

Rolnummer 1965
Arrest nr. 88/2000 van 13 juli 2000

ARREST

In zake : de vordering tot schorsing van de artikelen 27, 39 en 71 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, ingesteld door de n.v. Eurautomat en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters P. Martens, E. Cerexhe, A. Arts, R. Henneuse en E. De Groot, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de vordering*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 mei 2000 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 mei 2000, is een vordering tot schorsing ingesteld van de artikelen 27, 39 en 71 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1999), door de n.v. Eurautomat, met maatschappelijke zetel te 9320 Erembodegem, Industrielaan 31, de n.v. B.B.F. Automaten, met maatschappelijke zetel te 2930 Brasschaat, Donksesteenweg 23, de n.v. Elaut, met maatschappelijke zetel te 9100 Sint-Niklaas, Europark Oost 6, en de n.v. Automatic Equipment, met maatschappelijke zetel te 2000 Antwerpen, Kipdorpvest 48B.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van de voormelde wetsbepalingen.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 10 mei 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 30 mei 2000 heeft het Hof de dag van de terechtzitting bepaald op 21 juni 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de in artikel 76 van de organieke wet vermelde autoriteiten evenals aan de verzoekende partijen en hun advocaat bij op 30 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 20 juni 2000 heeft de voorzitter in functie rechter A. Arts aangewezen ter vervanging van rechter-verslaggever H. Coremans, wettig verhinderd.

Op de openbare terechtzitting van 21 juni 2000 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Bax *loco* Mr. P. Van den Broecke, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Hofströssler, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en E. Cerexhe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1. De verzoekende partijen zijn van mening dat zij van het vereiste belang doen blijken aangezien de bestreden bepalingen in belangrijke mate de verwezenlijking van hun maatschappelijk doel beperken, dat bestaat in « de uitbating van automatische spelen en handigheidsspelen, de handel in het algemeen met inbegrip van de aan- en verkoop en de in- en uitvoer, de fabricatie en exploitatie van alle amusements- en muziekapparaten, automatische en elektronische apparaten » (eerste verzoeker), « de aankoop, de verkoop, de invoer, de uitvoer, de doorvoer, het huren, het verhuren, het uitbaten, het onderhouden en het herstellen, zo in 't groot als in detail van café-spelen, amusementspelen, horecamachines en horeca-installaties » (tweede verzoeker), « alle produktie, de assemblage en de installatie van alle apparaten en apparatuur, van elektrische of automatische aard evenals de aankoop, de in- en uitvoer, de verkoop en distributie, zowel rechtstreeks als tussenpersoon, alsmede het verlenen van alle mogelijke diensten ermede verband houdend » (derde verzoeker), « de aankoop, de verkoop, de handel, de organisatie en uitbating van automatische spelen en handigheidsspelen, de inrichting van vertoningen allerhande, de uitbating van drankgelegenheden en buffetten » (vierde verzoeker).

Ten aanzien van het middel

A.2. De verzoekende partijen leiden hun middel af uit een schending van de artikelen 10, 11, 12 en 23 van de Grondwet, artikel 52 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid.

A.3. In zoverre het middel artikel 27 van de wet van 7 mei 1999 beoogt, voeren de verzoekende partijen aan dat het verbod om een vergunning van klasse B (uitbating van een spelautomatenhal) en een vergunning van klasse C (uitbating van een drankgelegenheid) te cumuleren met een vergunning van klasse E (verkoop, verhuur, invoer, uitvoer en onderhoud van kansspelen) afbreuk doet aan hun verworven economische rechten.

Volgens de verzoekende partijen is dit cumulatieverbod niet objectief te verantwoorden en schendt het het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en de beginselen van de gelijkheid en niet-discriminatie. Bovendien zou de algemeenheid van de verbodsbepaling op onevenredige wijze afbreuk doen aan de vrijheid van vereniging. De verzoekende partijen vrezen dat het verbod een bruuske en onverantwoorde wijziging in de sector van de kansspelen zal teweegbrengen en onnoemelijke gevolgen zal hebben voor de tewerkstelling en de investeringen. Zij wijzen erop dat de aangevochten bepaling hun maatschappelijk doel en dat van andere soortgelijke vennootschappen onwettig maakt.

Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat artikel 27 ook in strijd is met de beginselen van de persoonlijke vrijheid (artikel 12 van de Grondwet), de vrijheid van arbeid (artikel 23 van de Grondwet) en de vrijheid van handel en goederen in de Europese Unie (artikel 52 van het E.G.-Verdrag, thans artikel 43).

A.4. Artikel 39 doet volgens de verzoekende partijen afbreuk aan de reeds verworven economische rechten en kan niet objectief worden gerechtvaardigd. Naar hun mening moeten de nauwe economische banden tussen de horecanijverheid en de kansspelennijverheid als economische verworvenheden worden beschouwd. Door de beperking van het aantal spelautomaten in een drankgelegenheid, zien de verzoekende partijen hun omzet verminderen en vrezen zij dat een aantal bedrijven economisch niet meer rendabel zal zijn.

A.5. Artikel 71 schendt naar het oordeel van de verzoekende partijen de beginselen van evenredigheid en van vrijheid van handel, diensten en goederen. Zij voeren aan dat de bepaling de verkoop, de verhuur, de leasing, de levering, de terbeschikkingstelling, de invoer, de uitvoer en de productie van kansspelen economisch onmogelijk maakt, terwijl de productie van dergelijke toestellen de essentie van hun activiteiten uitmaakt. Ten gevolge van de niet-begrensde hoogte van de waarborg (500.000 frank per schijf van 50 toestellen) zullen zij naar eigen zeggen de waarborg niet kunnen betalen en bijgevolg hun vergunning verliezen of maar tot een bepaald quotum mogen exploiteren.

Ten aanzien van het nadeel

A.6. Ter ondersteuning van hun vordering tot schorsing doen de verzoekende partijen opmerken dat artikel 27 op buitensporige wijze afbreuk doet aan hun verworven economische rechten en hen zal beroven van een deel van hun commerciële activiteiten, die niet enkel bestaan in de uitbating van spelautomatenhallen, maar ook in de verkoop, de verhuur, de invoer en uitvoer, en het onderhoud van speelautomaten. Zij zullen gedwongen worden te kiezen tussen de uitbating van spelautomatenhallen en de commercialisatie van spelautomaten, activiteiten die zij reeds lang cumuleren. Die keuze zou eveneens zijn weerslag hebben op de werkgelegenheid, daar het personeel dat is verbonden aan de opgeheven activiteit niet kan worden behouden.

De aangevochten bepalingen en in het bijzonder artikel 27 zouden naar eigen zeggen de onderneming van de verzoekende partijen in gevaar brengen. Artikel 39 zou, door de geringere afzet van automaten, de omzet van de verzoekende partijen doen verminderen en artikel 71 zou, door de verplichting om een hoge waarborg te storten, « een zeer negatief bedrijfsresultaat en misschien de sluiting van het bedrijf veroorzaken ».

- B -

Ten aanzien van de omvang van het beroep en de vordering tot schorsing

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging en de schorsing van de artikelen 27, 39 en 71 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. De grieven zijn in werkelijkheid gericht tegen de artikelen 27, eerste lid, 39 en 71, vierde lid, 4., tweede lid. Die bepalingen luiden als volgt :

« Art. 27. Het is een zelfde natuurlijke of rechtspersoon verboden de vergunningen klasse A, B, C en D enerzijds en de vergunning klasse E anderzijds rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door bemiddeling van een natuurlijke of rechtspersoon te cumuleren.

[...] »

« Art. 39. Kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden zijn inrichtingen waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse en waarin maximaal twee kansspelen worden geëxploiteerd. »

« Art. 71. [...]»

Het bedrag van de waarborg wordt bepaald op :

[...];

4. het bedrag van 1 miljoen frank voor de houders van een vergunning klasse E die uitsluitend diensten leveren in het raam van het onderhoud, het herstel of de uitrusting van de kansspelen;

het bedrag van 500 000 frank per aangevangen schijf van 50 toestellen voor alle andere houders van de vergunning klasse E.

[...] »

Ten aanzien van de vordering tot schorsing

B.2. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Wat de ernst van het middel betreft

B.3.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 23 van de Grondwet, en van artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (oud

artikel 52 van het E.G.-Verdrag), het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid.

B.3.2. In zoverre het rechtstreeks de artikelen 12 en 23 van de Grondwet, artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (oud artikel 52 van het E.G.-Verdrag), het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid aanvoeren, is het middel niet ontvankelijk doordat het verwijst naar normen waarvan het Hof de inachtneming niet kan toetsen.

Die artikelen kunnen maar bij het onderzoek worden betrokken in zoverre zij met de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn verbonden.

B.4.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de aangevochten wet een discriminerende inbreuk maakt op hun economische vrijheden doordat artikel 27, eerste lid, verbiedt een vergunning van klasse B (uitbating van een speelautomatenhal) of een vergunning van klasse C (uitbating van een drankgelegenheid) te cumuleren met een vergunning van klasse E (verkoop, verhuur, invoer, uitvoer en onderhoud van kansspelen), doordat artikel 39 maximaal twee kansspelen toestaat in een drankgelegenheid en doordat artikel 71, vierde lid, 4., tweede lid, de hoogte van de waarborg niet zou begrenzen.

B.4.2. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou alleen dan de vrijheid van handel en nijverheid schenden indien hij die vrijheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De kansspelen die leiden tot een geldelijke winst of een geldelijk verlies, buiten een menselijke zwakheid uit die zeer ernstige gevolgen kan hebben voor sommige personen en hun familie; zij vormen een sociaal gevaar, zodat te dezen restrictieve maatregelen gemakkelijker te verantwoorden zijn dan permissieve maatregelen.

B.4.3. Artikel 43 (oud artikel 52) van het E.G.-Verdrag verzet er zich niet tegen dat, om redenen van algemeen belang, regels worden vastgesteld met betrekking tot de organisatie, de bevoegdheid, de beroepsethiek en de controle, voor zover die beroepsregels worden toegepast op al degenen die gevestigd zijn op het grondgebied van de Staat waar de dienst wordt ingesteld.

B.4.4. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt weliswaar, enerzijds, dat «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen » waarborgen en, anderzijds, dat die rechten «het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil » omvatten. Maar uit die bepalingen mag niet worden afgeleid dat de wetgever, wanneer hij een activiteit wil regelen die een gevaar voor de maatschappij inhoudt indien zij niet aan voorwaarden wordt onderworpen, geen beperkingen zou kunnen opleggen aan degenen die de activiteit uitoefenen.

B.4.5. De in het geding zijnde wet heeft tot doel het sociale gevaar in te perken dat de kansspelinrichtingen kunnen betekenen. Gelet op het feit dat een absoluut verbod hem overdreven lijkt, heeft de wetgever op het principiële verbod dat hij handhaafde (artikel 305 van het Strafwetboek bestrafte het openhouden van een huis voor kansspelen en artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 verbood de uitbating van kansspelen) een uitzondering ingesteld die gebaseerd is op een vergunningsregeling, er daarbij over wakend in de toekomst geen onbezonnen ontwikkeling van dat soort inrichtingen toe te laten. Naast die doelstelling van sociale bescherming heeft de wetgever gewenst, via een sluitende controle «[de] mogelijke en ongewenste neveneffecten [van de kansspelen] (spelverslaving, witwassen van geld, criminaliteit, financiële en fiscale fraude) » in kaart te brengen, te voorkomen en te bestrijden (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-419/4, pp. 25, 26 en 36; *idem*, nr. 1-419/7, pp. 5 en 6; *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1795/8, p. 4).

B.4.6. In het licht van dergelijke doelstellingen lijkt het aangevochten verbod van cumulatie van vergunningen niet onredelijk. Het gaat uit van de bezorgdheid om het toekennen van vergunningen afhankelijk te stellen van zeer strenge toekenningsvoorwaarden, zodat de kansspelinrichtingen en de

ermee verbonden activiteiten duidelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 419/4, p. 34).

Ook de in het geding zijnde beperking van het aantal kansspelen in een drankgelegenheid lijkt door dezelfde doelstellingen te kunnen worden verantwoord. Zij is erop gericht een onbegrensde verspreiding van de kansspelen te voorkomen.

B.4.7.1. De verzoekende partijen voeren nog aan dat de door artikel 71 vereiste waarborg tientallen miljoenen zou kunnen bedragen en dat die maatregel derhalve onevenredig is in zijn gevolgen.

De Ministerraad betwist de juistheid van de bedragen die ter terechtzitting door de verzoekende partijen werden aangebracht.

B.4.7.2. Het lijkt niet onredelijk dat het bedrag van de waarborg wordt bepaald op grond van het aantal kansspelen en de aard van de verleende prestaties, nu redelijkerwijze ervan kan worden uitgegaan dat ook de bedoelde bijdrage op grond van het aantal kansspelen en de aard van de verleende prestaties zal worden vastgesteld.

De waarborg bedraagt voor de verzoekende partijen 500.000 frank per aangevangen schijf van 50 toestellen. De verzoekende partijen hebben niet aangetoond dat het bedrag van de waarborg per toestel onevenredig zou zijn ten aanzien van de opbrengst ervan noch dat het bedrag van de totale waarborg niet in verhouding zou staan tot hun totale omzetcijfer.

B.4.7.3. De in het geding zijnde bepaling bevat een maatregel die niet onevenredig lijkt met het nagestreefde doel.

B.5. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel niet ernstig is in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 juli 2000.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets