving van de in dit besluit bedoelde voorwaarden, op alle vlakken te onderzoeken.

Zoals reeds was bepaald in het toen geldende artikel 2 van het gewijzigde KB van 22 december 2010, dat § 1 is geworden, voorziet het ontworpen artikel in een procedure bij gebreke van advies van de burgemeester.

Naast deze documenten moet de dagbladhandelaar die een hernieuwing van zijn vergunning aanvraagt, de boekhoudkundige documenten verstrekken waarmee kan worden vastgesteld dat zijn jaaromzet uit de verkoop van persuitgaven minstens 25000 euro is en dat de inkomsten uit weddenschappen niet meer bedragen dan 20% van de totale omzet.

Tot slot moet de vergunninghouder in het geval van de aanvragen van nieuwe vergunningen binnen de drie maanden na de eerste periode van twaalf maanden na het bekomen van een vergunning zelf rapporteren over de commissies verkregen uit weddenschappen en de jaaromzet uit de verkoop van persuitgaven. Nadien kan de controle door rapportering bij elke driejaarlijkse hernieuwing van de vergunning.

Artikel 7 voert daarnaast dus een nieuwe bijlage ‘Advies burgemeester inzake dagbladhandelaars’ in, die is afgestemd op de dagbladhandelaars. In punt 6 van deze bijlage wordt de burgemeester gevraagd om eventuele bezwaren te geven die hij zou maken tegen de plaatsing van maximum vier terminals of informaticatoepassingen voor de aanneming van weddenschappen in een dagbladhandel. Een gemeente moet immers kunnen ingrijpen in de wijze waarop een beleid inzake kansspelen op zijn grondgebied moet worden gevoerd. De eventuele bezwaren van het advies kunnen dan ook inzonderheid worden gemotiveerd op grond van het beginsel van behoorlijk bestuur en ruimer zijn dan louter de kwestie van de overlast en de verstoringen van de openbare orde.

[...] De verzoekende partijen werpen op dat krachtens de artikelen 2, 3 en 6 van het thans bestreden besluit de aanneming van weddenschappen slechts als een nevenactiviteit van dagbladhandelaars wordt beschouwd, als voldaan is aan vier categorieën van beperkingen en voorwaarden, met name:

1) met betrekking tot het financiële belang van de aanneming van

weddenschappen (artikel 4, 2° en 5° van het KB van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, zoals gewijzigd door artikelen 2 en 3 van het thans bestreden besluit);

2) met betrekking tot het aanbod van en de omzet uit de verkoop van perstitels (artikel 4, 3° van het KB van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, zoals gewijzigd door artikel 2 van het thans bestreden besluit;

3) met betrekking tot het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen in de dagbladhandel (artikel 4, 6° en 7° van het KB van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, zoals gewijzigd door artikel 3 van het thans bestreden besluit;

4) met betrekking tot de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunninghouders (artikel 4, 4° van het KB van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, zoals gewijzigd door artikel 2 van het thans bestreden besluit, en artikel 2, § 2, 2° van het KB van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders klasse F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding, zoals gewijzigd door artikel 6 van het thans bestreden besluit).

Bovendien halen de verzoekende partijen aan dat er met artikelen 6 en 7 van het thans bestreden besluit ook ‘controlemaatregelen’ werden ingevoerd, waar het echter een evidentie is dat met betrekking tot de voorwaarden en beperkingen ook controlemaatregelen uit te vaardigen.

[...] De Koning is volgens de verzoekende partijen zijn bevoegdheid te buiten gegaan door voormelde voorwaarden 2) met betrekking tot het aanbod van en de omzet uit de verkoop van perstitels, 3) met betrekking tot het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen in de dagbladhandel, en 4) met betrekking tot de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunninghouders (waaruit de verwerende partij meent te mogen afleiden dat de verzoekende partijen geen probleem zien in de voorwaarden 1) met betrekking tot het financiële belang van de aanneming van de weddenschappen.

Uit wat *supra* echter reeds werd uiteengezet en een herhaling vormt van de toelichting bij de artikelsgewijze bespreking, mag blijken dat de Koning bij thans bestreden besluit exact en binnen de bevoegdheden waarover hij beschikt en die hem werden toegekend, heeft gedaan wat de wetgever van hem verwachtte, i.e. de omschrijving van de nevenactiviteit bepalen evenals de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van de bedoelde weddenschappen.

[...] Bij de omschrijving van een bepaalde activiteit als ‘nevenactiviteit’, zoals van de Koning wordt verlangd ex artikel 43/4, § 5, 1° Kansspelwet, is het helemaal niet verkeerd op voormelde wijze te vereisen dat de *core business* van de dagbladhandel zich nog altijd situeert in het verkopen van dagbladen, zoals in deze criteria bepaald en nader omschreven.

De voorwaarden 2) met betrekking tot het aanbod van en de omzet uit de

verkoop van perstitels, waarbij wordt vereist dat een dagbladhandelaar minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen met actuele verschijningsdatum moet aanbieden en waarbij de verkoop van deze titels minstens 25.000 euro van de totale omzet moet bedragen, zijn net van aard duidelijk de bedoelde activiteit als ‘nevenactiviteit’ af te bakenen. Zoals reeds geschetst: de *core business* is het verkopen van dagbladen, zoals bepaald en nader omschreven, het aannemen van weddenschappen slechts een nevenactiviteit.

De verzoekende partijen verwijzen zelf naar het arrest nr. 177/2021 dd. 9 december 2021 van het Grondwettelijk Hof, waaruit blijkt dat dagbladhandelaars worden beschouwd als vestigingseenheden waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de verkoop van kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij, en het begrip ‘nevenactiviteit’ een activiteit omvat die niet in hoofdberoep wordt uitgeoefend. Zoals ook hier toegelicht, vermocht de wetgever de Koning op geldige wijze ertoe te machtigen de nadere voorwaarden te bepalen opdat sprake zou zijn van een ‘nevenactiviteit’. De Koning dient de nadere criteria te bepalen opdat van een nevenactiviteit sprake zou zijn.

Onder meer deze criteria zijn net van aard te verzekeren dat het om een nevenactiviteit van een dagbladhandel gaat, en niet de hoofdactiviteit waarbij men zich enkel ‘*pour les besoins de la cause*’ van het vehikel ‘dagbladhandel’ bedient.

Dit was net ook de voornaamste bekommernis van de wetgever, gelet op het heersende misbruik en de wildgroei aan ‘schijndagbladhandels’, waaraan door de omschrijving van de nevenactiviteit door de Koning nu net paal en perk kan worden gesteld.

[...] De voorwaarden 3) met betrekking tot het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen in de dagbladhandel zijn even pertinent en legitiem.

Ook hier werd *supra* al op ingegaan.

Door de reclame te beperken in voormelde zin, behoedt men in de eerste plaats de maatschappij voor een normalisering van het gokken. Deze beperking wordt eveneens opportuun geacht aangezien dagbladhandelaars slechts weddenschappen mogen aanbieden als strikte nevenactiviteit.

Daarnaast mag de aanneming van weddenschappen zelf niet meer dan een bepaalde oppervlakte van de winkelruimte innemen, zodat de ruimte in de dagbladhandel zelf die aan weddenschappen zal worden gewijd, wordt afgebakend. Hiermee wordt een betere bescherming van de spelers beoogd door het aanbod van weddenschappen te beperken en een duidelijker onderscheid te maken tussen de wedkantoren en de dagbladhandelaars.

En nogmaals, het komt de Koning net toe om de nevenactiviteit van deze dagbladhandelaars te bepalen, evenals de nadere voorwaarden die zij moeten naleven voor de aanneming van de bedoelde weddenschappen.

De verzoekende partijen mogen deze voorwaarden dan wel ‘vreemd aan de aanneming van deze weddenschappen’ achten, maar niets is minder waar.

[...] De voorwaarden 4) met betrekking tot de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunninghouders tot slot zijn eveneens legitiem.

De verzoekende partijen houden voor dat het de Koning niet toekomt om voorwaarden en beperkingen op te leggen aan de overeenkomsten tussen

dagbladhandelaars en F1-vergunninghouders, zoals het in de gewijzigde artikelen in kwestie ingelaste verbod op exclusiviteitsbedingen en het bepalen van de maximale duurtijd.

Zoals reeds werd toegelicht, kan een dergelijke clause echter van aard zijn de dagbladhandelaar nog meer afhankelijk te maken van de F1-vergunninghouder, en zou een dergelijke clause ook kunnen worden gebruikt/misbruikt om het maximumaantal wedkantoren te omzeilen door dagbladhandels op te kopen en hen om te vormen in één enkele F1-vergunninghouder.

Door de termijn tussen de dagbladhandelaar en de F1-vergunninghouder te beperken tot de termijn waarvoor de dagbladhandelaar zelf een vergunning F2 heeft, met een maximum van drie jaar, wordt evenzeer misbruik vermeden en wordt ook de opvolging gegarandeerd.

In de context waarin het de Koning wordt opgedragen de nevenactiviteit van de dagbladhandelaars te bepalen, evenals de nadere voorwaarden die zij moeten naleven voor de aanneming van de bedoelde weddenschappen, kan evenmin worden ingezien in welke zin deze ‘categorie’ voorwaarden niet door de beugel zou kunnen.

[...] Het middel van de verzoekende partijen kan evident slechts worden ontmoet in de mate waarin door de verzoekende partijen ook wordt uiteengezet welke bepalingen geschonden worden geacht, maar ook van de wijze waarop het thans bestreden besluit deze bepalingen zou schenden.

De verzoekende partijen lichten dit (slechts) deels toe, maar achten dan - zie randnummer 46 van hun verzoekschrift - klaarblijkelijk toch een ruimer aantal bepalingen geschonden, dan deze waarvan zij de schending hebben toegelicht. Zo geven zij - bij wijze van voorbeeld - enkel aan de voormelde ‘categorieën’ van maatregelen 2), 3) en 4) geschonden te achten, maar gaan zij dan toch ruimer door ook de maatregelen 1) met betrekking tot het financiële belang (artikel 4, 2° en 5° van het KB van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV) als geschonden naar voor te schuiven, waar echter elke toelichting daaromtrent ontbreekt.

De toelichting van de verzoekende partijen dekt met andere woorden niet de geschonden geachte bepalingen, zoals die tot slot in nr. 46 van het verzoekschrift worden opgeworpen, en het middel is in de mate waarin de toelichting ontbreekt dan ook onontvankelijk (i.e. onder meer met betrekking tot artikelen 4, 2° en 5° van het KB van 22 december 2010, zoals gewijzigd door de artikelen 2 en 3 van het thans bestreden besluit; artikel 2, § 2, van het KB van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders klasse F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding, zoals gewijzigd door artikel 6 van het thans bestreden besluit (zij het dan met uitzondering van het 2° punt van artikel 2); artikel 7 van het thans bestreden besluit en bijlage I van het thans bestreden besluit).

Los hiervan, is de verwerende partij echter van oordeel integraal de onjuistheid van de stellingen van de verzoekende partijen te hebben aangetoond, en te hebben weerlegd dat er ook maar enige voorwaarde zou zijn opgelegd die door de Koning niet zou kunnen zijn opgelegd.”

6. De tussenkomende partij valt de standpunten van de verwerende partij bij en voegt daar nog het volgende aan toe:

“[...] In een eerder arrest nr. 243.924 van 12 [maart] 2019 omtrent een informatieve nota van 22 februari 2017 van de Kansspelcommissie, waarmee zij had uitvoering willen geven aan het artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet, oordeelde Uw Raad dat het nemen van een uitvoeringsbeslissing inzake deze bepaling niet toekomt aan de Kansspelcommissie maar wel aan de Koning: [...].

[...] Het artikel 43/4, § 5, 1° machtigt de Koning dus om voorwaarden op te leggen waaraan dagbladhandels moeten voldoen om op wettelijk conforme wijze weddenschappen aan te kunnen bieden.

[...] Dit arrest dateert van maart 2019 en was dus nog op basis van de tekst van het artikel 43/4, § 5, 1° voor het gewijzigd werd door de wet van 7 mei 2019 (*BS* 15 mei 2019), met ingang van 1 augustus 2019. De huidige tekst heeft de machtiging ten aanzien van de Koning enkel uitgebreid en bepaalt dat de Koning niet enkel de nadere voorwaarden vastlegt waaraan de dagbladhandel moet voldoen om weddenschappen aan te nemen, maar bovendien ook de ‘nevenactiviteit’ omschrijft, hetgeen bovendien ‘strikt omschreven’ moet zijn. Deze strikte omschrijving van de nebenactiviteit is cumulatief met de reeds bestaande opdracht aan de Koning om de nadere voorwaarden op te leggen die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen.

[...] De bestreden akte blijft daarbij geheel binnen de klijtlijnen uitgetekend door artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet. Ten eerste werden in de bestreden akte nadere voorwaarden vastgelegd, waaronder ook de door verzoekster gehekkelde bepalingen inzake aantal dag-, week-, en maandbladen, alsook de minimumomzet die daaruit wordt behaald. Ten tweede behoeft een strikte omschrijving van een nebenactiviteit dat deze worden bepaald in functie van de hoofdactiviteit in kwestie. Dit is ook de enige manier waarop schijndagbladhandels daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.

[...] Er is geen bevoegdheidsoverschrijding. Noch artikel 105 van de Grondwet, noch artikel 43/4, § 5, 1° van de Kansspelwet zijn geschonden.”

7. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen:

“[...] Volgens de verwerende partij zouden verzoekers in hun tweede middel ook de voorwaarden en beperkingen met betrekking tot het financiële belang van de aanneming van weddenschappen bestrijden (dit wil zeggen artikel 4, 2° en 5° van het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, zoals gewijzigd door artikelen 2 en 3 van het bestreden besluit) [...].

Dit is niet het geval: de voorwaarden en beperkingen met betrekking tot het financiële belang van de aanneming van weddenschappen worden in het

tweede middel niet aangewezen als aangevochten bepalingen van het bestreden besluit en niet besproken bij de grieven [...]. Deze voorwaarden en beperkingen worden wel aangevochten in het derde middel. Het tweede middel is ontvankelijk.

[...] Volgens de verwerende partij zijn de voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen te bepalen met betrekking tot (i) het aanbod van en de omzet uit perstitels, (ii) het ruimtebeslag van de nevenactiviteit en (iii) de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunningshouders pertinent en legitiem om de doelstellingen van de kansspelwet en van het bestreden besluit (het omschrijven van de nevenactiviteit^[...]; de maatschappij behoeden voor een normalisering van het gokken^[...]; de bescherming van de spelers^[...]; het vermijden van misbruik^[...]) te bereiken [...].

De wettigheid en de pertinentie van deze voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen wordt bestreden in het derde middel.

Noch het bestaan van bepaalde doelstellingen, noch de enkele bewering dat de bestreden voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen geschikt zouden zijn om deze doelstellingen te bereiken, vormen op zichzelf een voldoende grondslag voor de Koning om verordenend op te treden.

Zoals aangevoerd in randnummer 37 van het verzoekschrift tot nietigverklaring heeft de uitvoerende macht slechts de bevoegdheid die haar door de Grondwet of de wet is toegewezen. Dit middel betreft de rechtsvraag of de Koning de hem verleende machtiging heeft gebruikt binnen de grenzen die de wetgever heeft gesteld en in overeenstemming met de essentiële elementen van de regeling zoals die door de wetgever is vastgesteld.

[...] Verzoekers herhalen in dit verband dat aan de Koning geen machtiging werd verleend om het begrip ‘dagbladhandelaar’ te omschrijven en de inhoud en draagwijdte van dit begrip te beperken.

De verwerende partij stelt in randnummer III.2.9 van de memorie van antwoord dat het niet verkeerd is te vereisen dat de kernactiviteit van een dagbladhandel zich situeert in het verkopen van dagbladen en zodoende voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen te bepalen met betrekking tot het aanbod van en de opzet uit perstitels. De verwerende partij erkent dat de Koning zodoende het bestreden besluit het begrip ‘dagbladhandelaar’ omschrijft, waartoe de Koning niet gemachtigd is.

Verzoekers stellen overigens vast dat ook het verslag aan de Koning bewijst dat het bestreden besluit er in werkelijkheid toe strekt het begrip ‘dagbladhandelaar’ te omschrijven:

[...]

De Koning omschrijft bijgevolg het begrip ‘dagbladhandelaar’, waartoe de Koning niet gemachtigd is.

[...] De verwerende partij voert met betrekking tot de voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen met betrekking tot het ruimtebeslag van de aanneming van weddenschappen en met betrekking tot de overeenkomsten tussen dagbladhandelaars en F1-vergunningshouders alleen aan dat deze voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen opportuun zijn [...].

Zoals hoger gezegd ontleent de Koning geen bevoegdheid om verordenend op treden aan de enkele grond dat dit optreden opportuun is. De verwerende

partij bewijst voorts niet het concrete verband tussen deze voorwaarden, beperkingen en controlemaatregelen en de verleende machtiging.”

8. In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij opnieuw naar de *ratio legis* van artikel 43/4, § 5, 1°, van de kansspelwet, met name de financiële leefbaarheid van de dagbladhandels enerzijds en de noodzaak tot bescherming van de spelers anderzijds. Voorts beklemtoont zij dat “als de Koning moet omschrijven wat een nevenactiviteit is, wat een bijzaak is, [...] de Koning het natuurlijk ook [moet] hebben over de verhouding tussen hoofdzaak en bijzaak, tussen hoofdactiviteit en nevenactiviteit” en dat in dit geval de regelgeving ertoe strekt te garanderen dat “er een ware, ernstige, echte dagbladhandel bestaat”.

9. De tussenkomende partij benadrukt in haar laatste memorie dat het vooropgestelde minimale aantal te koop aangeboden titels van dag-, week- en maandbladen en de minimale jaaromzet van 25.000 euro wel degelijk betrekking hebben op de uitoefening van de nevenactiviteit van het aannemen van weddenschappen omdat een nevenactiviteit steeds in verhouding staat tot een hoofdactiviteit. Daarenboven zijn de in het bestreden koninklijk besluit vastgestelde voorwaarden en beperkingen “ook in de feiten functioneel”, zoals blijkt uit de jaarverslagen 2022 en 2023 van de Kansspelcommissie waarin wordt aangegeven dat het bestreden koninklijk besluit zijn doeltreffendheid heeft bewezen bij het bestrijden van het fenomeen van de schijndagbladhandels. Volgens de tussenkomende partij werden de voorschriften inzake het ruimtebeslag van de reclame voor de aanneming van weddenschappen overigens bevestigd in een later koninklijk besluit van 27 februari 2023 ‘tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen’.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

10. Zoals de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord terecht aangeven, worden de beperkingen inzake het financiële belang van het aannemen van weddenschappen als nevenactiviteit, waaromtrent in

de artikelen 2 en 3 van het bestreden koninklijk besluit wordt bepaald dat de totale inzetten voor weddenschappen niet meer dan 250.000 euro per jaar mogen bedragen en de omzet die gehaald wordt uit het aannemen van weddenschappen niet meer dan 20% van de totale omzet mag bedragen, niet aangevochten in het tweede middel.

11. De door de verwerende partij opgeworpen exceptie mist derhalve feitelijke grondslag.

B. Gegrondheid van het middel

12. Luidens de aanhef ervan vindt het bestreden koninklijk besluit rechtsgrond in artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet. Artikel 43/4, § 5, 1°, van de kansspelwet bepaalt:

“§ 5. Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen:

1° de weddenschappen op sportevenementen en op paardenwedrennen, bij wijze van strikt omschreven nevenactiviteit door de dagbladhandelaars, natuurlijke personen of rechtspersonen, die als commerciële onderneming zijn ingeschreven in de Kruispuntbank voor ondernemingen, voor zover ze niet worden aangenomen in gelegenheden waar alcoholische dranken worden verkocht voor verbruik ter plaatse.

De Koning bepaalt de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2.”

Voormelde bepaling verleent aan de Koning machtiging om het aannemen van weddenschappen als nevenactiviteit te omschrijven, alsook om de nadere voorwaarden voor het aannemen van dergelijke weddenschappen door dagbladhandelaars te bepalen.

13. Overeenkomstig artikel 4, 3°, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV’ (hierna: koninklijk besluit van 22 december 2010), zoals vervangen door artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit, kan de aanneming van weddenschappen slechts beschouwd

worden als nevenactiviteit indien “de dagbladhandelaar minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen met actuele verschijningsdatum te koop aanbiedt en uitstalt en de jaaromzet uit de verkoop van deze titels minstens 25.000 euro bedraagt”.

Het begrip ‘dagbladhandelaars’, vermeld in artikel 43/4, § 5, 1°, van de kansspelwet, moet worden begrepen in de courante betekenis van artikel 16, § 2, eerste lid, a), van de wet van 10 november 2006 ‘betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening’ (GwH 9 december 2021, nr. 177/2021, B.36). Het betreft de overeenkomstig de voormelde wet gedefinieerde vestigingseenheden waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de verkoop van kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij.

Door in artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit te vereisen dat de dagbladhandelaar minstens 200 verschillende titels van dag-, week- en maandbladen te koop moet aanbieden en hij uit de verkoop van die artikelen minstens een jaaromzet van 25.000 euro moet halen, stelt de Koning een nieuwe (sub)categorie van dagbladhandelaars vast die, hoewel hun hoofdactiviteit bestaat uit de verkoop van de in artikel 16, § 2, eerste lid, a), van de wet van 10 november 2006 vermelde producten, toch niet aanzien worden als dagbladhandelaar op grond van de door artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit opgelegde voorwaarde inzake het minimum aantal titels van kranten en tijdschriften dat in de handelszaak te koop moet worden aangeboden. Aldus mengt de Koning zich in de omschrijving van de hoofdactiviteit ‘dagbladhandelaar’, waartoe hij op grond van artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet niet gemachtigd is.

14. Artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit voegt aan artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 een bijkomende voorwaarde toe die vereist dat voor de aanneming van weddenschappen niet meer dan 1/5^{de} van de totale winkelruimte in beslag mag worden genomen en die oppervlakte in geen geval meer dan 10 m² mag bedragen.

Deze bijkomende voorwaarde kan niet aangemerkt worden als een “omschrijving van de nevenactiviteit” waaromtrent de Koning op grond van artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet wordt gemachtigd om verordenend op te treden. Evenmin kwalificeert dit voorschrift, dat rechtstreeks betrekking heeft op de materiële inrichting van de dagbladhandelszaak, als een nadere voorwaarde die specifiek betrekking heeft op de aanneming van weddenschappen als nevenactiviteit.

15. Tot slot overschrijdt de Koning de machtiging waarin artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet voorziet door in artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit als voorwaarde op te leggen dat de dagbladhandelaar in de overeenkomst met een vergunninghouder F1 die de weddenschappen inricht, geen exclusiviteitsbeding ten gunste van de vergunninghouder F1 mag aangaan. Ook deze voorwaarde gaat de perken van de door artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet aan de Koning verleende verordenende bevoegdheid te buiten daar de machtiging tot het vaststellen van de nadere voorwaarden voor het aannemen van weddenschappen de Koning niet toelaat om in te grijpen in de contractuele vrijheid waarover de dagbladhandelaar beschikt ten opzichte van de vergunninghouders F1.

16. Het bestaan van legitieme doelstellingen, zoals in het bijzonder de bekommernis om (minderjarige) spelers te beschermen tegen gokverslaving en het wapenen van de maatschappij tegen de normalisering van gokgedrag, die ertoe zouden hebben aangezet om het fenomeen van ‘schijndagbladhandelaars’ via regelgeving aan banden te leggen - daargelaten de vraag of die betrachtingen effectief in verband gebracht kunnen worden met de machtiging die artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet aan de Koning heeft verleend - impliceert in elk geval niet dat de Koning de grenzen van de hem toegekende verordenende bevoegdheid mag overschrijden. Hetzelfde geldt voor het beweerd oogmerk om de onafhankelijkheid van de dagbladhandelaar ten opzichte van de F1-vergunninghouder te vrijwaren. Het is tot slot niet anders met de bewering dat de in het bestreden koninklijk besluit vastgestelde voorwaarden door de jaren heen hun effectiviteit zouden hebben bewezen in de strijd tegen het bestaan van schijndagbladhandelaars.

17. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Conclusie

18. De gegrondheid van het tweede middel leidt tot de vernietiging van het bestreden koninklijk besluit. Immers, een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit betekent dat de Raad van State wanneer hij in een ontvankelijk vernietigingsberoep heeft vastgesteld dat een gegrond middel wordt aangevoerd, het bestreden besluit in beginsel in zijn geheel wordt vernietigd.

Opdat in afwijking van dit beginsel slechts tot de gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit zou worden overgegaan, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid ook afgezien van het vernietigde gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou immers tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het reglementair besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits de bestreden verordening voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

19. In het licht van de vastgestelde onwettigheden moet het bestreden koninklijk besluit integraal worden vernietigd. De vastgestelde onwettigheden hebben in dit geval immers betrekking op de voorwaarden waaraan dagbladhandelaars moeten voldoen om als nevenactiviteit weddenschappen te mogen aannemen, waardoor manifest wordt geraakt aan de kern van het regelgevend optreden van de Koning ter uitvoering van artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de kansspelwet.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 17 februari 2022 ‘tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door boekhandelaars’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig januari tweeduizend zesentwintig, 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