

| |
|---|
| Rolnummers 2552 en 2555 |
| Arrest nr. 33/2004 van 10 maart 2004 |

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, ingesteld door de b.v.b.a. Spielothek België en door de « Union professionnelle interprovinciale de l'automatique » en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, M. Bossuyt, L. Lavrysen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 oktober 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 oktober 2002, heeft de b.v.b.a. Spielothek België, met zetel te 2000 Antwerpen, Verbindingsdok-Oostkaai 13, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 mei 2002).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 oktober 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 november 2002, hebben de « Union professionnelle interprovinciale de l'automatique », met zetel te 4000 Luik, rue des Bayards 22-24, de n.v. Centrale des jeux, met zetel te 6220 Heppignies, Zone industrielle de Fleurus-Heppignies, de b.v.b.a. Taverne ansoise, met zetel te 4430 Ans, rue Walthère Jamar 351, en de n.v. Brussels Pool, met zetel te 7780 Ploegsteert, Marktplaats 1, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 7, 21 en 39 van dezelfde wet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2552 en 2555 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de n.v. Nationale Loterij, met maatschappelijke zetel te 1040 Brussel, Belliardstraat 25-33;
- de Ministerraad.

De b.v.b.a. Spielothek België en de « Union professionnelle interprovinciale de l'automatique » hebben ieder een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 oktober 2003 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. O. d'Ursel en Mr. D. Renders *loco* Mr. B. Cambier en Mr. L. Cambier, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 2552;
 - . Mr. V. Thiry en Mr. J.-F. Jeunehomme, advocaten bij de balie te Luik, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555;
 - . Mr. N. Châtel *loco* Mr. M. Cornut, Mr. J. Holmens en Mr. V. Goderis, advocaten bij de balie te Gent, voor de n.v. Nationale Loterij;
 - . Mr. P. Vlaemminck, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en L. François verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Wat betreft het belang om in rechte op te treden

A.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (b.v.b.a.). Zij baat vier kansspelinrichtingen uit van klasse II en heeft daarvoor de vereiste vergunning overeenkomstig de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna « kansspelwet »). Zij wordt rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden wet, omdat de concurrerende inrichtingen van de Nationale Loterij niet onderworpen zijn aan alle exploitatievoorwaarden waaraan de verzoekende partij wel is onderworpen.

A.1.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 menen elk belang te hebben bij hun beroep tot vernietiging.

A.1.2.1. De « Union professionnelle interprovinciale de l'automatique » (hierna « U.P.I.A. »), eerste verzoekende partij, verklaart dat haar maatschappelijk doel bestaat in « de ontwikkeling, de coördinatie van de beroepsbelangen van haar leden, alsmede de verdediging van haar belangen, de verbetering van het beheer van hun beroepsactiviteiten ». Zij telt onder haar leden natuurlijke personen en rechtspersonen van wie de activiteit in wezen bestaat in de exploitatie van speelautomatenhallen (inrichtingen van klasse II in de zin van de kansspelwet) of activiteiten waarvoor de toekenning van een vergunning van klasse E in de zin van de kansspelwet vereist is. De bestreden bepalingen kunnen rechtstreeks en ongunstig de belangen van haar leden raken.

A.1.2.2. De tweede verzoekende partij, de n.v. Centrale des jeux, heeft als maatschappelijk doel « al hetgeen rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met amusements- en muziekapparaten in de ruimste zin van het woord. Tot het maatschappelijk doel behoren eveneens, zonder dat deze opsomming als beperkend kan worden beschouwd : de vervaardiging, de aankoop en verkoop, de invoer en uitvoer, de verhuring, de herstelling en de exploitatie van die apparaten ». De bestreden bepalingen raken haar rechtstreeks en ongunstig.

A.1.2.3. De derde verzoekende partij, de b.v.b.a. Taverne ansoise, heeft als maatschappelijk doel « alle verrichtingen die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met de exploitatie van alle cafés, tavernes en drankgelegenheden waar kleine maaltijden worden aangeboden, met de exploitatie van apparaten voor amusements- en kansspelen binnen de wettelijke perken ». Zij exploiteert een café waar de n.v. Inter kansspelen heeft geïnstalleerd. De ontvangsten uit de speelautomaten vormen een wezenlijk element van het financieel evenwicht van de b.v.b.a. De bepalingen van de wet van 19 april 2002 dreigen de verzoekende partij te beroven van een gedeelte van haar spelerscliënteel.

A.1.2.4. Naar luid van de statuten van de vierde verzoekende partij, de n.v. Brussels Pool, bestaat haar maatschappelijk doel in « de installatie, de exploitatie en het beheer van iedere handel in speel- en ontspanningsapparaten in alle vormen. Zij kan bovendien tot alle verrichtingen van commerciële, industriële, roerende, onroerende of financiële aard die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met haar maatschappelijk doel of die de verwezenlijking ervan kunnen vergemakkelijken. Zij kan met name via inbreng, fusie, inschrijving, financiële interventie of op iedere andere wijze belangen verwerven in vennootschappen of ondernemingen waarvan het doel geheel of gedeeltelijk soortgelijk of verwant is aan het hare of van dien aard is dat het de uitbreiding of ontwikkeling ervan kan bevorderen, en zij kan alle bestuurdersmandaten in dergelijke vennootschappen aanvaarden ». De bestreden bepalingen raken haar rechtstreeks en ongunstig.

A.2. Op grond van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof heeft de Nationale Loterij, naamloze vennootschap van publiek recht, een memorie van tussenkomst ingediend. De Nationale Loterij meent belang te hebben bij haar tussenkomst, omdat door een eventuele vernietiging van de aangevochten artikelen van de wet van 19 april 2002, de Nationale Loterij niet meer bevoegd zou zijn kansspelen te organiseren, zij niet meer zou beschikken over het monopolie op de openbare loterijen en over het recht gebruik te maken van de informatiemaatschappij-instrumenten voor de organisatie van haar diensten, er geen samenwerking meer zou zijn met de kansspelcommissie, zij opnieuw volledig zou worden onttrokken aan de toepassing van de kansspelwet en er geen vertegenwoordigers meer zouden zijn in de kansspelcommissie van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort.

A.3. De Ministerraad en de tussenkomende partij, de Nationale Loterij, zijn van mening dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 2552 en 2555 niet doen blijken van een voldoende belang om in rechte op te treden, aangezien de aangevochten bepalingen hen niet op een rechtstreekse en zekere wijze in hun situatie raken.

Wat betreft de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 21 en 39 van de wet van 19 april 2002 wijzen de Ministerraad en de Nationale Loterij erop dat de eventueel te organiseren kansspelen van de Nationale Loterij vóór de bestreden wet aan geen enkele controle waren onderworpen, terwijl dat nu wel het geval is. De eventuele vernietiging zou betekenen dat de Nationale Loterij opnieuw kansspelen kan organiseren zonder enige vorm van controle van de kansspelcommissie. Bovendien kan de Nationale Loterij niet worden beschouwd als een concurrent van de kansspelinrichtingen in de privé-sector. Het valt bijgevolg niet in te zien hoe de verzoekende partijen daardoor kunnen worden benadeeld.

Wat betreft artikel 7 merken de Ministerraad en de Nationale Loterij in eerste instantie op dat krachtens artikel 488 (lees : 490) van de programmawet van 24 december 2002 artikel 7 werd gewijzigd, zodoende dat er geen sprake meer is van een monopolie, maar enkel van een recht. De oorspronkelijke versie van artikel 7 heeft geen enkel rechtsgevolg gehad, in die zin dat de Nationale Loterij geen enkel initiatief heeft ondernomen om kansspelen aan te bieden via de informatiemaatschappij-instrumenten. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat, zelfs in geval van vernietiging van artikel 7, het nog niet mogelijk zal zijn voor de kansspeloperatoren om zich te begeven op het terrein van de kansspelen via het internet of andere informatiemaatschappij-instrumenten, omdat dit verbod impliciet is opgenomen in de kansspelwet.

Wat betreft de artikelen 40 en 41 van de wet van 19 april 2002, betogen de Ministerraad en de Nationale Loterij dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 reeds heeft gesteld dat het niet ongrondwettig is de kansspelcommissie uitsluitend samen te stellen uit vertegenwoordigers van de overheid en niet uit vertegenwoordigers van het beroep.

A.4.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 beklemtoont dat zij wel degelijk belang heeft bij het ingediende beroep tot vernietiging. De overweging van de Ministerraad en de Nationale Loterij als zouden de nieuwe wettelijke bepalingen minder discriminerend zijn als de oude bepalingen, kan niet tot gevolg hebben dat de verzoekende partij die nieuwe bepalingen niet zou kunnen aanvechten. De omstandigheid dat door de vernietiging van de bestreden bepalingen de eventueel te organiseren kansspelen van de Nationale Loterij opnieuw aan geen enkele controle zouden worden onderworpen, is niet correct. Artikel 47 van de wet van 19 april 2002 - dat niet wordt aangevochten - heft artikel 3.4 van de wet op de kansspelen op. De vernietiging van de artikelen 21, 39, 40 en 41 van de bestreden wet heeft tot gevolg dat de inrichtingen die kansspelen zouden organiseren voor de Nationale Loterij verplicht zouden zijn dezelfde exploitatie- en controleregelingen na te leven. Als laatste element moet worden aanvaard dat de kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij en de kansspelen georganiseerd door de privé-sector wel concurrerend zijn, zodat het gewettigd is dat de verzoekende partij de vernietiging vordert van bepalingen die het mogelijk maken dat in het controleorgaan, zijnde de kansspelcommissie, leden worden opgenomen die niet onafhankelijk zijn van de Nationale Loterij, zijnde de concurrent van de verzoekende partij.

A.4.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 menen toch een belang te hebben bij het beroep tot vernietiging. De overweging van de Ministerraad en de Nationale Loterij als zouden zij geen belang hebben bij het beroep tot vernietiging van de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 21 en 39 van de bestreden wet, omdat de Nationale Loterij reeds kansspelen kan organiseren, en zelfs zonder controle, kan niet worden gevolgd. Men kan het vereiste belang niet afwijzen louter op grond van het feit dat oudere wetgevende regelingen reeds de organisatie van kansspelen toestonden. Bovendien is het wel degelijk de bedoeling van de wetgever om het

aandeel van de privé-sector in de sterk verslavende segmenten van de kansspelenmarkt te verminderen (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1003/4, p. 4).

De omstandigheid dat artikel 7 van de wet van 19 april 2002 werd gewijzigd door artikel 488 (lees : 490) van de programmawet van 24 december 2002, verandert niets aan het belang van de verzoekende partijen. Immers, de wijziging heeft geen terugwerkende kracht en kan enkel worden beschouwd als een « technisch-legistische » verbetering, zodat moeilijk kan worden aanvaard dat die wijziging ervoor heeft gezorgd dat artikel 7 een verschillende draagkracht zou hebben. Ook de overweging van de Ministerraad en de Nationale Loterij als zou artikel 4 van de kansspelwet impliciet maar zeker een verbod inhouden om kansspelen via het internet te organiseren, zodat de vernietiging van artikel 7 van de wet van 19 april 2002 niet tot gevolg zou kunnen hebben dat de verzoekende partijen zich zouden kunnen begeven op het terrein van de kansspelen via het internet of andere informatiemaatschappij-instrumenten, kan niet worden aanvaard. Allereerst is dat in strijd met hetgeen is gezegd over artikel 7. Daarnaast moet worden opgemerkt dat, zonder het noodzakelijk is te oordelen of artikel 4 van de kansspelwet inderdaad een dergelijk verbod inhoudt, de verzoekende partijen belang hebben bij het beroep, omdat artikel 7 dat recht toekent aan de Nationale Loterij.

Wat betreft de middelen

A.5.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 betoogt dat artikel 39 van de wet van 19 april 2002 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 17 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de wet van 2-17 maart 1791 en de artikelen 4, 5, 6, 25, 28 tot 57 en 61 tot 71 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

Artikel 39 van de wet 19 april 2002 heeft tot gevolg dat de kansspelinrichtingen, waarvan de oprichting aan de Nationale Loterij is opgedragen (artikel 3, § 1, tweede lid), van het toepassingsgebied van de kansspelwet worden uitgesloten, waardoor die inrichtingen niet worden onderworpen aan de talrijke voorwaarden die moeten zijn vervuld om de vereiste vergunningen te verkrijgen, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Overeenkomstig het arrest van het Arbitragehof nr. 100/2001 moet worden opgemerkt dat kansspelen geen loterijen zijn. Bijgevolg is er, in zoverre de kansspelen, waarvoor de Nationale Loterij opdracht heeft gekregen deze te organiseren, geen loterijen zijn, geen enkele reden om de kansspelinrichtingen van de Nationale Loterij te onttrekken aan de openings- en exploitatieregeling van de kansspelinrichtingen, de regeling in verband met de herstelling en het toezicht op de goede werking van de spelen en aan een deel van de regeling ter bescherming van de spelers en de gokkers. Het enkele feit dat de ontvangsten van de voormelde kansspelinrichtingen zouden worden aangewend voor een doel van openbaar nut is niet van dien aard dat een verschil in behandeling kan worden verantwoord.

A.5.2. Als tweede middel voert de verzoekende partij in de zaak nr. 2552 aan dat de artikelen 21, 40 en 41 van de wet van 19 april 2002 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

Wat betreft artikel 21 van de bestreden wet, meent de verzoekende partij dat niet kan worden verantwoord waarom de wetgever de mogelijkheid heeft om de Koning niet te verplichten om de door de Loterij opgerichte kansspelinrichtingen aan de controle van de kansspelcommissie te onderwerpen, terwijl andere kansspelinrichtingen wel dienen te worden onderworpen aan een dergelijke controle.

Wat betreft artikel 40 en 41 van de bestreden wet, wijst de verzoekende partij erop dat niet kan worden verantwoord waarom de kansspelcommissie wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, terwijl de vertegenwoordigers van de privé-sector geen zitting hebben in die commissie.

De verzoekende partij meent dat men ingevolge die artikelen tot de vaststelling moet komen dat de kansspelinrichtingen in het algemeen ambtshalve worden onderworpen aan een controle in verband met de inachtneming van zeer verregaande voorwaarden, door een commissie die onder meer is samengesteld uit vertegenwoordigers van een concurrent, namelijk de Nationale Loterij, terwijl de door de Nationale Loterij opgerichte inrichtingen niet noodzakelijkerwijze aan een controle zijn onderworpen. Als er al controle is, is die controle beperkt en wordt ze uitgevoerd door vertegenwoordigers van de Nationale Loterij zelf, zonder dat vertegenwoordigers aanwezig zijn van de privé-sector van de kansspelinrichtingen in het algemeen.

A.6.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 menen dat de artikelen 6, § 1, 2°, en 7 van de wet van 19 april 2002 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 43, 49, 81, 82, 86 en 295 van het E.G.-Verdrag. De aangevochten artikelen verlenen aan de Nationale Loterij het monopolie van de kansspelen georganiseerd met behulp van de informatiemaatschappij-instrumenten, terwijl voor dat monopolie geen redelijke verantwoording bestaat. Het toegekende monopolie kan niet worden verantwoord door de bezorgdheid van de wetgever om de spelverslaving te bestrijden, de spelers te beschermen of de maatschappelijke orde te behoeden. Immers, bij ontstentenis van een koninklijk besluit waarin zal worden bepaald dat de voorwaarden inzake controle en exploitatie zoals vastgelegd in de kansspelwet dienen te worden nageleefd door de Nationale Loterij, zullen de kansspelinrichtingen opgericht en georganiseerd door de Nationale Loterij ontsnappen aan die voorwaarden en zullen zij zich kunnen ontwikkelen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die door jongeren worden bezocht.

Dat monopolie doet tevens afbreuk aan de fundamentele vrijheden die verankerd zijn in het E.G.-Verdrag. Het innen van ontvangsten met het oog op de verwezenlijking van ondernemingen van maatschappelijk nut kan niet worden verheven tot een dwingende reden om als dusdanig een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting of een inbreuk op de concurrentieregels te verantwoorden. Bovendien vloeit uit de artikelen 295 en 86 van het E.G.-Verdrag voort dat in de regel de lidstaten slechts openbare bedrijven kunnen oprichten en hen uitsluitende rechten kunnen toekennen op voorwaarde dat de regels van het E.G.-Verdrag in acht worden genomen, waaronder de vrijheid van dienstverrichting.

A.6.2. Als tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 aan dat de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 7, 21 en 39 van de wet van 19 april 2002 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, omdat die artikelen een verschil in behandeling instellen tussen exploitanten van kansspelinrichtingen, naargelang zij al dan niet exclusief voor de Nationale Loterij werken, terwijl daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat. De exploitanten die niet in exclusiviteit voor de Nationale Loterij werken, vallen onder de toepassing van de kansspelwet, terwijl de exploitanten die in exclusiviteit voor de Nationale Loterij werken enkel onderworpen zijn aan de artikelen 7, 8, 39, 58, 59 en 60 van de kansspelwet.

De verzoekende partijen wijzen tevens erop dat de Ministerraad als bezwaar zal opwerpen dat sommige verschillen in behandeling zullen worden opgeheven bij koninklijk besluit dat moet worden genomen met toepassing van artikel 3, § 1, van de wet van 19 april 2002 of in het beheerscontract zoals bedoeld in artikel 14 van de bestreden wet, maar de bescherming die eventueel zal worden gegeven door een administratieve rechtshandeling of door een beheerscontract is niet gelijkwaardig aan die welke wordt verzekerd door de wetgever zelf.

A.7.1.1. Aangaande het eerste en tweede middel van de verzoekende partij in de zaak nr. 2552 en het tweede middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555, menen de Ministerraad en de Nationale Loterij dat die niet gegrond zijn.

Allereerst werpt de Ministerraad op dat de Nationale Loterij, de door haar georganiseerd kansspelen of de kansspelinrichtingen die exclusief de kansspelen van de Nationale loterij zouden aanbieden, niet kunnen worden vergeleken met de andere kansspelinrichtingen. De Nationale Loterij is immers een naamloze vennootschap van publiek recht belast met een openbare dienst die doelstellingen nastreeft van algemeen belang. Zij behoort tot de non-profitsector en beslist niet zelf over de kansspelen die aan het publiek worden aangeboden. Het is telkens de overheid die bij koninklijk besluit beslist welke kansspelen volgens welke spelmodaliteiten worden aangeboden. De andere kansspelinrichtingen zijn private ondernemingen die louter met winstdoeleinden werken en die hun markt zoveel mogelijk trachten te verruimen. Zij behoren tot de profitsector.

Ook op financieel opzicht zijn beide soorten van inrichtingen niet vergelijkbaar. De ondernemingen behorende tot de private sector van kansspelinrichtingen hebben geen bijzondere financiële verplichtingen ten opzichte van de Staat, terwijl de Nationale Loterij die wel heeft, namelijk de monopolierente en de subsidies. De kansspelinrichtingen van de privé-sector zijn enkel onderworpen aan de heffing van belastingen en dienen slechts een vergoeding te betalen voor de vergunning die hen door de kansspelcommissie wordt toegekend.

A.7.1.2. In ondergeschikte orde menen de Ministerraad en de Nationale Loterij dat het verschil in behandeling geoorloofd is in het licht van de nagestreefde doelstellingen, dat het onderscheid een objectief karakter heeft, dat de maatregelen een adequaat karakter hebben en dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De doelstellingen welke door de wetgever worden nagestreefd zijn een verdere responsabilisering van de Nationale Loterij, een vergroting van de autonomie welke de efficiëntie en de effectiviteit ten goede komt en een betere implementering van de Europese rechtspraak inzake loterijen en kansspelen. Vanuit de vaststelling dat men in België diverse reglementeringen heeft naar gelang van de aard van de spelactiviteit heeft de wetgever geoordeeld dat de Nationale Loterij het best aansluit bij het gerechtvaardigde inbeddingbeleid voorgesteld door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Wat betreft het verschil in behandeling op het vlak van de toekenning van vergunning, zijn de Ministerraad en de Nationale Loterij van oordeel dat die geoorloofd is. Het vergunningsbeleid van de kansspelcommissie heeft als doel een controle uit te oefenen op de kansspelinrichtingen van de private sector. Het is evident dat de wetgever de Nationale Loterij niet heeft willen onderwerpen aan de bepalingen inzake de toekenning van vergunningen, aangezien zij reeds onderworpen is aan een nog strikter vergunningsbeleid. Bovendien heeft de kansspelcommissie een adviserende functie inzake de kansspelen die zouden worden georganiseerd door de Nationale Loterij.

Wat betreft het verschil in behandeling op het vlak van de maatregelen tot bescherming van de spelers, bepalen de Ministerraad en de Nationale Loterij dat ook dat verschil geoorloofd is. Ingevolge artikel 39 van de wet van 19 april 2002 zijn een reeks bepalingen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op de bescherming van spelers en gokkers, wel van toepassing op de Nationale Loterij. Andere bepalingen van de kansspelwet zijn enkel van toepassing op kansspelinrichtingen en op dit ogenblik organiseert de Nationale Loterij geen kansspelen omdat zij daartoe nog geen opdracht heeft gekregen. In zijn arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat een verschil in behandeling van alle producten van de Nationale Loterij geoorloofd is en bijgevolg kan hieruit worden afgeleid dat er geen uitzondering dient te worden gemaakt voor de eventuele kansspelen van de Nationale Loterij.

Wat betreft het verschil in behandeling op het vlak van de controle, voeren de Ministerraad en de Nationale Loterij aan dat dit verschil geoorloofd is. De kansspelinrichtingen die kansspelen van de Nationale Loterij zouden aanbieden, al dan niet exclusief, zijn wel onderworpen aan de controle van de kansspelcommissie. De wet voorziet enkel erin dat de kansspelcommissie geen controle kan uitvoeren in de kantoren zelf van de Nationale Loterij, en dit vanwege het feit dat de Nationale Loterij zelf geen kansspelinrichting is. De omstandigheid dat de samenstelling van de kansspelcommissie wordt uitgebreid met twee vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, zijnde de Minister van Overheidsbedrijven, is niet van dien aard dat zij het gelijkheidsbeginsel schendt. De doelstelling van die maatregel is de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie te bevorderen en de beleidslijnen beter op elkaar af te stemmen. Het zou totaal onlogisch zijn om geen vertegenwoordigers te hebben van de minister bevoegd voor de Nationale Loterij naast vertegenwoordigers van de Minister van Justitie, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Financiën, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Volksgezondheid.

A.7.2. Aangaande het eerste middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 menen de Ministerraad en de Nationale Loterij dat dit middel niet gegrond is.

Volgens de verzoekende partijen bestaat er een discrepantie tussen de werkelijke bedoelingen van de federale wetgever en de nagestreefde doelstellingen. Evenwel dient, volgens de Ministerraad en de Nationale Loterij, uit artikel 3, § 1, van de wet van 19 april 2002 te worden afgeleid dat de Nationale Loterij hoedster is van het openbaar belang en handelsmethodes moet hanteren. Er bestaat geen enkele discrepantie tussen het kanalisatie- en inbeddingbeleid dat aan de basis ligt van de wet van 19 april 2002 en dient om het openbaar belang te beschermen, enerzijds, en het streven van de wetgever om via de slagkracht die commerciële methodes kunnen bieden de winsten van de Nationale Loterij te optimaliseren, anderzijds.

De Ministerraad en de Nationale Loterij betwisten dat de bestreden bepalingen, volgens de verzoekende partijen, afbreuk zouden doen aan de artikelen 43, 49, 81, 82, 86 en 295 van het E.G.-Verdrag. In de meeste Europese landen heeft de nationale wetgever internetkansspelen restrictief benaderd door enkel staatsloterijen de mogelijkheid te bieden op het internet actief te zijn. Die Europese tendens is volledig in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het doel van de wetgever sluit niet uit dat de ontvangsten van de Nationale Loterij zouden vergroten. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan niet worden afgeleid dat de overheid geen inkomsten mag genereren uit kansspelactiviteiten. Het Hof van Justitie heeft enkel gesteld dat op zichzelf genomen de besteding van inkomsten aan goede doelen geen rechtvaardiging voor het handhaven van beperkingen op het vrij verkeer van diensten is. Het Hof van Justitie heeft echter wel

gesteld dat het overdragen van de winst aan de overheid als een beter middel wordt beschouwd om de negatieve effecten van kansspelen te beperken dan een stelsel van belastingheffing.

A.8.1. In antwoord op de stelling van de Ministerraad en de Nationale Loterij als zouden de Nationale Loterij en de kansspelinrichtingen van de privé-sector niet vergelijkbaar zijn, voert de verzoekende partij in de zaak nr. 2552 aan dat zij die twee categorieën niet met elkaar vergelijkt; zij vergelijkt de kansspelinrichtingen in het algemeen met de inrichtingen die de kansspelen aanbieden voor de Nationale Loterij. Volgens haar zijn die categorieën wel voldoende vergelijkbaar omdat zij beide kansspelen aanbieden aan het publiek.

Wat betreft het verschil in behandeling op het vlak van de toekenning van de vergunning, verklaren, volgens de verzoekende partij in de zaak nr. 2552, de Ministerraad en de Nationale Loterij niet waarom de inrichtingen die kansspelen aanbieden voor de Nationale Loterij niet worden onderworpen aan de verplichting tot het verkrijgen van een exploitatievergunning.

Wat betreft het verschil in behandeling op het vlak van de maatregelen tot bescherming van de spelers, meent de verzoekende partij in de zaak nr. 2552 dat door te stellen dat een « dergelijk beleid [zijnde de overheid die beslist welke loterijen of kansspelen volgens welke spelmodaliteiten worden aangeboden] [...] aanzienlijk de mogelijkheden [verbetert] om een politiek te voeren welke tot een vermindering van het risico van gokverslaving moet leiden » (memorie van de Ministerraad, p. 19), de Ministerraad uitdrukkelijk erkent dat de bescherming van spelers ook niet goed verzekerd is in de inrichtingen die kansspelen aanbieden voor de Nationale Loterij.

A.8.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 meent tevens erop te moeten wijzen dat de kansspelinrichtingen die kansspelen aanbieden voor de Nationale Loterij niet onderworpen zijn aan de controle door de kansspelcommissie; enkel op eensluidend advies van de Minister van Justitie en de Minister van Overheidsbedrijven of, bij gebrek aan een eensluidend advies, bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad kunnen dergelijke inrichtingen worden onderworpen aan de controle.

De aanwezigheid van vertegenwoordigers van de minister bevoegd voor de Nationale Loterij is niet zo logisch als de Ministerraad en de Nationale Loterij doen uitschijnen. Immers, in die vertegenwoordigingsbevoegdheid was niet voorzien in de kansspelwet.

A.9.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 betogen dat beide categorieën van kansspelinrichtingen wel voldoende vergelijkbaar zijn. De Ministerraad en de Nationale Loterij tonen niet aan waarom de exploitanten van kansspelinrichtingen niet met elkaar kunnen worden vergeleken, voor zover zij wel of niet exclusief werken voor de Nationale Loterij. Het vloeit voort uit de wet van 19 april 2002 en de kansspelwet dat de Nationale Loterij kansspelen mag exploiteren buiten de inrichtingen welke zijn toegestaan door de kansspelwet en dat de inrichtingen die exclusief werken voor de Nationale Loterij niet onderworpen zijn aan de bepalingen van de kansspelwet. Daarnaast voert de wet van 19 april 2002 ook twee kansspelsectoren in. Enerzijds, de privé-sector die niet exclusief werkt voor de Nationale Loterij, en bijgevolg onderworpen is aan de kansspelwet, en, anderzijds, de privé-sector die wel exclusief werkt voor de Nationale Loterij en enkel onderworpen is aan de artikelen 7, 8, 39, 58, 59 en 60 van de kansspelwet.

In hun memorie antwoorden de Ministerraad en de Nationale Loterij niet op de grieven van het tweede middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555. Bijgevolg zijn de verschillen in behandeling zonder redelijke verantwoording.

A.9.2. Wat betreft de conformiteit van het monopolie met de Europese rechtspraak wijzen de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 op de vraag waarom het noodzakelijk was artikel 7 van de wet van 19 april 2002 te wijzigen door artikel 488 van de programmawet I van 24 december 2002 en in de parlementaire voorbereiding te vermelden dat die wijziging noodzakelijk was « teneinde Europese procedure problemen te vermijden » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2124/005, p. 1). Er bestaat tevens een tegenstelling tussen de doelstelling spelverslaving tegen te gaan en de doelstelling de winsten van de Nationale Loterij te optimaliseren, vooral in het domein waar de kans op verslaving het grootst is. De mogelijkheid geboden aan de Nationale Loterij door de wet van 19 april 2002 om kansspelen te organiseren buiten het kader van de kansspelwet, en meer bepaald op het internet, op de televisie, in de nabijheid van gevangenis, ziekenhuizen en scholen, vormt het bewijs van de werkelijke doelstelling van de wetgever, namelijk het verhogen van de inkomsten van de Nationale Loterij. In dat geval is het niet meer mogelijk de toekenning van het monopolie te rechtvaardigen overeenkomstig het Europese recht.

- B -

B.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 vordert de vernietiging van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij. Uit het verzoekschrift blijkt evenwel dat enkel de vernietiging wordt gevraagd van de artikelen 21, 39, 40 en 41 van de voormelde wet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 vorderen de vernietiging van de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 7, 21 en 39 van dezelfde wet.

B.1.2. Die bepalingen luiden :

« Art. 3. § 1. [...] »

De Nationale Loterij wordt er tevens mee belast, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, kansspelen te organiseren in de vormen en volgens de nadere regels bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van de minister en van de minister van Justitie en na advies van de kansspelcommissie, bedoeld in artikel 9 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. »

« Art. 6. § 1. Het maatschappelijk doel van de naamloze vennootschap van publiek recht Nationale Loterij bestaat uit :

[...] »

2° de organisatie, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, van kansspelen in de vormen en volgens de nadere regels door de Koning bepaald, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad op voordracht van de minister en de minister van Justitie en na advies van de kansspelcommissie; ».

« Art. 7. De activiteiten bedoeld in artikel 6, § 1, 1° tot 4°, zijn taken van openbare dienst. De Nationale Loterij heeft het monopolie van de dienst bedoeld in artikel 6, § 1, 1°, alsmede van de diensten bedoeld in artikel 6, § 1, 1°, 2° en 3°, voor zover er voor de organisatie van deze diensten gebruik wordt gemaakt van de informatiemaatschappij-instrumenten. »

« Art. 21. § 1. De kansspelcommissie, opgericht bij artikel 9 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, is belast met de controle op de naleving van de nadere regels, vastgesteld in de uitvoeringsbesluiten, genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid.

Wanneer de kansspelcommissie van oordeel is dat één of meerdere door de Nationale Loterij aangeboden activiteiten, kansspelen zijn, wordt op eensluidend advies van de minister en de minister van Justitie de in het eerste lid bedoelde controle in de kansspelinrichtingen uitgebreid tot deze activiteiten. Bij gebrek aan eensluidend advies kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bedoelde activiteiten aan de controle onderwerpen.

De Koning zal, op voorstel van de minister en na advies van de minister van Justitie, de nadere regels bepalen waaronder deze controle zal geschieden.

§ 2. De kansspelcommissie mag echter geen controle uitoefenen bij de Nationale Loterij.

§ 3. De kansspelcommissie oefent de bij § 1 voorziene controle uit hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de Nationale Loterij.

De voorzitter van de kansspelcommissie brengt de gedelegeerd bestuurder van de Nationale Loterij onverwijld op de hoogte van de gebeurlijke inbreuken vastgesteld ter gelegenheid van de bij § 1 voorziene controles.

§ 4. De voorzitter van de kansspelcommissie en de gedelegeerd bestuurder van de Nationale Loterij ontmoeten elkaar op geregelde tijdstippen, en minstens tweemaal per jaar, om overleg te plegen omtrent de toepassing van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en omtrent de activiteiten van de Nationale Loterij met het oog op het op elkaar afstemmen van het overheidsbeleid inzake de kansspelen en het overheidsbeleid inzake de Nationale Loterij. »

« Art. 39. In de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers wordt een artikel *3bis* ingevoegd, luidende :

‘ Art. *3bis*. Deze wet is niet van toepassing op de loterijen in de zin van de wet van 31 december 1851 op de loterijen en van de artikelen 301, 302, 303 en 304 van het Strafwetboek, noch op de openbare loterijen, weddenschappen en wedstrijden bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij.

Met uitzondering van de artikelen 7, 8, 39, 58, 59 en 60 en de strafrechtelijke bepalingen van hoofdstuk VII die betrekking hebben op deze artikelen, is deze wet niet van toepassing op de kansspelen bedoeld in artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij ’. »

« Art. 40. In artikel 10, § 1, van dezelfde wet wordt het cijfer ‘ 11 ’ vervangen door het cijfer ‘ 13 ’. »

« Art. 41. Artikel 10, § 2, eerste lid, van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt :

‘ - een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort ’. »

Wat het belang betreft

B.2.1. De Ministerraad en de Nationale Loterij voeren aan dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 7, 21, 39, 40 en 41 van de wet van 19 april 2002, omdat de verzoekende partijen niet rechtstreeks en op nadelige wijze worden geraakt door de bestreden bepalingen.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. Wat de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 21 en 39 betreft, zal door de eventuele vernietiging van de bestreden bepalingen de Nationale Loterij niet meer de bevoegdheid hebben kansspelen te organiseren, waardoor het enkel nog aan de inrichtingen uit de privé-sector toekomt kansspelen te organiseren. Bijgevolg worden de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig geraakt door de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 21 en 39 van de wet van 19 april 2002.

B.2.4. Wat artikel 7 betreft, dient te worden opgemerkt dat dit artikel werd gewijzigd door artikel 490 van de programmawet I van 24 december 2002, waardoor er thans geen monopolie meer bestaat van de Nationale Loterij om kansspelen « via informatiemaatschappij-instrumenten » te organiseren, maar enkel een recht. De Ministerraad en de Nationale Loterij stellen dat ingevolge die wijziging de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 geen belang meer hebben bij hun beroep tot vernietiging van het desbetreffende artikel.

Het is de kansspeloperatoren uit de privé-sector ingevolge artikel 4 van de kansspelwet van 7 mei 1999 niet toegestaan kansspelen « via informatiemaatschappij-instrumenten » aan het publiek aan te bieden. Het algemene principe van de kansspelwet is immers het verbod om in welke vorm, op welke plaats en op welke rechtstreekse of onrechtstreekse manier ook, één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen te exploiteren (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-419/1, p. 2; nr. 1-419/4, p. 25). Bijgevolg moet worden vastgesteld dat indien de kansspelwet

de organisatie van de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten niet uitdrukkelijk regelt, die kansspelen niet kunnen worden geacht toegestaan te zijn. Uit die vaststelling vloeit voort dat het « recht » van de Nationale Loterij te dezen een monopolie inhoudt zodat de verzoekende partijen, niettegenstaande de wetwijziging van 24 december 2002, hun belang behouden bij hun beroep tot vernietiging.

B.2.5. De excepties van de Ministerraad en de Nationale Loterij, wat de artikelen 40 en 41 betreft, hebben betrekking op de grond van de zaak. De vaststelling dat het Hof in zijn arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 reeds heeft geoordeeld dat het niet ongrondwettig is dat de kansspelcommissie uitsluitend wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid, betekent niet dat het Hof reeds uitspraak heeft gedaan over de toelaatbaarheid van de uitbreiding van de kansspelcommissie met twee vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort en niet met vertegenwoordigers van de privé-sector.

B.2.6. De excepties van de Ministerraad en de Nationale Loterij worden verworpen.

Wat de middelen betreft

B.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de artikelen 3, § 1, tweede lid, 6, § 1, 2°, 7, 21, 39, 40 en 41 van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met de in het middel aangehaalde internationale en grondwettelijke bepalingen, omdat kansspeloperatoren, kansspelinrichtingen en kansspelen van de privé-sector anders worden behandeld dan de Nationale Loterij, de kansspelinrichtingen opgericht door de Nationale Loterij en de kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij, zonder dat voor die verschillende behandeling een redelijke verantwoording bestaat.

B.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Wat de vergelijkbaarheid betreft

B.5.1. Volgens de Ministerraad en de Nationale Loterij kunnen de door de Nationale Loterij georganiseerde kansspelen of de kansspelinrichtingen niet worden vergeleken met andere kansspelinrichtingen.

B.5.2. De bewering volgens welke de situaties niet voldoende vergelijkbaar zijn kan niet ertoe strekken dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden toegepast. Zij kan enkel tot gevolg hebben dat de bewijsvoering van een bestaanbaarheid met die bepalingen wordt ingekort wanneer de situaties dermate verschillend zijn dat het onmiddellijk overduidelijk is dat geen vaststelling van discriminatie zou kunnen voortvloeien uit de nauwgezette vergelijking ervan.

B.5.3. Niettegenstaande de Nationale Loterij een naamloze vennootschap van publiek recht is, belast met een openbare dienst die doelstellingen nastreeft van algemeen belang, oefenen de inrichtingen die kansspelen organiseren eenzelfde activiteit uit, ongeacht of zij werken voor de Nationale Loterij of niet :

« De spelen georganiseerd op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, kunnen inderdaad gelijken op de kansspelen bedoeld in de wet van 7 mei 1999. » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 36)

« Het is onlogisch te bepalen dat kansspelen geen kansspelen meer zijn zo gauw ze door de Nationale Loterij georganiseerd worden. Deze spelen blijven immers dezelfde aard behouden, ongeacht de organisator ervan. » (*ibid.*, p. 62)

In zoverre de Nationale Loterij kansspelen organiseert, is zij voldoende vergelijkbaar met inrichtingen uit de privé-sector die kansspelen organiseren. In zoverre de Nationale Loterij inrichtingen opricht die kansspelen organiseren, zijn die inrichtingen voldoende vergelijkbaar

met de inrichtingen uit de privé-sector die kansspelen organiseren. De kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij zijn vanzelfsprekend te vergelijken met die welke vallen onder het toepassingsgebied van de kansspelwet.

Wat artikel 39 betreft

B.6.1. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 39 van de wet van 19 april 2002 de kansspelinrichtingen van de Nationale Loterij of de exploitanten van kansspelen die exclusief voor de Nationale Loterij werken, uitsluiten van het toepassingsgebied van de kansspelwet zodat die niet aan alle voorwaarden dienen te voldoen zoals vastgelegd in de kansspelwet.

B.6.2. Artikel 39 van de wet van 19 april 2002 voert een artikel *3bis* in in de wet van 7 mei 1999. Overeenkomstig artikel *3bis*, eerste lid, is de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing op de openbare loterijen, weddenschappen en wedstrijden zoals bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002. Overeenkomstig artikel *3bis*, tweede lid, dienen de kansspelen aangeboden door de Nationale Loterij enkel conform de artikelen 7 (verplichting om gebruik te maken van kansspelen die voorkomen op een bij koninklijk besluit vastgestelde lijst, alsook een beperking van het aantal kansspelen), 8 (bepaling bij koninklijk besluit van het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst), 39 (maximum twee kansspelen in drankgelegenheden), 58 (verbod om leningen of krediet toe te staan aan spelers), 59 (verplichting om speelpenningen of fiches te gebruiken) en 60 (verbod om kosteloos verplaatsingen, maaltijden, dranken en geschenken aan te bieden) van de wet van 7 mei 1999 te worden georganiseerd.

Het beroep van de verzoekende partijen beperkt zich tot artikel *3bis*, tweede lid, van de kansspelwet.

B.7.1. Luidens de memories van de Ministerraad en de Nationale Loterij bestaat het onderscheid in behandeling, opgeworpen door de verzoekende partijen, niet : « Ingevolge dit artikel is de Nationale Loterij voor het organiseren van kansspelen in kansspelinrichtingen aan dezelfde regeling onderworpen als de privé-sector ».

B.7.2. Het Hof merkt op dat onder meer hoofdstuk VI « Maatregelen ter bescherming van spelers en gokkers » niet integraal van toepassing is op kansspelen die worden georganiseerd door de Nationale Loterij. Het betreft met name de leeftijdsvoorwaarde (21 jaar), het toegangsverbod voor magistraten, notarissen, deurwaarders en leden van de politiediensten, en de specifieke bescherming ten behoeve van bepaalde risicodragende personen. Bijgevolg kan de stelling van de Ministerraad en de Nationale Loterij niet worden gevolgd als zouden er geen verschillen bestaan tussen de kansspelinrichtingen in het algemeen en de kansspelinrichtingen van de Nationale Loterij.

Hoofdstuk III « Vergunningen » is ook niet opgenomen in de wet van 19 april 2002. De Nationale Loterij moet bij de kansspelcommissie evenwel geen vergunning aanvragen omdat ze daarover beschikt krachtens de wet. Bijgevolg is het de wetgever die, in de plaats van de kansspelcommissie, aan de Nationale Loterij haar vergunning geeft (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1003/4, p. 74).

Hoofdstuk IV « Kansspelinrichtingen » wordt eveneens niet overgenomen in de wet van 19 april 2002. Dat heeft tot gevolg dat de bepalingen aangaande de voorwaarden waaraan kansspelinrichtingen dienen te voldoen vooraleer een vergunning kan worden verkregen, niet wettelijk zijn vastgelegd. Ook op dat punt moet worden vastgesteld dat de kansspelinrichtingen van de Nationale Loterij niet op dezelfde manier worden behandeld als de andere kansspelinrichtingen.

B.8.1. In het wetsontwerp tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij was oorspronkelijk bepaald dat de kansspelwet niet van toepassing was op kansspelen waarvan de organisatie werd toevertrouwd aan de Nationale Loterij. De wetgever meende dat het noodzakelijk was de Nationale Loterij te onttrekken aan het toepassingsgebied van de kansspelwet :

« De huidige Kansspelwet zou immers onnodig een aantal dubbele nutteloze beperkingen kunnen opleggen aan de Nationale Loterij, diverse interpretatieproblemen kunnen teweeg brengen en aldus verhinderen dat het kanalisatiebeleid volledig wordt gerealiseerd. » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 39)

Uit het aanvullend verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting betreffende artikel 39 van de wet van 19 april 2002 blijkt dat een commissielid zich vragen stelde betreffende de niet-toepasselijkheid van de kansspelwet :

« Om tegemoet te komen aan de wil van de wetgever van 1999, die heeft getracht te voorzien in een regeling waarbij de kansspelen voldoende efficiënt zouden worden gecontroleerd om de gokverslaving in goede banen te leiden, is het dus volstrekt noodzakelijk in het wetsontwerp te preciseren dat de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 ook voor de Nationale Loterij gelden. » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1339/009, p. 21)

De Minister heeft evenwel in de Commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden verklaard dat

« in alle koninklijke besluiten met betrekking tot het organiseren van spelen, de minimumleeftijd voor de deelnemers is vastgelegd op 18 jaar. Deze leeftijd zal ook weerhouden worden in het beheerscontract. [...] In samenwerking met de Nationale Loterij lopen momenteel trouwens een aantal acties die ervoor moeten zorgen dat er onder de 18 jaar niet wordt gespeeld. Bovendien is het zo dat voor het spelen in casino's, de minimumleeftijd 21 jaar is. » (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1003/4, pp. 31 en 32)

Met andere woorden, het is thans niet bij wet geregeld, maar, volgens de Minister, zal het zeker worden geregeld in een koninklijk besluit of in het te sluiten beheerscontract.

B.8.2. Het criterium van onderscheid - de aard van de organiserende instelling - is niet pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever. De doelstelling die volgens de wetgever erin bestaat de toepassing van de kansspelwet uit te sluiten gelet op mogelijke interpretatieproblemen en dergelijke meer, kan niet verantwoorden waarom bepaalde artikelen van de kansspelwet niet op grond van de wet zelf van toepassing zouden zijn op de Nationale Loterij, kansspelinrichtingen van de Nationale Loterij en de kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij. De toepassing van de bepalingen van de kansspelwet overeenkomstig te nemen koninklijke besluiten of te sluiten beheerscontracten is slechts een eventualiteit. Geen enkele wettelijke bepaling verplicht de uitvoerende macht ertoe alle beginselen van de kansspelwet na te leven voor wat betreft de Nationale Loterij. Bijgevolg bestaat de mogelijkheid dat voor die kansspelinrichtingen de leeftijdsvoorwaarde, de bijzondere beschermingsregelingen, locatievoorwaarden en dergelijke meer, niet zou gelden.

B.8.3. Het middel gericht tegen artikel 39 van de wet van 19 april 2002 is gegrond.

B.8.4. In zoverre de verzoekende partij in de zaak nr. 2552 de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 17 ervan, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de wet van 2-17 maart 1791 en de artikelen 4, 5, 6, 25, 28 tot 57 en 61 tot 71 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, kan dit niet leiden tot een ruimere vernietiging.

Wat de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 6, § 1, 2°, betreft

B.9.1. Artikel 3, § 1, handelt over de wettelijke opdracht van de Nationale Loterij, waarbij het tweede lid bepaalt dat het tot de opdracht van de Nationale Loterij behoort kansspelen te organiseren « in de vormen en volgens de nadere regels bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van de minister en van de minister van Justitie en na advies van de kansspelcommissie ».

B.9.2. Artikel 6, § 1, handelt over het maatschappelijk doel van de Nationale Loterij, waarbij het 2°, bepaalt dat het maatschappelijk doel van de Nationale Loterij onder meer bestaat in « de organisatie [...] van kansspelen in de vormen en volgens de nadere regels door de Koning bepaald, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad op voordracht van de minister en de minister van Justitie en na advies van de kansspelcommissie ».

B.9.3. Het Hof ziet niet in hoe bepalingen die de taak van de Nationale Loterij omschrijven discriminerend kunnen zijn, te meer daar in die bepalingen niet wordt geregeld hoe die taak moet worden uitgevoerd. Dat vormt immers het voorwerp van andere bepalingen van de wet van 19 april 2002.

B.9.4. Het middel is niet gegrond.

Wat artikel 7 betreft

B.10.1. Artikel 490 van de programmawet I van 24 december 2002 heeft artikel 7 van de wet van 19 april 2002 gewijzigd. Het houdt thans voor de Nationale Loterij het recht - en niet langer het monopolie - in om de openbare loterijen, de kansspelen, de weddenschappen en de wedstrijden te organiseren via informatiemaatschappij-instrumenten.

B.10.2. De verzoekende partijen menen dat artikel 7 van de wet van 19 april 2002 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 43, 49, 81, 82, 86 en 295 van het E.G.-Verdrag, omdat daardoor aan de Nationale Loterij een monopolie wordt verleend voor het organiseren van kansspelen met behulp van informatiemaatschappij-instrumenten, terwijl voor dat monopolie geen redelijke verantwoording bestaat en tevens afbreuk wordt gedaan aan de fundamentele vrijheden van het E.G.-Verdrag.

B.11.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 april 2002 blijkt dat het de bedoeling was van de wetgever een leemte in de kansspelwet aan te vullen (*Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50-1339/009, pp. 15-16 en 44-47*) :

« Door de Nationale Loterij te verplichten [...] de nieuwste technologieën (internet en andere interactieve diensten) te gebruiken zou een efficiënter 'algemeen' kanalisatiebeleid kunnen worden gevoerd waarbij een competitieve en attractieve Nationale Loterij de speler aantrekt. Op deze wijze zouden de activiteiten van de toegelaten 'winstoogmerkende' operatoren van kansspelen en sportweddenschappen aan banden worden gelegd [...]. » (*Parl. St., Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 19*)

B.11.2. Het criterium van onderscheid - de aard van de organiserende instelling - is pertinent ten opzichte van het doel van de wetgever. Door enkel aan de Nationale Loterij een recht te verlenen om « via informatiemaatschappij-instrumenten » loterijen, kansspelen, weddenschappen en wedstrijden te organiseren, verzekert de wetgever de « inbedding » van de speeldrang. De wetgever heeft immers als uitgangspunt gekozen dat een eenvoudig verbod, enerzijds, niet strookt met de sociologische realiteit en, anderzijds, de controle op de kansspelsector onmogelijk maakt. Een principieel verbod levert de speler over aan zichzelf en aan een sector die zich in de illegaliteit ontwikkelt. Daarnaast opteren voor een recht enkel voor de Nationale Loterij is te verantwoorden, gelet op het feit dat de Nationale Loterij onder rechtstreeks toezicht is geplaatst van de Regering, zodat er voldoende mogelijkheden bestaan

om de kansspelen « via informatiemaatschappij-instrumenten » georganiseerd door de Nationale Loterij te reglementeren en te controleren, terwijl de controle van een particuliere exploitant moeilijker te realiseren is.

B.11.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 voeren de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 43, 49, 81, 82, 86 en 295 van het E.G.-Verdrag. Die artikelen hebben betrekking op fundamentele vrijheden, enerzijds, en op de regel dat lidstaten slechts openbare bedrijven kunnen oprichten en hun uitsluitende rechten kunnen toekennen op voorwaarde dat de regels van het Verdrag in acht worden genomen, anderzijds.

B.11.4. De bestreden wet van 19 april 2002 heeft een beperking van het vrij verrichten van diensten tot gevolg. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt dat de beperkingen van het vrij verrichten van diensten die voortvloeien uit maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en communautaire onderdanen, kunnen worden aanvaard indien ze gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang, indien ze geschikt zijn om het ermee beoogde doel te bereiken en ze niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om het te bereiken (H.v.J., 21 oktober 1999, *Zenatti*, C-67/98, *Jur.* 1999, I-7289; *Schindler*, 24 maart 1992, C-275/92, *Jur.* 1994, I-1039; *Läära*, 21 september 1999, *Jur.* 1999, I-6067; *Anomar*, 11 september 2003, C-6/01). Bovendien is vereist dat de beperkingen die op dergelijke gronden en op het noodzakelijke voorkomen van maatschappelijke problemen zijn gebaseerd, geschikt zijn om die doelstellingen te verwezenlijken.

Het Hof van Justitie heeft inzonderheid beklemtoond :

« Wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, kunnen de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de aangelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding. » (H.v.J., 6 november 2003, *Piergiorgio Gambelli en anderen*, C-243/01, r.o. 69)

Het door de bestreden wet nagestreefde doel bestaat erin « het inbeddingbeleid van de overheid », inzonderheid in de sector van de kansspelen, « te optimaliseren », terwijl het

« geenszins de bedoeling (is) dat de Nationale Loterij drempelverlagend of marktverruimend zou werken » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 65).

De bestreden wet staat immers toe dat een beleid wordt gevoerd dat ertoe strekt dat activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. In dit verband dient erop te worden gewezen dat naar luid van artikel 3, § 3, van de bestreden wet de Nationale Loterij, naast het uitwerken van handelsmethodes om de openbare loterijen, weddenschappen, wedstrijden en kansspelen te promoten die zij organiseert, tevens ervoor zorgt dat voorlichtingscampagnes worden opgezet omtrent de risico's verbonden aan gokverslaving op economisch, sociaal en psychologisch vlak en dat samen met de bevoegde overheden en de diverse op het terrein actieve verenigingen een actief en gecoördineerd preventie- en opvangbeleid inzake gokverslaving wordt uitgestippeld.

De aangevochten maatregel is naar redelijkheid verantwoord. De wetgever vermocht immers van oordeel te zijn dat de toekenning van een exclusief recht aan de Nationale Loterij, gepaard gaande met de toekenning van vermelde opdrachten inzake voorkoming van gokverslaving aan diezelfde instelling, tot gevolg zou hebben dat de clandestiene kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt en dat kan worden voorkomen dat ze voor frauduleuze en criminele doeleinden zouden worden geëxploiteerd.

B.11.5. Het middel is niet gegrond.

Wat artikel 21 betreft

B.12. Artikel 21 van de wet van 19 april 2002 regelt de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie. Gelet op de middelen van de verzoekende partijen is het onderwerp van het beroep tot vernietiging beperkt tot artikel 21, §§ 1, 2 en 3, van de bestreden wet.

Wat artikel 21, §§ 1 en 3, betreft

B.13. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 is van oordeel dat de wetgever zich zonder verantwoording ervan heeft onthouden de Koning te verplichten om de door de Nationale Loterij opgerichte kansspelinrichtingen aan de controle van de kansspelcommissie te onderwerpen. Het middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 heeft betrekking op de omstandigheid dat de controlebevoegdheid van de kansspelcommissie wordt beperkt tot de controle op de naleving van de uitvoeringsbesluiten, genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002.

B.14.1. Artikel 21, § 1, van de wet van 19 april 2002 bepaalt dat de kansspelcommissie belast is met de controle op de naleving van de uitvoeringsbesluiten genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, van de bestreden wet. Wanneer de kansspelcommissie van oordeel is dat een spel, georganiseerd door de Nationale Loterij, een kansspel is, maar het koninklijk besluit genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, bepaalt het tegenovergestelde, heeft de kansspelcommissie, overeenkomstig artikel 21, § 1, tweede lid, de mogelijkheid haar stelling onder de aandacht van de bevoegde ministers te brengen. Op eensluidend advies van de Minister van Overheidsbedrijven en de Minister van Justitie wordt de controle van de kansspelcommissie uitgebreid tot het desbetreffende spel. Bij gebreke aan een eensluidend advies kan de Koning, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het spel aan de controle onderwerpen.

B.14.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 21, § 1, van de wet van 19 april 2002 blijkt dat het de bedoeling was van de wetgever de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie te institutionaliseren :

« Het verleden heeft geleerd dat samenwerking tussen beide overheidsorganen noodzakelijk is, doch slechts mogelijk indien hiertoe een evenwichtig institutioneel kader worden gemaakt. » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, pp. 34 en 35)

De wetgever heeft ervoor geopteerd het toezicht van de kansspelcommissie te beperken tot de kansspelactiviteiten van de Nationale Loterij in kansspelinrichtingen en niet uit te breiden tot de kansspelactiviteiten van de Nationale Loterij buiten de kansspelinrichtingen en de openbare loterijen :

« Een gelijkstelling zou dan weer impliceren dat de private actoren zich vrijelijk op de markt van de loterijen zouden mogen begeven met alle risico op de toevoeging van meer verslavende elementen aan de loterijen vanden. » (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1003/4, p. 5)

B.14.3. Het criterium van onderscheid - de aard van de organiserende instelling - is pertinent rekening houdend met de doelstelling van de wetgever. De wetgever wilde de mogelijkheid tot het organiseren van kansspelen door de Nationale Loterij onderwerpen aan een controle van de kansspelcommissie, waarbij evenwel tevens rekening werd gehouden met de aard van de kansspelcommissie en van de Nationale Loterij. De Nationale Loterij is geen kansspeloperator in de zin van de kansspelwet. De kansspelcommissie is belast met het toezicht op de kansspeloperatoren, dit zijn private ondernemingen die winst nastreven en de kansspelen exploiteren. De regeling betekent, enerzijds, dat de kansspelcommissie zich niet in de plaats kan stellen van de wetgever, noch in de plaats van de Koning en/of de Ministerraad, en, anderzijds, dat de kansspelcommissie haar toezicht op de kansspelinrichtingen, en ook de kansspelactiviteiten van de Nationale Loterij in kansspelinrichtingen, efficiënt kan verzorgen, door hetzij op eigen initiatief, hetzij op initiatief van de Nationale Loterij, op te treden.

B.14.4. Het middel is niet gegrond.

Wat artikel 21, § 2, betreft

B.15. Artikel 21, § 2, bepaalt dat de kansspelcommissie geen controle mag uitoefenen bij de Nationale Loterij zelf. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 meent dat dit gegeven discriminerend is, omdat een dergelijke beperking niet bestaat ten aanzien van de kansspelinrichtingen in het algemeen.

B.16.1. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, houdt artikel 21, § 2, enkel in dat de kansspelcommissie geen recht krijgt om zich ter plaatse te begeven bij de Nationale Loterij :

« Dit mag niet verward worden met de controle op kansspelen. De § 2 vloeit voort uit het feit dat de Nationale Loterij loterijen organiseert, die niet onder de controle van de Kansspelcommissie vallen. » (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1003/4, p. 20)

B.16.2. Aangezien ingevolge artikel 21, § 2, van de wet van 19 april 2002, de kansspelcommissie het recht niet heeft de gebouwen van de Nationale Loterij te betreden, is het onduidelijk hoe de kansspelcommissie haar controle efficiënt kan uitoefenen, te meer daar bepaalde spelen aan het computersysteem van de Nationale Loterij zijn gebonden. Controle op eventueel misbruik is vrijwel onmogelijk, want volgens de wet van 19 april 2002 hebben de controleurs geen toegang tot het gebouw. Dat betekent dat zij geen toegang hebben tot de bron van alle informatie, de centrale computer van de Nationale Loterij die de gegevens bevat om nodige onderzoeksverrichtingen te kunnen doen.

De door de wetgever genomen maatregel is niet evenredig met het nagestreefde doel. Om de controle door de kansspelcommissie te beperken tot de kansspelen door de Nationale Loterij aangeboden, is het niet noodzakelijk de toegang tot het gebouw van de Nationale Loterij te verbieden. Meer nog, door de toegang tot het gebouw te verbieden, ontnemt de wetgever aan de kansspelcommissie de mogelijkheid controle uit te oefenen op kansspelen die worden georganiseerd door informatiemaatschappij-instrumenten.

B.16.3. Het middel is gegrond.

Wat de artikelen 40 en 41 betreft

B.17. De artikelen 40 en 41 van de wet van 19 april 2002 bevatten bepalingen tot wijziging van artikel 10, §§ 1 en 2, van de kansspelwet. Die wijzigingen hebben tot gevolg dat de samenstelling van de kansspelcommissie wordt uitgebreid met twee vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 meent dat dit het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel schendt omdat vertegenwoordigers van de privé-sector geen deel kunnen uitmaken van de kansspelcommissie.

B.18.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 40 en 41 van de wet van 19 april 2002 blijkt dat die artikelen het sluitstuk vormen op de samenwerking tussen de instellingen en de respectieve ministers (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 40).

B.18.2. Het criterium van onderscheid - de aard van de instantie die moet worden vertegenwoordigd - is pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever. Door de samenstelling van de kansspelcommissie uit te breiden met twee vertegenwoordigers van de minister onder wiens bevoegdheid de Nationale Loterij ressorteert, neemt de wetgever immers een maatregel die van dien aard is dat hij de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie kan bevorderen.

De kansspelcommissie is een instelling die, ten aanzien van kansspelinrichtingen in de privé-sector, onder meer, belast is met het toezicht op de naleving van de wet en met het toekennen, opschorten of intrekken van exploitatievergunningen in een domein waarin een activiteit wordt uitgeoefend die steunt op de uitbuiting van een menselijke zwakheid. De wetgever heeft overigens erover gewaakt dat de beslissingen van de commissie, die aan de controle van de Raad van State zijn onderworpen, van de nodige waarborgen zijn voorzien. Bijgevolg is het niet wenselijk de samenstelling van de kansspelcommissie uit te breiden met vertegenwoordigers uit de privé-sector. Betreffende de controle op de kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij dient de kansspelcommissie geen toezicht te houden op de vergunningen, omdat de vergunning van de Nationale Loterij voortvloeit uit de wet.

B.18.4. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 21, § 2, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij en het tweede lid van artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, ingevoegd door artikel 39 van voormelde wet;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 10 maart 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts