

Rolnummer 4929
Arrest nr. 82/2010 van 1 juli 2010

## ARREST

---

*In zake* : de vordering tot schorsing van hoofdstuk 2 en artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, ingesteld door de nv « Telebet ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 mei 2010 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 mei 2010, is een vordering tot schorsing ingesteld van hoofdstuk 2 en artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 februari 2010) door de nv « Telebet », met maatschappelijke zetel te 8710 Wielsbeke, Abeelestraat 26C.

Bij hetzelfde verzoekschrift vordert de verzoekende partij eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepalingen.

Bij beschikking van 6 mei 2010 heeft het Hof de terechtzitting bepaald op 26 mei 2010 na :

- de verzoekende partij te hebben uitgenodigd ter zitting te antwoorden op de hierna volgende vraag :

« Is het inrichten van onderlinge weddenschappen op sportuitslagen via informatiemaatschappij-instrumenten de enige activiteit uitgeoefend door de nv Telebet ? »;

- de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 20 mei 2010 ter griffie neer te leggen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partij over te zenden.

Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door :

- de Waalse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 26 mei 2010 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. T. De Meese, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;
  - . Mr. D. D'Hooghe en Mr. L. De Vuyst, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
  - . Mr. D. Renders, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Wat het belang betreft*

A.1.1. De nv « Telebet » voert aan dat zij, op grond van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, over een vergunning beschikt met het oog op het inrichten van onderlinge weddenschappen op sportuitslagen van Belgische sportevenementen. Zij wijst erop dat het aanbieden van weddenschappen op de sportuitslagen van Belgische sportevenementen in Vlaanderen haar enige activiteit zal zijn. Volgens haar zal zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen, vermits zij tot gevolg zouden hebben dat de vergunning waarover zij beschikt haar wordt ontnomen.

A.1.2. De Ministerraad wijst erop dat hoofdstuk II van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen niet beperkt is tot de regeling van de vergunningen voor het aanbieden van sportweddenschappen op het internet. Volgens hem laat de verzoekende partij na aan te tonen dat zij over het vereiste belang beschikt om de schorsing te vorderen van de bepalingen die geen betrekking hebben op die weddenschappen. Hij is van oordeel dat het belang van die partij beperkt is tot de artikelen 4, 1°, 10, 22 tot 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010, in zoverre in die bepalingen de weddenschappen op sportuitslagen worden geïntermediëerd.

### *Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft*

A.2.1.1. De verzoekende partij wijst erop dat het bestreden artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen de voormelde wet van 26 juni 1963 opheft. Hierdoor zou, volgens haar, de vergunning waarover zij beschikt, met ingang van 1 januari 2011 vervallen.

A.2.1.2. Volgens de verzoekende partij zal zij ook niet voldoen aan de door de wet van 10 januari 2010 bepaalde voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van onderlinge sportweddenschappen, vermits zij haar activiteiten enkel via het internet zal aanbieden. Zij wijst erop dat de vergunningen klasse F1+ - zijnde de vergunningen die de exploitatie toestaan van kansspelen door middel van informatiemaatschappij-instrumenten - slechts aanvullende vergunningen zijn die voorbehouden worden aan de houders van een F1-vergunning. Volgens haar zullen bijgevolg enkel inrichters van weddenschappen die worden aangeboden via wedkantoren en krantenwinkels weddenschappen kunnen aanbieden via het internet. Vermits de nv « Telebet » niet beschikt over eigen wedkantoren of over een netwerk van krantenwinkels, zal zij geen vergunning meer kunnen verkrijgen voor de exploitatie van haar rechtmatige activiteiten.

A.2.1.3. De nv « Telebet » besluit dat er sprake is van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, aangezien de bestreden bepalingen tot gevolg zouden hebben dat zij haar enige economische activiteit zou moeten stopzetten, waardoor haar financiële stabiliteit en haar voortbestaan zouden worden bedreigd.

A.2.2.1. Volgens de Ministerraad is het nadeel niet ernstig, aangezien de nv « Telebet » de vergunning waarover ze sinds 1 oktober 2009 beschikt, tot op heden niet exploiteert. De Ministerraad wijst er ook op dat de verzoekende partij in de maanden vóór het verkrijgen van haar vergunning op de hoogte moest zijn geweest van de nakende wijziging in het beleid, vermits het wetsontwerp dat tot de bestreden bepalingen heeft geleid, is ingediend in de Ministerraad op 15 mei 2009. Nog volgens de Ministerraad beweert de verzoekende partij ten onrechte dat het voor haar onmogelijk zal zijn om te voldoen aan de nieuwe voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van onderlinge sportweddenschappen op het internet : de voorwaarden voor het verkrijgen van een F1-vergunning zijn immers geenszins onredelijk.

A.2.2.2. In ieder geval kan er volgens de Ministerraad geen sprake zijn van een moeilijk te herstellen nadeel. Hij is van oordeel dat de aangevoerde nadelen in essentie financieel van aard zijn, en bijgevolg kunnen worden vergoed.

A.2.3. De Waalse Regering sluit zich bij het standpunt van de Ministerraad aan. Zij voegt hieraan toe dat de wet van 10 januari 2010 pas op 1 januari 2011 in werking zal treden. In zoverre die inwerkingtreding per

koninklijk besluit kan worden vervroegd, wijst zij erop dat een dergelijk besluit niet kan worden genomen in een periode van lopende zaken en dat het in ieder geval het voorwerp kan uitmaken van een vordering tot schorsing bij de Raad van State.

*Wat de ernst van de middelen betreft*

A.3. De verzoekende partij voert twee middelen aan die volgens haar ernstig zijn.

*Ten aanzien van het eerste middel*

A.4.1. In een eerste middel voert de nv « Telebet » de schending aan van artikel 143, § 1, van de Grondwet en van artikel 4, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.4.2. Volgens de verzoekende partij heft het bestreden artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 wettelijke bepalingen op die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren (artikel 1 van de wet van 26 juni 1963), wat in strijd zou zijn met de voormelde bevoegdheidverdelende regels. Die partij wijst er ook op dat luidens artikel 4 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, zoals gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 10 januari 2010, de vergunningen voor het inrichten van onderlinge sportwedenschappen in de toekomst zullen worden afgegeven door de federale Kansspelcommissie. In combinatie met de opheffing van de relevante bepalingen van de wet van 26 juni 1963 betekent dat volgens haar dat de vergunningsbevoegdheid voor onderlinge sportwedenschappen bij gewone wet wordt overgedragen aan de federale Staat, terwijl daartoe een bijzondere wet zou zijn vereist.

A.4.3. De nv « Telebet » voert eveneens aan dat de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met het beginsel van de federale loyaliteit, doordat de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen volstrekt onmogelijk wordt gemaakt. Ter staving hiervan wijst die partij erop dat de wet van 10 januari 2010 de wettelijke basis van de vergunningsbevoegdheid van de gemeenschapsministers opheft.

A.4.4. De Ministerraad antwoordt dat uit de vaststelling dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor sport, niet kan worden afgeleid dat zij eveneens bevoegd zijn voor de regeling van sportwedenschappen. Volgens hem werd dat uitdrukkelijk bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 6) en in het arrest van het Hof nr. 114/2005 van 30 juni 2005. Volgens hem kan de bevoegdheid voor de regeling van sportwedenschappen ook niet uit de gemeenschapsbevoegdheid voor vrijetijdsbesteding en toerisme worden afgeleid.

A.4.5. De vaststelling dat de Vlaamse Minister van Sport in het verleden instond voor de uitvoering van het beleid en in het bijzonder voor de afgifte van de vergunningen inzake het aanbieden en inrichten van sportwedenschappen op basis van de wet van 26 juni 1963, doet, volgens de Ministerraad, geen afbreuk aan het feit dat het om een federale bevoegdheid gaat. Volgens die partij wordt de bevoegde minister van de gemeenschappen louter ingeschakeld in de uitvoering van het federale beleid inzake kansspelen.

*Ten aanzien van het tweede middel*

A.5.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat artikel 25, in samenhang gelezen met artikel 43/8, van de wet van 7 mei 1999, de vergunningen klasse F1+ (het aanbieden van wedenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij) voorbehoudt aan de houders van een vergunning klasse F1, zijnde de actoren die wedenschappen inrichten en aanbieden via kansspelinrichtingen klasse IV en/of dagbladhandelaars. Volgens de nv « Telebet » worden actoren, zoals zijzelf, die enkel wedenschappen inrichten en aanbieden via het internet, hierdoor uitgesloten.

A.5.2. De verzoekende partij erkent dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 de uitsluiting van inrichters van wedenschappen die enkel via het internet worden aangeboden, wordt verantwoord vanuit de bezorgdheid een gepast toezicht te verzekeren op de naleving van de voorwaarden, de bescherming van de spelers, de controle van het spel en van de geldstromen (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 40). Volgens die partij wordt echter geenszins aannemelijk gemaakt dat het toezicht op de wedenschappen die worden aangeboden door een in België gevestigde partij die uitsluitend via het internet

actief is, moeilijker zou zijn dan het toezicht op het online-aanbod van weddenschappen door een partij die daarnaast weddenschappen aanbiedt via wedkantoren of krantenwinkels. Zij wijst erop dat het in beide gevallen gaat om het aanbieden van weddenschappen via hetzelfde medium, zijnde internet. Zij maakt de vergelijking met het aanbod van boeken en platen via het internet : inzake de bescherming van de consument maakt het volgens haar geen verschil uit of die verkoop geschiedt door een onderneming die enkel op het internet actief is, dan wel door een onderneming die daarnaast ook boeken- of platenwinkels heeft.

A.5.3. De verzoekende partij besluit dat het onderscheid tussen de inrichters van weddenschappen die enkel op het internet actief zijn en de inrichters van weddenschappen die daarnaast ook actief zijn via wedkantoren en krantenwinkels niet pertinent is ten aanzien van het nagestreefde doel. In ieder geval is het onderscheid, volgens die partij, onevenredig, in zoverre het niet de volledige uitsluiting kan verantwoorden van de inrichters van weddenschappen die enkel op het internet actief zijn.

A.5.4. De Ministerraad antwoordt dat het uitgangspunt van de wettelijke regeling inzake kansspelen is dat het om een principieel verboden activiteit gaat, waarbij een vergunningsstelsel evenwel een deel van de kansspelen legaliseert teneinde een beperkt aanbod te hebben van legale kansspelen. Vanuit die optiek kiest de wetgever, volgens die partij, voor een stelsel waarbij een beperkt aantal ondernemingen in aanmerking kan komen voor een vergunning voor het aanbieden van weddenschappen (vergunning F1) en waarbij aan die ondernemingen de mogelijkheid wordt geboden om dezelfde weddenschappen ook via het internet aan te bieden. De noodzaak om het aanbod te beperken is, volgens de Ministerraad, des te groter voor online-weddenschappen, vermits die bijkomende risico's inhouden voor de spelers, bijvoorbeeld door het gebrek aan ruimtelijke barrière.

A.5.5. Nog volgens de Ministerraad berust het verschil in behandeling op een objectief criterium, namelijk het al dan niet aanbieden van kansspelen in de reële wereld middels een F1-vergunning. Dat criterium is, volgens hem, in overeenstemming met de doelstelling van de wet, zijnde een betere bescherming van de spelers mits in een betere controle op de naleving van de wetsbepalingen en in een beperking van het aantal inrichters van weddenschappen wordt voorzien. Hij is van oordeel dat het feit dat enkel een gecombineerd aanbod wordt toegestaan, de controle op de aanbieders van kansspelen op het internet vergemakkelijkt, al was het maar omdat een F1-vergunninghouder in België is gevestigd. Nog volgens de Ministerraad is het door de wetgever aangewende middel niet onevenredig ten opzichte van het nagestreefde doel vermits ondernemingen steeds aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een F1-vergunning kunnen voldoen, en bijkomend dan in aanmerking kunnen komen om weddenschappen online aan te bieden.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. De verzoekende partij vordert de schorsing van hoofdstuk 2 en van artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake de kansspelen.

B.1.2. Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen schorsen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen waarvan de schorsing niet wordt gevorderd maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden geschorst. Te dezen worden enkel middelen aangevoerd tegen de artikelen 4, 1°, 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010. Bijgevolg wordt het onderzoek van de vordering tot schorsing beperkt tot die bepalingen.

B.1.3. Artikel 4, 1°, van de wet van 10 januari 2010 bepaalt :

« In artikel 3 [van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers], gewijzigd bij de programmawet van 27 december 2004, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° punt 1 wordt vervangen door wat volgt :

' 1. de sportbeoefening ' ».

B.1.4. Artikel 25 van de wet van 10 januari 2010 bepaalt :

« In [de] wet [van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers] wordt een hoofdstuk IV/1 ingevoegd, dat artikel 43/8 bevat, luidende :

' Hoofdstuk IV/1. - De aanvullende vergunningen of kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten

Art. 43/8. § 1. De commissie kan, aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 maximaal één aanvullende vergunning toekennen, respectievelijk A+, B+ en F1+, voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. De aanvullende vergunning kan enkel betrekking hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden.

§ 2. De Koning bepaalt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad :

1° de kwaliteitsvoorwaarden die door de aanvrager dienen te worden vervuld en welke minstens betrekking hebben op de volgende elementen :

- a) de kredietwaardigheid van de aanvrager;
- b) de veiligheid van het betalingsverkeer tussen de exploitant en de speler;
- c) het beleid van de exploitant ten aanzien van de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;
- d) de klachtenregeling;
- e) de nadere regels betreffende de reclame;
- f) de nakoming van al zijn fiscale verplichtingen;

2° de voorwaarden waaronder de spelen kunnen worden aangeboden en welke minstens betrekking hebben op de registratie en identificatie van de speler, de controle van de leeftijd, de aangeboden spelen, de spelregels, de wijze van betaling en de wijze van verdeling van prijzen;

3° de nadere regels van toezicht op en controle van de geëxploiteerde kansspelen en die minstens betrekking hebben op de voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied;

4° welke spelen mogen worden uitgebaat;

5° de nadere regels betreffende de informatie ten behoeve van de spelers over de wettigheid van de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten.

§ 3. De geldigheidsduur van de aanvullende vergunningen is gekoppeld aan de respectievelijke geldigheidsduur van de vergunningen klasse A, B of F1.

§ 4. De commissie houdt een lijst bij van de afgegeven aanvullende vergunningen die kan worden ingezien door eenieder die daarom verzoekt. ' ».

B.1.5. Artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 bepaalt :

« In de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, worden opgeheven :

1° de artikelen 1 tot 9;

2° artikel 12, 1° ».

#### *Ten aanzien van het belang*

B.2.1. De Ministerraad voert aan dat het belang van de verzoekende partij beperkt is tot de artikelen 4, 1°, 10, 22, 23, 24, 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010.

B.2.2. In zoverre uit het voorgaande voortvloeit dat het onderzoek van de vordering tot schorsing beperkt is tot de artikelen 4, 1°, 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010, behoeft de exceptie niet te worden onderzocht.

*Ten aanzien van de voorwaarden van de schorsing*

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof 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 de verwerping van de vordering tot schorsing.

*Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel*

B.4. De schorsing van een wetsbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat, voor de verzoekende partij, een ernstig nadeel voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van de bestreden normen, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die normen.

B.5. Het nadeel dat wordt aangevoerd door de verzoekende partij - die een naamloze vennootschap is - is het feit dat zij haar enige economische activiteit zou moeten stopzetten, waardoor haar financiële stabiliteit en haar voortbestaan zouden worden bedreigd.

B.6. Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1°, van die bijzondere wet, de persoon die een vordering tot schorsing instelt, in zijn verzoekschrift concrete en precieze feiten moet uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan hij de vernietiging vordert, hem een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.



Die persoon moet met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.7.1.1. De verzoekende partij heeft bij ministerieel besluit van 1 oktober 2009 een vergunning voor onbepaalde duur verkregen voor het inrichten van wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen.

B.7.1.2. Luidens artikel 61, eerste lid, van de wet van 10 januari 2010 treedt die wet in werking op 1 januari 2011. De Koning kan voor iedere bepaling van de wet een datum van inwerkingtreding bepalen voorafgaand aan de voormelde datum (artikel 61, tweede lid, van de wet van 10 januari 2010), wat op heden niet is gebeurd.

B.7.1.3. Uit wat voorafgaat blijkt dat, zolang de wet van 10 januari 2010 niet in werking is getreden, de verzoekende partij aan de hand van de verkregen vergunning haar activiteiten kan voortzetten.

B.7.2.1. Uit het verzoekschrift blijkt eveneens dat de verzoekende partij thans nog geen weddenschappen op sportuitslagen aanbiedt. Zolang dat niet het geval is, verkrijgt die partij geen inkomsten uit die activiteit.

B.7.2.2. De verzoekende partij toont niet aan dat haar financiële situatie van die aard is dat, wanneer zij door de inwerkingtreding van de wet van 10 januari 2010 ertoe genooddaakt zou worden het aanbieden van weddenschappen op sportuitslagen uit te stellen tot op het ogenblik dat het Hof uitspraak doet over het door haar ingestelde beroep tot vernietiging, haar solvabiliteit in het gedrang kan worden gebracht.

B.7.3. De verzoekende partij toont ten slotte niet aan dat, indien bij de inwerkingtreding van de wet van 10 januari 2010 haar geen aanvullende vergunning F1+ zou worden verleend, het voor haar onmogelijk zou zijn haar activiteiten te heroriënteren, zoals haar maatschappelijk doel, omschreven in haar statuten, het haar toelaat.

B.8. Aangezien niet is voldaan aan één van de voorwaarden die zijn vereist bij artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, dient de vordering tot schorsing te worden verworpen.

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 Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 1 juli 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt