CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.974/4
du 10 février 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les libraires'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.974/4
van 10 februari 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door dagbladhandelaars'

#LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT#

Le 4 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les libraires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 février 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2022.

*

Op 4 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de omschrijving van de nevenactiviteit uitgeoefend door dagbladhandelaars'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2022.

*

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door een lacune in de wet van 28 november 2021 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken. Sinds de inwerkingtreding van deze wet, op 10 december 2021, kunnen er geen nieuwe vergunningen aan dagbladhandelaars meer worden toegekend, noch vergunning worden hernieuwd. Overeenkomst het artikel 43/5 § 5 van de Kansspelwet, gewijzigd door de wet van 28 november 2021, bepaalt de Koning de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV en 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 bepalen enkel de voorwaarden die een dagbladhandelaar moet naleven om een vergunning te kunnen bekomen en te behouden, maar bepaalt geen stikte omschrijving van de nevenactiviteit. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State komt het niet aan de Kansspelcommissie toe om de omschrijving van deze nevenactiviteit, die exclusief aan de Koning is voorbehouden, in te vullen.

Vooral het feit dat de bestaande vergunningen niet hernieuwd kunnen worden door deze lacune in de wet is problematisch. Sinds 10 december 2021 wachten al meer dan 135 dagbladhandelaars op een hernieuwing van hun vergunning en elke dag riskeren andere dagbladhandelaars hun vergunning te verliezen. We verwachten dat daar in februari nog eens 119 dagbladhandelaars bijkomen. Daarmee verliezen zij vaak een belangrijk deel van hun inkomsten of riskeren zij mogelijke sancties, indien zij toch nog weddenschappen aannemen zonder geldige vergunning. Teneinde komaf te maken met deze ongewilde rechtsonzekerheid, dient het voorliggend koninklijk besluit zo snel mogelijk in werking te kunnen treden ».

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En l'espèce, cette exigence n'est pas respectée. Le préambule sera par conséquent complété en ce sens.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 'sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs', tel que modifié par la loi du 28 novembre 2021 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme' dispose :

> « En dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV précités peuvent également être engagés :
>
> 1° les paris sur les événements sportifs et sur les courses hippiques, à titre d'activité complémentaire strictement définie, par les libraires, personnes physiques ou personnes morales, inscrits à la Banque-carrefour des entreprises en qualité d'entreprise commerciale, pour autant qu'ils ne soient pas engagés dans des endroits où des boissons alcoolisées sont vendues pour être consommées sur place.
>
> Le Roi fixe les contours de l'activité complémentaire et les conditions spécifiques auxquelles les libraires doivent satisfaire pour l'engagement de ces paris. Ils doivent disposer d'une licence de classe F2 ».

L'arrêté royal à l'examen met en œuvre l'habilitation prévue dans cette disposition législative, en modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV' (ci-après : « l'arrêté royal du 22 décembre 2010 (I) ») et l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité' (ci-après : « l'arrêté royal du 22 décembre 2010 (II) »), de manière à déterminer les « contours de l'activité complémentaire et les conditions spécifiques auxquelles doivent satisfaire les libraires pour l'engagement de […] paris » au sein de leur commerce.

Le rapport au Roi précise :

> « Afin de lutter contre les 'fausses librairies', le présent projet vise à rendre les conditions d'engagement de paris par les librairies plus strictes. En effet, certains établissements offrent des paris sous la dénomination de librairies alors que dans les faits, ils n'en remplissent pas les caractéristiques ».

2. L'objet de la réglementation en projet étant de soumettre une activité de services à autorisation et de fixer les conditions de cette autorisation, l'arrêté royal à l'examen constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services garanties par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Une telle restriction est susceptible d'être justifiée par des « raisons impérieuses d'intérêt général ». En l'espèce, les raisons invoquées sont la lutte contre l'assuétude au jeu et la protection des joueurs et ces objectifs, comme cela ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, « peuvent être de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales dans le secteur des jeux de hasard ». Toutefois, selon cette même jurisprudence, « les restrictions imposées par les États membres doivent satisfaire au principe de proportionnalité et […] une législation nationale

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si les moyens mis en œuvre sont cohérents et systématiques » [1].

Or, à cet égard, tant l'Inspecteur des Finances que la Commission des jeux de hasard ont formulé des remarques qui mettent en cause l'applicabilité de certaines conditions, leur caractère proportionné au regard de l'objectif poursuivi et la possibilité, pour ces dernières, d'avoir un impact réel sur la protection des joueurs. L'auteur du projet doit donc être en mesure, compte tenu de la jurisprudence européenne précitée, de justifier chacune des atteintes portées par le projet aux libertés garanties par le droit européen et d'établir qu'elles sont effectivement propres à garantir la réalisation de l'objectif invoqué de la protection des joueurs, et ce par des moyens proportionnés, cohérents et systématiques.

Ces éléments de justification figureront utilement dans le rapport au Roi.

3. S'agissant de l'avis contraignant du bourgmestre, visé à l'article 2, § 2, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 (II), il convient de se référer, comme le fait la Commission des jeux de hasard dans son avis du 2 février 2022, à l'arrêt du Conseil d'État n° 249.048 du 26 novembre 2020, lequel a jugé :

> « 19. Artikel 21 van de kansspelwet bepaalt dat de Kansspelcommissie zich bij een met redenen omklede beslissing uitspreekt over 'de aanvragen tot toekenning van de vergunningen die in deze wet worden voorzien' (§ 1) en dat zij bij haar uitspraak nagaat 'of al de door deze wet bepaalde voorwaarden met betrekking tot de aanvrager en de beoogde vergunning zijn vervuld' (§ 2).
>
> 20. Naar luid van het door het bestreden besluit ingevoegde artikel 1/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 'betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C', kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C afleveren 'indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft […] op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij dit besluit is gevoegd'. In geval van een regelmatig gemotiveerd bezwaar van de gemeente, is de bevoegdheid van de Kansspelcommissie gebonden tot het weigeren van de gevraagde vergunning, zonder zelf te kunnen onderzoeken of de aanvraag al dan niet voldoet aan de door de kansspelwet bepaalde voorwaarden. Het toekennen van een vetorecht tegen het verlenen van de gevraagde kansspelvergunning via het gemotiveerd bezwaar van de gemeente, is een regeling die afwijkt van artikel 21 van de kansspelwet en die niet ingepast kan worden in de aan de Koning gegeven uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 43 van de kansspelwet, dat luidens de aanhef ervan, dient als rechtsgrond voor het bestreden koninklijk besluit.
>
> Bovendien kan voor de bestreden regeling geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 41 van de kansspelwet. Op het ogenblik dat het bestreden koninklijk besluit werd genomen bepaalde voormeld artikel van de kansspelwet dat de aanvrager, of in geval van een rechtspersoon de bestuurders en de zaakvoerders, om een vergunning klasse C te kunnen verkrijgen zich moesten gedragen 'op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie'. Door artikel 41 van de kansspelwet, dat later werd gewijzigd door artikel 19, 1°, van de wet van

[1] Voir en ce sens C.J, arrêt *Unibet International Ltd*, 22 juin 2017, C-49/16,ECLI:EU:C:2017:491 :, points 32 à 40.

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

> 7 mei 2019, werd de beoordeling van die voorwaarde overgelaten aan de appreciatiebevoegdheid van de Kansspelcommissie. De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning laat niet toe te voorzien in een afwijkende regeling waarbij in een modeldocument dat als bijlage bij een koninklijk besluit wordt gevoegd, de feiten worden aangeduid die na een gemotiveerd bezwaar van de gemeente automatisch leiden tot een vergunningsweigering door de Kansspelcommissie. Artikel 108 van de Grondwet verleent aan de Koning immers niet de bevoegdheid om de draagwijdte van de wet te verruimen, aan te vullen of te wijzigen of om de eventuele leemten ervan op te vullen » [2].

Compte tenu de cet arrêt, il y a lieu de constater que le Roi, en conférant un effet contraignant à l'avis du bourgmestre sur une demande de licence de classe F2 introduite par un libraire, outrepasse manifestement l'habilitation prévue à l'article 43/4, § 5, 1°, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 et ôte tout pouvoir d'appréciation à la Commission des jeux de hasard quant au respect des conditions d'exercice de l'activité complémentaire de paris envisagée par le projet et quant aux conditions relatives à la délivrance de la licence de classe F2, qu'elle est pourtant tenue de vérifier en vertu de l'article 4, § 1er, de la même loi [3-4].

Le projet sera en conséquence revu sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

La mention de l'avis du Conseil d'État figurera après la mention de l'urgence et sera rédigée comme suit :

« Vu l'avis 70.974/4 du Conseil d'État, donné le 10 février 2022, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [5].

[2] C.E. (7e ch.), 26 novembre 2020, n° 249.048, BV Pascual Consult.

[3] La Commission des jeux de hasard souligne également que donner un tel effet à l'avis du bourgmestre risque d'entrainer une certaine insécurité juridique dans la mesure où il pourrait théoriquement exister autant d'avis qu'il y a de communes sur le territoire belge, chaque Bourgmestre ayant sa propre appréciation sur l'engagement de paris par des libraires établis sur le territoire de sa commune.

[4] Dans son avis, l'Inspecteur des Finances indique également : « Het is niet duidelijk of het de bedoeling is dat de KSC de vergunningaanvraag verder nog moet beoordelen op de punten die niet behandeld worden in het advies van de burgemeester. Indien dat het geval is, maakt het KB ook niet duidelijk wie de eindverantwoordelijkheid heeft over het al dan niet toekennen van de vergunning. Mogelijk kan in het KB de rolverdeling tussen burgemeester (adviserend) en KSC (vergunnend) beter uitgeklaard worden ».

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.2 et formule F 3-5-3.

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

DISPOSITIF

Article 8

Dès lors qu'elle ne concerne que les libraires titulaires d'une licence F 2, la disposition sera précisée en ce sens.

*

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

"Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door een lacune in de wet van 28 november 2021 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken. Sinds de inwerkingtreding van deze wet, op 10 december 2021, kunnen er geen nieuwe vergunningen aan dagbladhandelaars meer worden toegekend, noch vergunning worden hernieuwd. Overeenkomst het artikel 43/5 § 5 van de Kansspelwet, gewijzigd door de wet van 28 november 2021, bepaalt de Koning de omschrijving van de nevenactiviteit en de nadere voorwaarden die dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV en 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 bepalen enkel de voorwaarden die een dagbladhandelaar moet naleven om een vergunning te kunnen bekomen en te behouden, maar bepaalt geen stikte omschrijving van de nevenactiviteit. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State komt het niet aan de Kansspelcommissie toe om de omschrijving van deze nevenactiviteit, die exclusief aan de Koning is voorbehouden, in te vullen.

Vooral het feit dat de bestaande vergunningen niet hernieuwd kunnen worden door deze lacune in de wet is problematisch. Sinds 10 december 2021 wachten al meer dan 135 dagbladhandelaars op een hernieuwing van hun vergunning en elke dag riskeren andere dagbladhandelaars hun vergunning te verliezen. We verwachten dat daar in februari nog eens 119 dagbladhandelaars bijkomen. Daarmee verliezen zij vaak een belangrijk deel van hun inkomsten of riskeren zij mogelijke sancties, indien zij toch nog weddenschappen aannemen zonder geldige vergunning. Teneinde komaf te maken met deze ongewilde rechtsonzekerheid, dient het voorliggend koninklijk besluit zo snel mogelijk in werking te kunnen treden."

Krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' moet de motivering van het spoedeisend karakter die in de adviesaanvraag opgegeven wordt, in de aanhef van het besluit overgenomen worden.

In casu is aan dat vereiste niet voldaan. De aanhef moet bijgevolg in die zin aangevuld worden.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. 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', zoals gewijzigd bij de wet van 28 november 2021 'om justitie menselijker, sneller en straffer te maken', luidt als volgt:

> "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."

Bij voorliggend koninklijk besluit wordt de machtiging waarin deze wettelijke bepaling voorziet, ten uitvoer gelegd door het koninklijk besluit van 22 december 2010 'tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV' (hierna: "het koninklijk besluit van 22 december 2010 (I)") en 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 vergunningshouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding' (hierna: "het koninklijk besluit van 22 december 2010 (II)") aldus te wijzigen dat daarin bepaald wordt wat "de omschrijving van de nevenactiviteit [is] en [welke] nadere voorwaarden (…) de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van (…) weddenschappen" in hun zaak.

In het verslag aan de Koning staat in dat verband het volgende:

> "Teneinde de 'valse dagbladhandelaren' te bestrijden, beoogt dit ontwerp de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen door de dagbladhandelaren aan te scherpen. Bepaalde inrichtingen bieden namelijk weddenschappen aan onder de noemer 'dagbladhandelaar', terwijl ze in feite niet beantwoorden aan de kenmerken daarvan."

2. Doordat de ontworpen regeling ertoe strekt een dienstenactiviteit vergunningsplichtig te maken en de voorwaarden voor die vergunning vast te stellen, vormt voorliggend koninklijk besluit een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrije verkeer van diensten, die door de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewaarborgd worden. Een dergelijke beperking kan verantwoord worden door "dwingende redenen van algemeen belang". *In casu* worden daarvoor als redenen opgegeven de bestrijding van gokverslaving en de bescherming van de spelers, welke doelstellingen, zoals uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt, "beperkingen van de fundamentele vrijheden in de kansspelsector kunnen rechtvaardigen". Volgens diezelfde rechtspraak "moeten door de lidstaten opgelegde beperkingen evenwel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en is een nationale wettelijke regeling slechts geschikt om de

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling te verzekeren wanneer de middelen om het doel te bereiken samenhangend en stelselmatig zijn."[1]

In dat verband hebben zowel de inspecteur van Financiën als de Kansspelcommissie echter opmerkingen geformuleerd die twijfels doen rijzen over de vraag of bepaalde voorwaarden wel kunnen gelden, of ze proportioneel zijn ten opzichte van het nagestreefde doel en of ze wel een echte impact kunnen hebben op de bescherming van de spelers. Gelet op de voornoemde Europese rechtspraak dient de steller van het ontwerp dus in staat te zijn een verantwoording te geven voor elke aantasting, door het ontwerp, van de vrijheden die door het Europees recht gewaarborgd worden en moet hij kunnen aantonen dat de verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling, namelijk de bescherming van de spelers, daardoor daadwerkelijk gegarandeerd kan worden, en wel door proportionele, samenhangende en stelselmatige middelen.

Die verantwoording zou in het verslag aan de Koning uiteengezet moeten worden.

3. In verband met het bindend advies van de burgemeester, vermeld in het ontworpen artikel 2, § 2, vierde lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 (II), dient, zoals de Kansspelcommissie in haar advies van 2 februari 2022 doet, verwezen te worden naar arrest nr. 249.048 van de Raad van State van 26 november 2020, waarin het volgende geoordeeld is:

> "19. Artikel 21 van de kansspelwet bepaalt dat de Kansspelcommissie zich bij een met redenen omklede beslissing uitspreekt over 'de aanvragen tot toekenning van de vergunningen die in deze wet worden voorzien' (§ 1) en dat zij bij haar uitspraak nagaat 'of al de door deze wet bepaalde voorwaarden met betrekking tot de aanvrager en de beoogde vergunning zijn vervuld' (§ 2).
>
> 20. Naar luid van het door het bestreden besluit ingevoegde artikel 1/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 'betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C', kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C afleveren 'indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft (…) op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij dit besluit is gevoegd'. In geval van een regelmatig gemotiveerd bezwaar van de gemeente, is de bevoegdheid van de Kansspelcommissie gebonden tot het weigeren van de gevraagde vergunning, zonder zelf te kunnen onderzoeken of de aanvraag al dan niet voldoet aan de door de kansspelwet bepaalde voorwaarden. Het toekennen van een vetorecht tegen het verlenen van de gevraagde kansspelvergunning via het gemotiveerd bezwaar van de gemeente, is een regeling die afwijkt van artikel 21 van de kansspelwet en die niet ingepast kan worden in de aan de Koning gegeven uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 43 van de kansspelwet, dat luidens de aanhef ervan, dient als rechtsgrond voor het bestreden koninklijk besluit.
>
> Bovendien kan voor de bestreden regeling geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 41 van de kansspelwet. Op het ogenblik dat het bestreden koninklijk besluit werd genomen bepaalde voormeld artikel van de kansspelwet dat de aanvrager, of in geval van een rechtspersoon de bestuurders en de zaakvoerders, om een vergunning klasse C te kunnen verkrijgen zich moesten gedragen 'op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie'. Door

[1] Zie in die zin HvJ 22 juni 2017, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, *Unibet International Ltd*, punten 32 tot 40.

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

> artikel 41 van de kansspelwet, dat later werd gewijzigd door artikel 19, 1°, van de wet van 7 mei 2019, werd de beoordeling van die voorwaarde overgelaten aan de appreciatiebevoegdheid van de Kansspelcommissie. De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning laat niet toe te voorzien in een afwijkende regeling waarbij in een modeldocument dat als bijlage bij een koninklijk besluit wordt gevoegd, de feiten worden aangeduid die na een gemotiveerd bezwaar van de gemeente automatisch leiden tot een vergunningsweigering door de Kansspelcommissie. Artikel 108 van de Grondwet verleent aan de Koning immers niet de bevoegdheid om de draagwijdte van de wet te verruimen, aan te vullen of te wijzigen of om de eventuele leemten ervan op te vullen."[2]

Gelet op dat arrest dient vastgesteld te worden dat de Koning, door het advies van de burgemeester over een aanvraag om een vergunning klasse F2 ingediend door een dagbladhandelaar bindend te verklaren, de machtiging die bij artikel 43/4, § 5, 1°, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 verleend wordt, kennelijk te buiten gaat en de Kansspelcommissie iedere beoordelingsbevoegdheid betreffende de naleving van de voorwaarden om een nevenactiviteit inzake weddenschappen uit te oefenen in de zin van dit ontwerp en betreffende de voorwaarden voor het verlenen van de vergunning klasse F2 ontneemt, hoewel de Kansspelcommissie krachtens artikel 4, § 1, van dezelfde wet ter zake nochtans een beoordelingsbevoegdheid dient uit te oefenen.[3-4]

Het ontwerp moet bijgevolg op dat punt herzien worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De verwijzing naar het advies van de Raad van State moet na de vermelding van het spoedeisend karakter staan en dient als volgt gesteld te worden:

> "Gelet op advies 70.974/4 van de Raad van State, gegeven op 10 februari 2022, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[5]

[2] RvS 26 november 2020, nr. 249.048, bv Pascual Consult.

[3] De Kansspelcommissie merkt ook op dat het bindend verklaren van het advies van de burgemeester enige rechtsonzekerheid dreigt te doen ontstaan doordat er in theorie evenveel adviezen zouden kunnen bestaan als er gemeenten zijn op Belgisch grondgebied; elke burgemeester beoordeelt het aannemen van weddenschappen door dagbladhandelaars die in zijn gemeente gevestigd zijn, immers op zijn eigen manier.

[4] De inspecteur van Financiën stelt in zijn advies ook het volgende: "Het is niet duidelijk of het de bedoeling is dat de KSC de vergunningaanvraag verder nog moet beoordelen op de punten die niet behandeld worden in het advies van de burgemeester. Indien dat het geval is, maakt het KB ook niet duidelijk wie de eindverantwoordelijkheid heeft over het al dan niet toekennen van de vergunning. Mogelijk kan in het KB de rolverdeling tussen burgemeester (adviserend) en KSC (vergunnend) beter uitgeklaard worden."

[5] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 36.2 en formule F 3-5-3.

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡

DISPOSITIEF

Artikel 8

Aangezien deze bepaling alleen betrekking heeft op dagbladhandelaars die een vergunning F2 hebben, moet de bepaling in die zin verduidelijkt worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BGCWKCJDI-HAJHEVT‡