

Rolnummers 4929 en 5011
Arrest nr. 128/2011 van 14 juli 2011

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van hoofdstuk 2, of van verschillende bepalingen ervan, en van artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, ingesteld door de nv « Telebet » en door de vennootschap naar Maltees recht « Betfair International » en de vereniging naar Engels recht « Remote Gambling Association ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt, rechter J.-P. Snappe, waarnemend voorzitter, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. 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 beroep tot vernietiging 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 vorderde de verzoekende partij eveneens de schorsing van dezelfde wetsbepalingen. Bij het arrest nr. 82/2010 van 1 juli 2010 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 oktober 2010) heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 juli 2010 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 augustus 2010, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 25, 42 en 43 van voormelde wet van 10 januari 2010 door de vennootschap naar Maltees recht « Betfair International » en de vereniging naar Engels recht « Remote Gambling Association », die allebei keuze van woonplaats doen te 1000 Brussel, Koningsstraat 71.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4929 en 5011 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad en de Waalse Regering hebben memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad en de Waalse Regering hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 juni 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. T. De Meese en Mr. T. Van Poelvoorde, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. L. De Vuyst, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad in de zaak nr. 4929;

. Mr. B. Lombaert en Mr. D. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad in de zaak nr. 5011;

. Mr. A. Paternostre *loco* Mr. D. Renders, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Moerman 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

*Ten aanzien van de zaak nr. 4929*

*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 vernietiging 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 geïmplementeerd.

A.1.3. De nv « Telebet » antwoordt dat haar belang niet ernstig kan worden betwist aangezien de bestreden bepalingen haar de vergunning ontnemen waarover zij thans beschikt en het haar onmogelijk maken een nieuwe vergunning te verkrijgen. Zij beperkt evenwel de omvang van het beroep tot vernietiging tot de artikelen 4, 1°, 10, 22, 23, 24, 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010.

A.1.4. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partij enkel belang heeft bij de vernietiging van de voormelde artikelen in de mate waarin die bepalingen de weddenschappen op sportuitslagen regelen en zij betrekking hebben op de vergunningen F1 en F1+.

*Wat het eerste middel betreft*

A.2.1.1. 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.2.1.2. 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 bevoegdheidsverdelende 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 sportweddenschappen 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 sportweddenschappen bij gewone wet wordt overgedragen aan de federale Staat, terwijl daartoe een bijzondere wet zou zijn vereist.

A.2.1.3. 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.2.2.1. 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.2.2.2. 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.

A.2.3. Volgens de nv «Telebet» gaat de Ministerraad ten onrechte ervan uit dat alles wat het sportwedenschappenbeleid betreft, zou behoren tot de federale bevoegdheid. Dat is volgens haar niet het geval, aangezien verschillende aspecten van de regeling van sportwedenschappen onder de noemer «de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens, de vrijetijdsbesteding en het toerisme» zouden vallen en tot de bevoegdheid van de gemeenschappen zouden behoren. Zij verwijst onder meer naar artikel 8 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 wedenschappen op sportuitslagen inrichten, volgens hetwelk de personen die een vergunning hebben verkregen een deel van de inzetten moeten afdragen aan, onder meer, BLOSO. Hieruit leidt zij af dat de bepalingen van voormelde wet betrekking hebben op de financiering van de sport. Zij besluit dat de federale wetgever, door de artikelen 1 tot 9 en 12, 1°, van de wet van 26 juni 1963 op te heffen, een gemeenschapsbevoegdheid uitoefent en de federale loyaliteit schendt.

A.2.4. De Ministerraad antwoordt dat de artikelen 1 tot 9 van de wet van 26 juni 1963 betrekking hebben op de vergunningen en de omkadering van de wedenschappen op sportuitslagen. Dat geldt, volgens hem, eveneens voor het voormelde artikel 8 van die wet, dat louter een last koppelt aan een vergunning. De Ministerraad vraagt zich allereerst af of de verzoekende partij belang heeft bij de vernietiging van een bepaling die een last op de inkomsten uit wedenschappen opheft. Hij voert vervolgens aan dat die bepaling de toelaatbaarheid van sportwedenschappen betreft, en dat de zijdelingse effecten inzake de financiering van de sport minimaal zijn.

A.2.5. De Waalse Regering sluit zich, wat het eerste middel betreft, aan bij het standpunt van de Ministerraad.

#### *Wat het tweede middel betreft*

A.3.1.1. 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.3.1.2. 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 wedenschappen door een partij die daarnaast wedenschappen aanbiedt via wedkantoren of krantenwinkels. Zij wijst erop dat het in beide gevallen gaat om het aanbieden van wedenschappen 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.3.1.3. 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.3.2.1. 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 een ruimtelijke barrière.

A.3.2.2. 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 wetbepalingen 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. Ook blijft, volgens de Ministerraad, aldus het aanbod beperkt tot de kansspelactiviteiten die de wetgever wenst te vergunnen. De Ministerraad voert aan dat het Hof van Justitie het belang van het door de wetgever nagestreefde doel heeft erkend door in een arrest van 8 september 2009 een wettelijk monopolie inzake kansspelen toe te staan (HvJ, 8 september 2009, C-42/07, *Santa Casa*). 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.

A.3.3.1. De verzoekende partij antwoordt dat de beperking van het aantal inrichters van weddenschappen via het internet kan worden bereikt door het aantal vergunningen voor dergelijke inrichtingen te beperken. Wat de bescherming van de spelers betreft, maakt het, volgens haar, geen verschil uit of er naast het aanbod op het internet ook nog een aanbod in krantenwinkels of wedkantoren is. Zij wijst erop dat het onlineaanbod van een operator die enkel op het internet actief is, identiek is aan het onlineaanbod van een operator die zowel op het internet als in krantenwinkels of wedkantoren actief is: het onlineaanbod van beide operatoren houdt dezelfde risico's inzake verslaving en misbruik in. Er is, volgens haar, ook geen enkele reden om aan te nemen dat een inrichter van weddenschappen die actief is via wedkantoren en krantenwinkels, voor zijn onlineaanbod de wettelijke voorwaarden inzake de bescherming van de spelers en de controle van het spel beter zou naleven dan een inrichter van weddenschappen die enkel actief is op het internet.

A.3.3.2. De verzoekende partij voert aan dat de wetgever het niet aannemelijk maakt dat het toezicht op de weddenschappen die worden aangeboden door een inrichter die uitsluitend via het internet actief is, moeilijker zou zijn dan het toezicht op onlineweddenschappen die worden aangeboden door een inrichter die daarnaast ook weddenschappen aanbiedt via wedkantoren of krantenwinkels. De wetgever zou, volgens haar, ten onrechte ervan uitgaan dat een inrichter van sportweddenschappen die enkel op het internet actief is, per definitie een in het buitenland gevestigde onderneming zou zijn. Zij wijst erop dat zij evenwel in België is gevestigd. Zij voegt er nog aan toe dat de wet sowieso bepaalt dat de servers die worden gebruikt voor het onlineaanbod zich in een in België gevestigde inrichting moeten bevinden. Zij stelt zich evenwel de vraag of die vereiste bestaanbaar is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en verwijst naar een arrest van het Hof van Justitie van 9 september 2010 waarin het Hof oordeelt dat artikel 49 van dat Verdrag zich ertegen verzet dat een lidstaat de exploitatie van kansspelen voorbehoudt aan ondernemingen die hun zetel hebben op het grondgebied van de betrokken lidstaat (HvJ, 9 september 2010, C-64/08, *Engelmann*).

A.3.3.3. Nog volgens die partij gaat het idee dat buitenlandse onlineoperatoren aan elke controle zouden ontsnappen, niet op. Zij wijst erop dat de Kansspelcommissie de vergunning die zij heeft verleend aan een buitenlandse onlineoperator kan intrekken, dat ze hem een boete kan opleggen of dat ze hem kan verbieden zijn activiteiten in België voort te zetten.

A.3.3.4. Zelfs al zou het toezicht op onlineoperatoren moeilijker zijn, dan nog is die moeilijkheid, volgens de verzoekende partij, niet van die aard dat ze een volledige uitsluiting kan verantwoorden van inrichters die enkel op het internet actief zijn. Zij is van oordeel dat die moeilijkheden zouden kunnen worden opgevangen door bijkomende vergunningsvoorwaarden.

A.3.3.5. De verzoekende partij is ten slotte van oordeel dat de Ministerraad zich ten onrechte op het arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2009 in de zaak *Santa Casa* beroept. Zij wijst erop dat het Hof in dat arrest heeft overwogen dat de door de lidstaten opgelegde beperkingen op het gebied van kansspelen geschikt moeten zijn om de nagestreefde doelen te verwezenlijken en dat ze niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is.

A.3.4.1. Volgens de Ministerraad verwijst de verzoekende partij ten onrechte naar het arrest *Engelmann*, aangezien, enerzijds, die zaak de vergunningseisen voor casino's betrof en, anderzijds, de bestreden bepalingen geenszins vereisen dat de zetel van vergunde onderneming in België is gevestigd.

A.3.4.2. Nog volgens de Ministerraad heeft het Hof van Justitie erkend dat bijzondere bestraffingsmaatregelen verantwoord kunnen zijn naar gelang van de aard van de spelen en dat de specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen op het internet andere en grotere risico's inhouden voor de bescherming van de consument (HvJ, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*).

A.3.5.1. De Waalse Regering merkt op dat het Hof van Justitie aanvaardt dat beperkingen worden opgelegd teneinde het aanbod van spelen en gokken aan banden te leggen en dat de lidstaten te dezen over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikken. Het Hof van Justitie, vervolgt de Waalse Regering, heeft tevens erkend dat gokspelen die op het internet beschikbaar zijn, een groter risico inhouden dan de traditionele gokspelen.

A.3.5.2. Volgens de Waalse Regering beoogt de wetgever spelers te beschermen tegen gokverslaving, de sector transparanter te maken, de naleving van de wet beter te controleren en op een efficiënte wijze fraude te bestrijden. Die doelstellingen kunnen, volgens de Waalse Regering, worden bereikt door het feit dat enkel inrichters die weddenschappen aanbieden via krantenwinkels en wedkantoren, een vergunning kunnen krijgen om ook op het internet weddenschappen aan te bieden. Zij wijst erop dat de wetgever vermijdt dat het aanbod wordt verdubbeld doordat er naast de inrichters die weddenschappen aanbieden via krantenwinkels, wedkantoren en het internet, geen inrichters zijn die enkel op internet weddenschappen aanbieden. Ook het type van weddenschappen wordt volgens haar beperkt, vermits de inrichters op het internet enkel mogen aanbieden wat zij ook via krantenwinkels en wedkantoren mogen aanbieden. Wat de controle betreft, wijst de Waalse Regering erop dat activiteiten op het internet moeilijker te controleren zijn, zodat de wetgever in bijkomende instrumenten kan voorzien om op een efficiënte wijze controle uit te oefenen op weddenschappen op het internet. Het systeem is, volgens die partij, ook niet onevenredig, vermits het minder restrictief is dan een monopolie.

*Ten aanzien van de zaak nr. 5011*

*Wat het belang betreft*

A.4.1. De vereniging naar Engels recht « Remote Gambling Association » voert ter verantwoording van haar belang aan dat de wet van 10 januari 2010 haar maatschappelijk doel, zijnde de verdediging van de professionele belangen van de onlineoperatoren op afstand, aantast. Zij wijst erop dat een aantal van haar leden actief zijn of dat wensen te zijn in België en dat de wet van 10 januari 2010 hun dat onmogelijk zal maken vermits enkel operatoren die actief zijn in de reële wereld in België een vergunning kunnen krijgen voor het online aanbieden van spelen en weddenschappen.

A.4.2. De vennootschap naar Maltees recht « Betfair International » voert ter verantwoording van haar belang aan dat zij sportweddenschappen tegen vaste notering via informatiemaatschappij-instrumenten aanbiedt aan, onder meer, Belgische consumenten, zonder evenwel over een vestiging in België te beschikken. Zij is van oordeel dat de wet van 10 januari 2010 het haar onmogelijk maakt een vergunning te krijgen om haar activiteiten voor de Belgische consumenten voort te zetten.

*Wat de ontvankelijkheid betreft*

A.5.1. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partijen in hun enige middel artikel 25 van de wet van 10 januari 2010 viseren in zoverre ze die bepaling verwijten dat enkel operatoren die actief zijn in de reële wereld, kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten mogen aanbieden. Bijgevolg is, volgens de Ministerraad, het beroep onontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 42 en 43 van de wet van 10 januari 2010.

A.5.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het enige middel niet is beperkt tot artikel 25 van de wet van 10 januari 2010 en dat het ook de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 42 en 43 van die wet bekritiseert. Zij wijzen erop dat het eerste onderdeel van het enige middel het feit betreft dat een operator die kansspelen of weddenschappen wenst aan te bieden via informatiemaatschappij-instrumenten een soortgelijke activiteit dient te hebben in de reële wereld. Die vereiste zou, volgens hen, voortvloeien uit het bestreden artikel 10 van de wet van 10 januari 2010, in samenhang gelezen met het bij het bestreden artikel 25 van diezelfde wet ingevoegde artikel 43/8, § 1, van de wet van 7 mei 1999. Het tweede onderdeel van het enige middel betreft, volgens hen, de vereiste waarin artikel 43/8, § 2, 3<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij het bestreden artikel 25, voorziet, namelijk dat een operator fysiek in België aanwezig dient te zijn en dat hij er zijn servers dient te plaatsen. Zij voeren ten slotte aan dat het derde onderdeel van het enige middel de strafsancties bekritiseert waarin de bestreden artikelen 42 en 43 voorzien.

A.5.3. De Ministerraad antwoordt dat de bestreden artikelen 42 en 43 niet voorzien in strafsancties in het geval dat de artikelen 3, 25 en 43/8, van de wet van 7 mei 1999, gewijzigd bij respectievelijk de bestreden artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 10 en 25, niet worden nageleefd.

*Wat het middel betreft*

A.6. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49, eerste alinea, en 56, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU) in zoverre de wet van 10 januari 2010 eist dat onlineoperatoren een vergelijkbare fysieke activiteit in België hebben en dat hun servers zich in België bevinden.

A.7.1.1. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het feit dat een operator enkel een vergunning A+, B+ of F1+ kan krijgen voor het online aanbieden van kansspelen wanneer hij fysiek in België aanwezig is en kansspelen van hetzelfde type aanbiedt in een Belgisch casino (voor een vergunning A+), in een speelautomatenhal in België (voor een vergunning B+) of via wedkantoren of krantenwinkels die in België weddenschappen aanbieden (voor de vergunning F1+), een directe discriminatie inhoudt die strijdig is met de artikelen 49 en 56 met het VWEU.

A.7.1.2. Ofschoon het Hof van Justitie van de Europese Unie het bestaan van een aantal dwingende redenen van algemeen belang erkent die een beperking van de vrije dienstverrichting van kansspelen rechtvaardigt, kunnen, volgens de verzoekende partijen, die redenen niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van beperkingen die op discriminerende wijze worden toegepast. Zo mag, volgens hen, een systeem van vergunningen geen aanleiding geven tot een discriminatie tussen onlineoperatoren op grond van hun nationaliteit of van het feit dat zij in een andere lidstaat zijn gevestigd. De verzoekende partijen wijzen erop dat een directe discriminatie zoals die waarin de bestreden bepalingen voorzien, slechts bestaanbaar is met het Unierecht voor zover zij is verantwoord door de vereisten van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. De in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 aangehaalde motieven vallen, nog steeds volgens de verzoekende partijen, niet onder de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

A.7.1.3. De verzoekende partijen voeren vervolgens aan dat, zelfs indien er sprake zou zijn van motieven van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, dan nog zou moeten worden aangetoond dat de vereiste fysiek aanwezig te zijn in België een noodzakelijke en evenredige voorwaarde is. Te dezen heeft de wetgever, volgens de verzoekende partijen, ter verantwoording van de bestreden bepalingen enkel praktische moeilijkheden bij de uitvoering van de wet van 7 mei 1999 aangevoerd. Zij wijzen erop dat de Kansspelcommissie een vergunning verleend aan een buitenlandse operator zou kunnen intrekken, dat ze hem een administratieve geldboete zou kunnen opleggen of dat zij hem zou kunnen verbieden zijn activiteiten in België voort te zetten. Volgens hen zou de Kansspelcommissie ook de toegang tot een website kunnen blokkeren en zou de Belgische Staat een onderdaan van een andere lidstaat die de wet van 10 januari 2010 overtreedt, kunnen dagvaarden voor een Belgische rechtbank.

A.7.2.1.1. De Ministerraad voert allereerst aan dat de in artikel 49 van het VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging te dezen niet in het geding is, vermits de verzoekende partijen zich niet fysiek in België wensen te vestigen. Hij verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 september 2009 in de zaak *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, waarin dat Hof in een soortgelijk geval heeft geoordeeld dat artikel 49 van het VWEU niet van toepassing was.

A.7.2.1.2. De verzoekende partijen antwoorden dat in ieder geval de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de vrijheid van diensten dezelfde is als diens rechtspraak inzake de vrijheid van vestiging.

A.7.2.2.1. De Ministerraad voert vervolgens aan dat het onderscheid dat de verzoekende partijen maken tussen, enerzijds, de vereiste fysiek aanwezig te zijn in België en, anderzijds, de vereiste dat de servers zich op het Belgisch grondgebied dienen te bevinden, artificieel is. Volgens hem gaat het om één en dezelfde vereiste : om via het internet kansspelen of weddenschappen aan te mogen bieden, moet een operator in België een soortgelijke activiteit uitoefenen in de reële wereld. Het feit dat de servers zich op het Belgisch grondgebied dienen te bevinden is, volgens die partij, het logische uitvloeisel van het feit dat enkel operatoren die over een vergunning beschikken om in België kansspelen en weddenschappen aan te bieden, een aanvullende vergunning kunnen krijgen om via het internet dezelfde kansspelen en weddenschappen aan te bieden. Bijgevolg beantwoordt de Ministerraad het eerste en het tweede onderdeel van het middel samen.

A.7.2.2.2. De verzoekende partijen antwoorden dat de wetgever zelf een onderscheid maakt tussen, enerzijds, de vereiste fysiek aanwezig te zijn in België en, anderzijds, de vereiste dat de servers zich op het Belgisch grondgebied dienen te bevinden. De eerste vereiste is immers gelegen in artikel 43/8, § 1, van de wet van 7 mei 1999, terwijl de tweede vereiste terug te vinden is in artikel 43/8, § 2, 3°, van diezelfde wet. Voor het overige zijn de verzoekende partijen van oordeel dat er geen enkele logische band tussen de twee vereisten bestaat aangezien de exploitatie van kansspelen in de reële wereld geen website of server vereist.

A.7.2.3. Volgens de Ministerraad blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat beperkingen op de vrijheid van diensten kunnen worden verantwoord op basis van de in het VWEU uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (HvJ, 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli e.a.*, punt 60). Wat de in het VWEU uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen betreft, verwijst de Ministerraad naar artikel 52, in samenhang gelezen met artikel 62, van het VWEU, dat bepaalt dat de vrijheid van diensten niet afdoet aan de toepasselijkheid van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn. Daarnaast heeft het Hof van Justitie, volgens de Ministerraad, inzake de kansspelen de volgende dwingende redenen van algemeen belang aanvaard : de bescherming van de consument, het voorkomen van fraude, de bescherming van burgers tegen ondoordachte excessieve uitgaven en de bescherming van de sociale orde in het algemeen.

A.7.2.4. De Ministerraad wijst erop dat de Europese Commissie zich in eerste instantie zeer kritisch had uitgelaten over het wetsontwerp dat tot de bestreden bepalingen heeft geleid, maar dat de wetgever de Commissie heeft kunnen geruststellen, zodat die België niet in gebreke heeft gesteld.

A.7.2.5.1. Volgens de Ministerraad blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat de door het VWEU gewaarborgde vrijheden op een bijzondere wijze dienen te worden toegepast in de sector van de kansspelen, gelet op diens specificiteiten en de gevaren voor de consumenten. De Ministerraad voegt hieraan toe dat het Hof aan de lidstaten een grote appreciatiemarge heeft gelaten bij het regelen van die sector : de lidstaten mogen zelf de doelstellingen van hun politiek inzake kansspelen en het beschermingsniveau van de consument bepalen en de maatregelen nemen die ze hiervoor vereist achten.

A.7.2.5.2. De verzoekende partijen antwoorden dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie niet kan worden afgeleid dat, vermits de lidstaten kansspelen op het internet mogen verbieden of een monopolie mogen toekennen, een systeem van vergunningen zoals dat waarin de nieuwe wet voorziet *a fortiori* aanvaardbaar zou zijn. Zelf al zijn de lidstaten vrij het beschermingsniveau te bepalen waarin zij wensen te voorzien, en kunnen zij dienaangaande kiezen tussen een totaal verbod, een monopolie of een systeem van vergunningen, dan nog dienen zij, volgens de verzoekende partijen, zodra zij die keuze hebben gemaakt, de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging na te leven. Die rechtspraak houdt, volgens hen, in dat de maatregel niet discriminerend mag zijn, noodzakelijk moet zijn en evenredig moet zijn met het nagestreefde doel.



A.7.2.5.3. De Ministerraad antwoordt dat hij geenszins beweert dat een systeem van vergunningen per definitie aanvaardbaar zou zijn. Hij wijst erop dat hij in zijn memorie heeft aangetoond waarom de bestreden bepaling noodzakelijk is om de door de wetgever nagestreefde doelstellingen te bereiken, evenredig is ten opzichte van dat doel en niet discriminerend is.

A.7.2.6.1. Volgens de Ministerraad is de vereiste dat om een operator die via het internet kansspelen of weddenschappen aan wenst te bieden, in België een gelijkaardige activiteit moet uitoefenen in de reële wereld evenredig met de door de overheid nagestreefde doelstellingen, zijnde de bescherming van de spelers, van kinderen en van andere kwetsbare groepen, de strijd tegen de gokverslaving, de wens burgers ertoe aan te zetten excessieve uitgaven te vermijden, de financiële transparantie, de controle op de geldstromen, het vermijden van fraude, de controle op het spel en de identificatie van en de controle op de organisatoren. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling zou, nog steeds volgens de Ministerraad, blijken dat de wetgever van oordeel was dat de band tussen de kansspelen in de reële wereld en die in de virtuele wereld de beste manier was om die doelstellingen te bereiken (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 9).

A.7.2.6.2. De Ministerraad is eveneens van mening dat de verplichting om in de reële wereld een soortgelijke activiteit uit te oefenen als op het internet niet verder gaat dan nodig is om de door de wetgever nagestreefde doelstellingen te bereiken. Volgens die partij zijn de gevaren van het aanbieden van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten en van de proliferatie van het aanbod via het internet welbekend. Zij verwijst naar de arresten nr. 74/2000 van 14 juni 2000, nr. 88/2000 van 13 juli 2000 en nr. 113/2000 van 8 november 2000 van het Hof, naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, naar de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen, naar een resolutie van het Europees Parlement en naar een aantal externe studies van, onder meer, de Kansspelcommissie, die die gevaren bevestigen.

A.7.2.6.3. Nog volgens de Ministerraad dient de bestreden bepaling te worden gezien in de context van de recente hervorming van de reglementering inzake kansspelen en weddenschappen. Die hervorming beoogt, zo vervolgt de Ministerraad, de expansie van de kansspelen te beperken door het aanbod te kanaliseren. Die kanalisatiepolitiek bestaat, volgens hem, erin kansspelen in beginsel te verbieden, maar in een beperkt aantal uitzonderingen op dat verbod te voorzien teneinde een wettig, gecontroleerd en beperkt aanbod te verkrijgen. De Ministerraad zet uiteen dat de wetgever de toekenning van een vergunning om kansspelen op het internet aan te bieden heeft gekoppeld aan het hebben van een vergunning om kansspelen in de reële wereld aan te bieden om aldus het onlineaanbod te beperken, de kwaliteit van de sites in kwestie te verzekeren en een efficiënte controle mogelijk te maken.

A.7.2.6.4.1. De Ministerraad is tevens van oordeel dat zonder de vereiste waarin de bestreden bepaling voorziet, operatoren die kansspelen aanbieden in de reële wereld zouden worden gediscrimineerd, aangezien zij aan strenge vereisten zouden worden onderworpen die niet zouden gelden voor operatoren die kansspelen aanbieden op het internet.

A.7.2.6.4.2. De verzoekende partijen antwoorden dat zij niet aanvoeren dat het aanbod van kansspelen op het internet aan geen enkele regeling zou moeten worden onderworpen : zij vragen enkel dat die regeling zou voldoen aan de vereisten van niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Zij wijzen erop dat de onlineactiviteiten van een operator die ook actief is in de reële wereld dezelfde zijn als de onlineactiviteiten van een operator die enkel op het internet actief is en dat de risico's ten aanzien van de eerste categorie van operatoren dezelfde zijn als die ten aanzien van de tweede categorie.

A.7.2.6.4.3. De Ministerraad antwoordt dat het feit dat het aanbod van kansspelen op het internet wordt gekoppeld aan het aanbod van kansspelen in de reële wereld het de wetgever juist mogelijk maakt de risico's op aanzienlijke wijze te verminderen.

A.7.2.6.5. De Ministerraad beklemtoont dat het voor de Kansspelcommissie zo goed als onmogelijk is om een operator van onlinekansspelen die opereert van het buitenland op efficiënte wijze te controleren, inzonderheid wanneer diens activiteiten legaal zijn in het land waarin hij is gevestigd.

A.7.2.6.6.1. De Ministerraad ontkent dat de wetgever minder restrictieve maatregelen zou kunnen nemen. Hij wijst erop dat andere lidstaten verder zijn gegaan door in een monopolie te voorzien. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt, volgens die partij, overigens dat een dergelijk monopolie bestaanbaar is met artikel 56 van het VWEU.

A.7.2.6.6.2. De verzoekende partijen antwoorden dat dit argument niet pertinent is, vermits de wetgever niet voor een monopolie, maar voor een systeem van vergunningen heeft gekozen. Bijgevolg dient de wetgever, zo vervolgen die partijen, bij de uitvoering van dat systeem de vereisten van niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid na te leven.

A.7.2.6.7.1. Volgens de Ministerraad is er ook geen sprake van een discriminatie tussen nationale en buitenlandse operatoren. Hij wijst erop dat de bestreden bepaling een onderneming niet oplegt van in België haar zetel te hebben: een vestiging volstaat. De Ministerraad wijst tevens erop dat de voorwaarden om een bijkomende vergunning te verkrijgen om kansspelen aan te bieden op het internet dezelfde zijn voor alle operatoren. Hetzelfde geldt, volgens hem, om een vergunning A, B of F1 te verkrijgen teneinde kansspelen in de reële wereld aan te bieden. Hij wijst ook erop dat, in de praktijk, een groot aantal van de ondernemingen die kansspelen in de reële wereld aanbieden, ondernemingen zijn die afkomstig zijn uit andere lidstaten.

A.7.2.6.7.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het discriminatieverbod zich niet beperkt tot een onderscheid op grond van de nationaliteit van de operatoren, maar dat het zich ook uitstrekt tot indirecte discriminaties. Zij zijn van oordeel dat de verplichting om in België over een reële aanwezigheid te beschikken neerkomt op een verblijfsverplichting, waarvan het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat ze neerkomt op een indirecte discriminatie. Dat een buitenlandse operator de mogelijkheid heeft om zich in België te vestigen is, volgens hen, niet pertinent vermits de essentie van de vrijheid van diensten erin bestaat dat een onderneming een dienst in één lidstaat aanbiedt vanuit een andere lidstaat. Bovendien kan, nog steeds volgens die partijen, niet eraan voorbij worden gegaan dat de wet het aantal vergunningen A, B en F1 beperkt en dat alle licenties thans reeds zijn toegekend.

A.7.2.6.7.3. De Ministerraad antwoordt dat de bestreden wet geen verblijfsverplichting oplegt, want dat zou erop neerkomen dat een onderneming haar zetel in België dient te vestigen. Volgens hem vereisen de bestreden bepalingen enkel dat een onderneming in België een vestiging heeft en er op permanente wijze kansspelen aanbiedt. Wat de beperking van het aantal vergunningen A, B en F1 betreft, is de Ministerraad van oordeel dat die vereiste beantwoordt aan de wens van de wetgever om het aanbod te kanaliseren. Volgens de Ministerraad gaat het bovendien niet om een gesloten systeem. Hij wijst erop dat de wet in de mogelijkheid voorziet om via een vergunning E samen te werken met een operator die eigenaar is van een vergunning A, B of F1.

A.7.2.6.8.1. De Ministerraad voert ten slotte aan dat, zelfs als zou er sprake zijn van een discriminatie, de bestreden maatregel beoogt de openbare orde te beschermen in zoverre hij beoogt te vermijden dat een groeiend aantal personen zouden deelnemen aan kansspelen op het internet, er belangrijke sommen geld zouden verliezen en zouden deelnemen aan criminele activiteiten om die sommen te recupereren. Andere risico's houden, volgens die partij, verband met mogelijke fraude en het gevaar dat criminele organisaties zich verschuilen achter kansspelactiviteiten op het internet. Volgens de Ministerraad is een onderzoek naar het al dan niet discriminatoir karakter van de maatregel bijgevolg niet noodzakelijk is.

A.7.2.6.8.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het Hof van Justitie de begrippen openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid eng interpreteert. Zij wijzen erop dat in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen, de vereiste dat een operator fysiek in België aanwezig dient te zijn, werd verantwoord door de wens om de naleving van de wet te kunnen controleren. Volgens de verzoekende partijen zijn praktische moeilijkheden bij de controle van de naleving van de wet geen eisen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Bovendien zou de wetgever, nog steeds volgens de verzoekende partijen, niet hebben aangetoond dat de eis dat een operator in België aanwezig is, noodzakelijk en evenredig is met het nagestreefde doel. Zo zou de wetgever, volgens hen, niet aantonen welke de noodzakelijke band is tussen de risico's van kansspelen op het internet (het feit dat spelers op elk moment van de dag toegang hebben tot de kansspelen, zonder hun identiteit te moeten bewijzen, de mogelijkheid tegelijkertijd meerdere kansspelen te spelen, het risico op oplichting of diefstal van bankgegevens) en de verplichting om in België gelijkaardige activiteiten aan te bieden. Zij voeren aan dat die risico's ook in de reële wereld bestaan of dat ze, voor zover ze eigen zijn aan het internet, bestaan ongeacht of een operator ook in de reële wereld actief is. Wat de controle op de naleving van de wet betreft, zijn zij van oordeel dat de Belgische overheid over diverse middelen beschikt om operatoren die over een vergunning van de Kansspelcommissie beschikken maar die in een andere lidstaat zijn gevestigd, te controleren. Zo zou, volgens hen, de Kansspelcommissie de vergunning kunnen intrekken, een administratieve geldboete kunnen opleggen of de voortzetting van de activiteiten in België kunnen verbieden, zou ze de internetproviders kunnen vragen om de toegang tot een website te blokkeren of zou ze de buitenlandse onderneming voor een Belgische rechtbank kunnen dagen.

A.7.2.6.8.3. De Ministerraad antwoordt dat dit nog niet betekent dat een Belgisch vonnis in het buitenland zal worden uitgevoerd. Hij wijst erop dat de hoven en rechtbanken in Malta of Gibraltar de uitvoering van die vonnissen kunnen weigeren omdat ze die strijdig achten met de internationale openbare orde.

A.7.3.1. De Waalse Regering is eveneens van oordeel dat het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel samen dienen te worden behandeld.

A.7.3.2. Volgens de Waalse Regering is het verschil tussen operatoren van kansspelen redelijk verantwoord en evenredig met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Die partij verwijst naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat heeft aanvaard dat de controle op kansspelen en weddenschappen verantwoord is ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Zij wijst ook erop dat het Hof van Justitie heeft erkend dat het aanbod van kansspelen op het internet bijzonder gevaarlijk is en de goedkeuring verantwoord van regels die verschillen van de regels die van toepassing zijn op kansspelen in de reële wereld. Volgens de Waalse Regering blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie eveneens dat de lidstaten over een grote, zij het niet onbeperkte, appreciatievrijheid beschikken bij het bepalen van de maatregelen die ze, rekening houdend met de eigenschappen van hun respectieve sociale orde, zullen aannemen inzake kansspelen en weddenschappen.

A.7.3.3. Volgens de Waalse Regering streeft de wetgever legitieme doelstellingen na, namelijk het beperken van het aanbod teneinde de spelers te beschermen en gokverslaving te bestrijden, het waarborgen van een grotere transparantie in de sector, het verbeteren van de controle op de naleving van de wet en het bestrijden van fraude. Om die doelstellingen te bereiken heeft de wetgever, zo vervolgt die partij, een systeem uitgewerkt dat het aanbod kanaliseert. Dat systeem is, volgens de Waalse Regering, evenredig met de nagestreefde doelstellingen. Volgens die partij beperkt de vereiste dat enkel de aanbieders van weddenschappen in de reële wereld weddenschappen online mogen aanbieden, op dubbele wijze het aanbod : (i) allereerst wordt vermeden dat het aantal operatoren vermeerdert en (ii) in zoverre de houder van een vergunning F1+ online enkel de kansspelen mag aanbieden die hij in de reële wereld aanbiedt, wordt de vermenigvuldiging van het type kansspelen dat wordt aangeboden verhinderd.

A.7.3.4. Daargelaten het feit dat de beperking van het aanbod de consument beschermt, vergemakkelijkt ze, volgens de Waalse Regering, de controle op de naleving van de wet. Vermits de activiteiten op internet moeilijker te controleren zijn, kon de Belgische Staat, volgens de Waalse Regering, bijkomende maatregelen nemen om een efficiënte controle mogelijk te maken van de kansspelen die op het internet worden aangeboden.

A.7.3.5. De Waalse Regering wijst erop dat het Hof van Justitie voor de organisatie van kansspelen en weddenschappen een monopolie heeft aanvaard (HvJ, 8 september 2010, C-316/07, *Markus Stoß*). Vermits het Belgische systeem minder restrictief is, houdt het, volgens die partij, in dat het *a fortiori* evenredig is met het nagestreefde doel. Dat andere lidstaten voor een ander controlesysteem hebben gekozen is, nog steeds volgens die partij, zonder gevolg bij de beoordeling van de evenredigheid van het systeem waarvoor de Belgische wetgever heeft geopteerd.

A.7.3.6. De Waalse Regering besluit dat het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel moeten worden verworpen.

A.8.1. In een tweede onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat de vereiste dat de server zich in België dient te bevinden een discriminatie inhoudt die strijdig is met de artikelen 49 en 56 van het VWUE, met het algemeen beginsel van niet-discriminatie in het Unierecht en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij voeren aan dat die verplichting, in zoverre operatoren in België een permanente inrichting moeten hebben en hun server naar België moeten verhuizen, buitenlandse operatoren aanzienlijke investeringen oplegt die Belgische operatoren niet zullen moeten maken.

A.8.2. De verzoekende partijen herhalen dat een dergelijke rechtstreekse discriminatie enkel kan worden verantwoord door motieven van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, en dat de door de wetgever aangehaalde motieven niet aan die vereisten beantwoorden.

A.8.3. Ook zouden de door de wetgever aangevoerde praktische moeilijkheden, volgens de verzoekende partijen, niet ertoe kunnen leiden dat de vereiste dat de servers zich in België bevinden, noodzakelijk en evenredig is : naast de actiemiddelen waarover de Kansspelcommissie en de Belgische Staat in het algemeen beschikken, bestaan er, volgens hen, talrijke technische middelen om de regulatoren in staat te stellen op efficiënte wijze de Belgische activiteiten te controleren van een operator die in een andere lidstaat is gevestigd

door hun van op afstand toegang te geven tot alle relevante informatie. De verzoekende partijen voegen hier nog aan toe dat Betfair de sportfederaties rechtstreeks toegang verschaft tot haar servers teneinde hun toe te staan controle uit te oefenen en het risico op manipulatie tegen te gaan. Zij verwijzen tevens naar de Deense wetgeving die bepaalt dat onlinecasino's hun computergegevens aan een openbare databank moeten verzenden.

A.9.1. In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de strafrechtelijke sancties waarin de bestreden artikelen 42 en 43 voorzien niet bestaanbaar zijn met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, met het beginsel van niet-discriminatie in het Unierecht en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij verwijzen naar het arrest van het Hof van Justitie van 6 maart 2007 in de zaak *Placanica e.a.* (zaak C-338/074 e.a.), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de artikelen 49 en 56 van het VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan aan personen als verdachten in de hoofdzaken een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd omdat zij zonder de in de nationale wettelijke regeling voorgeschreven concessie of vergunning een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen hebben uitgeoefend, wanneer die personen die concessies of vergunningen niet hebben kunnen verkrijgen wegens de met het Unierecht strijdige weigering van die lidstaat om hun die te verlenen. Volgens de verzoekende partijen verzetten voormelde verdragsbepalingen zich tegen de bestreden artikelen 42 en 43, die het mogelijk maken strafrechtelijke sancties op te leggen aan onlineoperatoren van kansspelen die niet over een door de Kansspelcommissie verleende vergunning beschikken, terwijl de wet die operatoren - in strijd met het VWEU - verhindert een dergelijke vergunning te verkrijgen.

A.9.2.1.1. De Ministerraad antwoordt dat, in tegenstelling tot wat het geval was in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het voormelde arrest van het Hof van Justitie, niets de verzoekende partijen verhindert een vergunning te verkrijgen om online kansspelen aan te bieden aan Belgische consumenten.

A.9.2.1.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het om een louter theoretische mogelijkheid gaat gelet op het feit dat het aantal vergunningen beperkt is.

A.9.2.2.1. In ieder geval zijn, volgens de Ministerraad, de opgelegde strafsancities niet onevenredig. Hij wijst erop dat de wet in een bijzonder ruime spreiding van straffen voorziet en de rechter in staat stelt geval per geval te bepalen welke straf gepast is. Zo kan, volgens de Ministerraad, de rechter zich beperken tot een geldboete, waarvan het minimumbedrag laag is, zelfs indien rekening wordt gehouden met de opdecimen. De Ministerraad is evenwel van oordeel dat, gelet op de ervaring met de sector, bepaalde gevallen van zwaar misbruik strafrechtelijk moeten kunnen worden bestraft.

A.9.2.2.2. De verzoekende partijen antwoorden dat alle sancties, en *a fortiori* strafsancities – die de niet-naleving bestraffen van regels die strijdig zijn met het VWEU, per definitie niet gerechtvaardigd zijn.

A.9.3. De Ministerraad voert aan dat wat de operatoren vooral dwars zit, het feit is dat de wet van 10 januari 2010 ook in strafsancities voorziet voor tussenpersonen en consumenten. Hij verwondert zich erover dat de verzoekende partijen de vernietiging vragen van bepalingen van die wet die een versoepeling inhouden in vergelijking met de voorheen bestaande regeling.

A.9.4. De Waalse Regering verwijst, wat het derde onderdeel van het enige middel betreft, naar de memorie van de Ministerraad en sluit zich bij het standpunt van die partij aan.

A.10.1. De verzoekende partijen vragen ten slotte dat, mocht het Hof van mening zijn dat twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met het VWEU en met het algemeen rechtsbeginsel van niet-discriminatie in het Unierecht, het Hof het Hof van Justitie van de Europese Unie zou ondervragen over de bestaanbaarheid van de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 met de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

A.10.2.1. De Ministerraad antwoordt dat de door de verzoekende partijen voorgelegde vragen noch noodzakelijk, noch pertinent zijn. Volgens de Ministerraad hebben die vragen enkel tot doel om de operatoren in staat te stellen hun illegale activiteiten voort te zetten. Bovendien kunnen, volgens de Ministerraad, de door de verzoekende partijen gesuggereerde vragen worden beantwoord aan de hand van de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie. Hij verwijst dienaangaande naar het arrest van het Hof van Justitie van 3 juni 2010 in de zaak *Sporting Exchange Ltd* (zaak C-203/08).

A.10.2.2. Indien het Hof het toch nodig zou achten om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie, dan stelt de Ministerraad voor te vragen of artikel 56 van het VWEU zich verzet tegen de regeling van een lidstaat die de regels inzake vergunningen voor het aanbieden van kansspelen op het internet afstemt op de regels inzake vergunningen voor het aanbieden van kansspelen in de reële wereld.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. In haar beroep vordert de verzoekende partij in de zaak nr. 4929 de vernietiging van hoofdstuk 2 en van artikel 53 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen.

B.1.2. In haar memorie van antwoord beperkt de verzoekende partij de omvang van haar beroep tot vernietiging tot de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 10, 22, 23, 24, 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010.

B.1.3. Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen waarvan de vernietiging niet wordt gevorderd maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd. Te dezen worden enkel middelen aangevoerd tegen de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 25 en 53 van de wet van 10 januari 2010. Bijgevolg wordt het onderzoek van het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 4929 beperkt tot die bepalingen.

B.2.1. De verzoekende partijen in de zaak 5011 vorderen de vernietiging van de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 25, 42 en 43 van de wet van 10 januari 2010.

B.2.2. De Ministerraad voert aan dat het beroep onontvankelijk is in zoverre het is gericht tegen de artikelen 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 42 en 43 van de wet van 10 januari 2010 vermits het enige middel artikel 25 van de wet van 10 januari 2010 betreft.

B.2.3. Het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak 5011 zijn gericht tegen het feit dat, luidens artikel 43/8, §§ 1 en 2, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, zoals ingevoegd bij het

bestreden artikel 25, de Kansspelcommissie enkel een vergunninghouder klasse A, B of F1 een aanvullende vergunning A+, B+ en F1+ kan toekennen voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten en dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich dienen te bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied. Het derde onderdeel van het enige middel is gericht tegen de strafsancities bepaald in de bestreden artikelen 42 en 43 van de wet van 10 januari 2010. De verzoekende partijen zetten, daarentegen, niet uiteen waarom de bestreden artikelen 4, 1°, 6 en 10, van de wet van 10 januari 2010 niet bestaanbaar zouden zijn met de in het middel aangehaalde bepalingen. Bijgevolg wordt het onderzoek van het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 5011 beperkt tot de bestreden artikelen 25, 42 en 43 van de wet van 10 januari 2010.

B.3.1. 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.3.2. 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.3.3.1. Artikel 42 van de wet van 10 januari 2010 bepaalt :

« In artikel 63 van [de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers] worden de woorden 'de artikelen 4, 8, 26, 27, 46 en 58 ' vervangen door de woorden 'de artikelen 4 § 1, 4 § 3, 8, 26, 27, eerste lid, 46 en 58 ' ».

B.3.3.2. Het aldus gewijzigde artikel 63 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« De daders van de inbreuken op de bepalingen van de artikelen 4 § 1, 4 § 3, 8, 26, 27, eerste lid, 46 en 58 worden gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met een boete van 100 euro tot 100 000 euro of met een van deze straffen alleen ».

B.3.4.1. Artikel 43 van de wet van 10 januari 2010 bepaalt :

« In artikel 64 van [de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers] worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden ' de artikelen 54, 60 en 62 ' vervangen door de woorden ' de artikelen 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 60 en 62 ';

2° het tweede lid wordt opgeheven ».

B.3.4.2. Het aldus gewijzigde artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« De daders van inbreuken op de bepalingen van de artikelen 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 60 en 62 worden gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar en met een boete van 26 euro tot 25 000 euro of met één van die straffen alleen ».

B.3.5. 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.4.1. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partij in de zaak nr. 4929 enkel belang heeft bij de vernietiging van de voormelde artikelen in de mate waarin die bepalingen de weddenschappen op sportuitslagen regelen en zij betrekking hebben op de vergunningen F1 en F1+.

B.4.2. In zoverre de bestreden bepalingen tot gevolg hebben dat de verzoekende partij in de zaak nr. 4929 de vergunning waarover zij op grond van de wet van 26 juni 1963 beschikte, niet langer kan uitvoeren en die bepalingen de voorwaarden regelen waaraan moet zijn voldaan om kansspelen uit te baten via informatiemaatschappij-instrumenten, doet de



verzoekende partij blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van voormelde bepalingen.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

*Ten gronde*

B.5. De verzoekende partij in de zaak nr. 4929 voert een schending aan van, enerzijds, de bevoegdheidverdelende regels en, anderzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5011 voeren de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49, eerste alinea, en 56, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU). Het onderzoek van de overeenstemming van een bestreden bepaling met de bevoegdheidverdelende regels gaat in beginsel dat van de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vooraf.

*Wat het eerste middel in de zaak nr. 4929 betreft*

B.6. In het eerste middel in de zaak nr. 4929 voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen artikel 143, § 1, van de Grondwet en artikel 4, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden in zoverre zij, enerzijds, sportwedenschappen regelen terwijl dat een bevoegdheid van de gemeenschappen zou zijn en, anderzijds, de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de sport onmogelijk zouden maken, wat in strijd zou zijn met het beginsel van de federale loyauteit.

B.7. Artikel 4, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1° [thans artikel 127, § 1, eerste lid, 1°], van de Grondwet zijn :

[...]

9° De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens;

10° De vrijetijdsbesteding en het toerisme;

[...] ».

B.8.1. De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake, enerzijds, de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en, anderzijds, de vrijetijdsbesteding en het toerisme houdt niet de bevoegdheid in om de spelen en weddenschappen op die activiteiten, en inzonderheid de sportweddenschappen, te regelen. 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 (waarvan artikel 2, eerste lid, 9°, die aangelegenheden beoogde met dezelfde bewoordingen als artikel 4, 9°, van de voormelde bijzondere wet van 1980) wordt aangegeven dat de wetgever de reglementering van weddenschappen heeft willen uitsluiten van de bevoegdheid van de gemeenschappen (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 6).

B.8.2. Bijgevolg is de federale overheid bevoegd om de spelen en weddenschappen te regelen, om de voorwaarden te bepalen waaronder de door haar toegestane activiteiten kunnen worden uitgeoefend, en om de controle ervan te organiseren.

B.9.1. Artikel 3, 1°, van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij het bestreden artikel 4, bepaalt dat de sportbeoefening « geen kansspelen in de zin van deze wet zijn ». In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt sport als volgt omschreven :

« de lichamelijke bezigheid ter ontspanning of als beroep met spel- of wedstrijdelement waarbij conditie en vaardigheid vereist zijn, resp. bevorderd worden en waarvoor bepaalde regels gelden » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 16).

De wetgever heeft bijgevolg zelf de sport uit het toepassingsgebied van de wet uitgesloten.

B.9.2. In zoverre het bestreden artikel 53 de artikelen 1 tot 9 en 12, 1°, van de wet van 26 juni 1963 opheft, dient te worden vastgesteld dat die bepalingen de inrichting van weddenschappen op sportuitslagen, andere dan paardenwedrennen, regelen, en niet de lichamelijke opvoeding, de sport, het openluchtlevens, de vrijetijdsbesteding of het toerisme.

B.10. Voor het overige toont de verzoekende partij niet aan hoe de bestreden bepalingen de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de sport onmogelijk zouden maken.

B.11. Het eerste middel in de zaak nr. 4929 is niet gegrond.

*Wat het tweede middel in de zaak nr. 4929 en het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 betreft*

B.12. In het tweede middel in de zaak nr. 4929 voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het bestreden artikel 25 van de wet van 10 januari 2010 de vergunningen klasse F1+ (het aanbieden van weddenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij) voorbehoudt aan de houders van een vergunning klasse F1. In het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 voeren de verzoekende partijen aan dat het voormelde artikel 25 niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49, eerste alinea, en 56, eerste alinea, van het VWEU, doordat een operator enkel een vergunning A+, B+ of F1+ kan krijgen voor het voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten wanneer hij als vergunninghouder klasse A, B of F1 kansspelen van hetzelfde type aanbiedt (eerste onderdeel) en doordat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied dienen te bevinden (tweede onderdeel).

B.13.1. Uit artikel 43/8, § 1, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 25, vloeit voort dat de Kansspelcommissie enkel aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 maximaal één aanvullende vergunning kan toekennen, respectievelijk A+, B+ en F1+, voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. Bovendien kan de aanvullende vergunning enkel betrekking hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als die welke de vergunninghouder in de reële wereld aanbiedt.

B.13.2. Uit de voorwaarden bepaald om een vergunning klasse A, B, F te kunnen verkrijgen, vloeit voort dat de vergunninghouder over een in België gelegen kansspelinrichting dient te beschikken of in België weddenschappen dient in te richten.

B.13.3. Uit artikel 43/8, § 2, 3°, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 25, vloeit voort dat de door de Koning bepaalde regels van toezicht op en controle van de geëxploiteerde kansspelen de voorwaarde dienen te bevatten dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich dienen te bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied.

B.13.4. De bestreden bepalingen beperken het vrij verkeer van diensten : enerzijds, verhinderen ze dat een in een lidstaat van de Unie gevestigde operator die niet over een vergunning klasse A, B of F beschikt, kansspelen uitbaat via informatiemaatschappij-instrumenten; anderzijds, verhinderen ze dat een vergunninghouder klasse A+, B+ of F1+ voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten een beroep doet op een server die zich in een andere lidstaat van de Europese Unie bevindt.

B.14.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat de lidstaten aan de exploitatie van kansspelen op hun grondgebied beperkingen mogen stellen. Kansspelen zijn immers een economische activiteit die zeer schadelijke gevolgen kan hebben, zowel voor de samenleving wegens het gevaar van verarming van de spelers bij overmatig gokgedrag, als voor de openbare orde in het algemeen, gelet in het bijzonder op de aanzienlijke inkomsten die bij kansspelen worden gegenereerd. Het vrij verrichten van diensten op het gebied van kansspelen kan derhalve overeenkomstig artikel 49, eerste alinea, in samenhang gelezen met de artikelen 52 en 62, van het VWEU worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, of om dwingende redenen van algemeen belang, zoals het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden (HvJ, 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, punt 56).

B.14.2. Volgens het Hof van Justitie kunnen de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale

autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde (HvJ, 3 juni 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd*, punt 19).

B.14.3. De ter bescherming van die belangen opgelegde beperking van het vrij verkeer van diensten moet evenwel geschikt zijn om de verwezenlijking van het doel of de doeleinden die hiermee worden nagestreefd, te waarborgen, hetgeen betekent dat die beperking coherent en systematisch en evenredig moet zijn (HvJ, 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, punten 60 en 61).

B.14.4. Bij de controle van de evenredigheid heeft het Hof van Justitie erkend dat de specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet andere en ernstigere risico's op fraude door marktdeelnemers en andere en ernstigere risico's voor de bescherming van de consument - in het bijzonder van minderjarigen en personen met een bijzondere goklust of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen - met zich meebrengen dan op de traditionele markten aangeboden kansspelen :

« Naast het reeds genoemde feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan, zoals deze door vaste rechtspraak in het licht zijn gesteld, in de hand werken » (HvJ, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*, punt 103).

B.15.1. Het is buitenlandse ondernemingen niet verboden om, middels een in België gevestigde tussenpersoon, een vergunninghouder klasse A, B of F1 te zijn. In de parlementaire voorbereiding werd die mogelijkheid uitdrukkelijk erkend :

« Onder de inrichter van de weddenschappen wordt verstaan hetzij de Belgische inrichter van weddenschappen hetzij de in België gevestigde tussenpersoon van een buitenlandse inrichter zoals een Belgische dochteronderneming, agentschap of bijkantoor van de buitenlandse inrichter. In dit laatste geval gaat het bijvoorbeeld om een buitenlandse onderneming van voetbalpronostieken die in België deelnemingsbulletins inzamelt door bemiddeling van een Belgisch kantoor. Deze laatste dient over de vergunning F1 te beschikken en is direct schuldenaar van de belasting » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 34).

De bevoegde staatssecretaris voegde daar nog het volgende aan toe :

« [...] offlinelicenties, en met name de vergunningen klasse A, B en F1, [zijn] op niet-discriminerende wijze verkrijgbaar voor ondernemingen die in andere EU-lidstaten gevestigd zijn, ongeacht hun plaats ('iedere natuurlijke persoon die onderdaan is [van] een lidstaat van de Europese Unie, of iedere rechtspersoon die deze hoedanigheid naar Belgisch recht of naar het recht van een lidstaat van de Europese Unie bezit') » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, p. 76).

B.15.2. Het Hof dient na te gaan of de beperking van de vrijheid van diensten die de bestreden bepaling inhoudt, is verantwoord door redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, of door dwingende redenen van algemeen belang.

B.16.1. Het doel van de wet van 10 januari 2010 werd in de parlementaire voorbereiding als volgt omschreven :

« De doelstellingen van het Belgisch kansspelbeleid zijn gericht op de bescherming van de speler, de financiële transparantie en controle op de geldstromen, de controle op het spel, en de identificatie van en controle op de organisatoren.

De regulering van de kansspelen is gebaseerd op de 'kanalisatiegedachte'. Om te voldoen aan de klaarblijkelijke speelbehoefte van de mens wordt het illegale aanbod bestreden door het toelaten van een 'beperkt' legaal spelaanbod.

Het reguleren van illegale kansspelen draagt bij tot het beteugelen van deelneming aan kansspelen en is een geschikt en proportioneel middel om de aan het kansspelbeleid ten grondslag liggende doelstellingen te bereiken. Door het legale aanbod te beperken komt men tegemoet aan één van de pijlers van het kansspelbeleid zijnde de bescherming van de speler tegen gokverslaving » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

B.16.2. De regeling van de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten wordt door de wetgever verantwoord door « een wildgroei van kansspelen die aangeboden worden via internet » (*ibid.*, p. 8), wat « een wetgevend ingrijpen dringend noodzakelijk » maakte (*ibid.*, p. 9). Het feit dat enkel vergunninghouders die kansspelen aanbieden in de reële wereld in aanmerking komen voor een aanvullende vergunning voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten is als volgt verantwoord :

« Een coherent en correct gecontroleerd vergunningsbeleid veronderstelt het kanaliseren van de verboden spelen naar vergunde inrichtingen waarbij controle gegarandeerd wordt. Om dit beleid te realiseren moeten de kansspelen via internet, en bij uitbreiding via het

elektronisch communicatienetwerk worden voorbehouden aan zij die ook in de reële wereld de kansspelen uitbaten.

Zoals in de kansspelwet van 1999 wordt in het voorontwerp van wet geopteerd om de kansspelen in een wettelijk kader in te bedden teneinde het aanbod ter bescherming van de speler binnen bepaalde perken te houden en de controle op de kansspelen en de organisatoren van de kansspelen te realiseren » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 9).

Daar werd het volgende aan toegevoegd :

« De noodzaak om op te treden en snel maatregelen te kunnen doorvoeren zal groter zijn voor onlinespelen, gelet op de expansie van deze activiteit en de snelheid waarmee oneerlijke ondernemingen dergelijke spelen kunnen ontwikkelen.

Dergelijk doeltreffend controlebeleid is enkel mogelijk door de online spelen voor te behouden aan zij die ook in de reële wereld de kansspelen uitbaten waarbij de creatie van een extra aanbod aan online spelen wordt vermeden.

Enkel de entiteiten die in de reële wereld over een vergunning A, B of F1 beschikken, kunnen deze zelfde activiteiten aanbieden in de virtuele wereld.

De spelen die zij via internet aanbieden moeten van dezelfde aard zijn als deze die in de reële wereld aangeboden worden. Zo zal een casinouitbater met een aanvullende vergunning enkel casinospelen via internet mogen aanbieden en bijvoorbeeld geen weddenschappen.

Enkel de vergunninghouders F1 die de weddenschappen inrichten kunnen maximaal over één aanvullende vergunning beschikken. Deze vergunning kan alleen maar betrekking hebben op het inrichten van online weddenschappen van dezelfde aard als deze die ze in de reële wereld aanbieden.

Het voorgestelde beleid beoogt de expansie van online kansspelen te bestrijden » (*ibid.*, p. 10).

« Degelijke controle en doeltreffend toezicht is enkel mogelijk voorzover de kansspelcommissie effectief en efficiënt kan optreden. Dit is enkel te realiseren door het handhavingsbeleid te richten tegen de aanbieders die in de reële wereld reeds kansspelen of weddenschappen aanbieden. Het feit dat deze aanbieders reeds vergund zijn voor de aanbidding van de reële spelen biedt een extra garantie voor de correctheid van het online-spel, de organisatie van dit spel en de bescherming van de speler. Een misstap kunnen zij zich niet veroorloven gelet op de band die zij hebben met het aanbod van de spelen in de reële wereld » (*ibid.*, p. 11; zie ook *Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 7, en *Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, pp. 6-7).

« Zoals hoger reeds gesteld wordt door het leggen van een link met degenen die in de reële wereld een vergunning hebben toezicht gegarandeerd op de naleving van de voorwaarden, de bescherming van de spelers, de controle van het spel, van de geldstromen » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 40).

B.16.3. In antwoord op een amendement dat beoogde « de kwantitatieve beperking van het aantal onlinevergunningen » te vervangen door « strikt kwalitatieve voorwaarden » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/4, p. 5) teneinde te « garanderen dat de beste operatoren worden gekozen voor de Internetspelen » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, p. 111) verklaarde de bevoegde staatssecretaris onder meer het volgende :

« De basisdoelstelling van het Belgische beleid inzake kansspelen is de verwezenlijking van een beperkt en gecontroleerd spelaanbod. Het feit dat men de onlinevergunningen voorbehoudt aan de huidige vergunninghouders brengt een kwantitatieve beperking van het nieuwe aanbod met zich mee. Deze maatregel stemt overeen met de kwantitatieve beperkingen die zijn ingevoerd door de wet van 7 mei 1999. Deze beperking wil het maatschappelijk gevaar op redelijke wijze indijken. Een absoluut verbod is niet houdbaar. Er is voorzien in een uitzondering op grond van een beleid dat de neveneffecten wil bestrijden. Een dergelijk beleid heeft aangetoond dat het systeem gecontroleerd en veilig werkt. De beperking van het aantal dienstenaanbieders op het Internet is in verhouding tot en noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen. In plaats van een numerieke beperking op te leggen, opteert het wetsontwerp voor een beperking die de beste bescherming van de speler wil garanderen. De toekenning aan de houders van de vergunningen A, B of F1 van het recht om hun exploitatie uit te breiden tot Internetspelen impliceert dat andere operatoren die uitsluitend op het Internet actief zijn, uitgesloten worden. Deze beperking is noodzakelijk, niet discriminerend en in verhouding tot de verwezenlijking van het beoogde doel.

De toekenning van een onlinevergunning aan eenheden die de Kansspelcommissie reeds controleert, zorgt ervoor dat de kansspelen worden gekanaliseerd in een controleerbare omgeving die in staat is om de speler te beschermen tegen fraude. De voorgestelde regelgeving biedt de Kansspelcommissie voldoende garanties dat de regels die de betrouwbaarheid, solvabiliteit en eerlijkheid van de operatoren moeten waarborgen, worden nageleefd » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, pp. 113-114).

B.16.4.1. Wat de voorwaarde betreft dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied, werd in de parlementaire voorbereiding het volgende opgemerkt :

« Een knelpunt in de vervolging is dat de server van aanbieders van online spelen en weddenschappen veelal gevestigd is in landen waar het organiseren van kansspelen niet strafbaar is gesteld en/of waar nauwelijks regulering of toezicht plaatsvindt. De controle en vervolging van dergelijke aanbieders van online spelen en weddenschappen kan door de kansspelcommissie niet doeltreffend en effectief worden gerealiseerd.

Degelijke controle en doeltreffend toezicht is enkel mogelijk voorzover de kansspelcommissie effectief en efficiënt kan optreden. Dit is enkel te realiseren door het handhavingsbeleid te richten tegen de aanbieders die in de reële wereld reeds kansspelen of weddenschappen aanbieden. Het feit dat deze aanbieders reeds vergund zijn voor de aanbieding van de reële spelen biedt een extra garantie voor de correctheid van het online-



spel, de organisatie van dit spel en de bescherming van de speler. Een misstap kunnen zij zich niet veroorloven gelet op de band die zij hebben met het aanbod van de spelen in de reële wereld » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 11; zie ook *Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 7).

B.16.4.2. In antwoord op de door de Europese Commissie bij die voorwaarde gemaakte opmerkingen heeft de Belgische Regering het volgende verklaard :

« [...] het [is] niet mogelijk [...] om een kwaliteitsvol, volledig en sluitend controlebeleid te voeren en indien nodig snel op te treden (met name om fraude en witwaspraktijken te bestrijden) wanneer de betrokken operatoren hun server in het buitenland kunnen installeren. Een technische studie heeft aangetoond dat dit geen volledige controle mogelijk maakt. In dergelijk geval kan men zich niet louter baseren op de controlebevoegdheid van een andere lidstaat, voor zover die, bij gebrek aan harmonisering, al in staat is om een controle uit te voeren conform de Belgische normen » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, p. 11).

B.16.4.3. In de Senaat voegde een expert nog het volgende daaraan toe :

« De nieuwe wet op de kansspelen is gebaseerd op een volledige controleerbaarheid van de aanbieder. Buiten de wettelijke doorlichting, die buiten deze bespreking valt, zullen de toegelaten aanbieders verplicht worden om hun servers op Belgisch grondgebied te plaatsen. Daarenboven zal dit in een fysische omgeving moeten zijn die onmiddellijke controle door de KSC niet belemmert (geen gedeeld gebruik van dezelfde server). Het online kansspel maakt gebruik van een razendsnel medium, wat betekent dat ook overtredingen door licentiehouders zo snel mogelijk dienen te worden vastgesteld en dat de nodige bewijzen eveneens onmiddellijk door de KSC kunnen vergaard worden. Dit is eveneens geldig voor huiszoekingen met onmiddellijke strafrechtelijke inbeslagname op vordering van de onderzoeksrechter. Een onmiddellijk politieel optreden kan alleen gegarandeerd worden indien geen internationaal rechtshulpverzoek dient ingediend te worden. Een vaststelling resp. inbeslagname kan alleen onmiddellijk gebeuren indien de server zich in een permanente inrichting in België bevindt. De vaststellingen door de KSC dienen juist en volledig te zijn.

Alle softwarecomponenten bevinden zich op een besturingssysteem, zoals Windows, Unix, enz. Elke controle die via het besturingssysteem gebeurt (bijvoorbeeld van op afstand), is dan ook afhankelijk van de regels die de exploitant (of een malafide persoon) in het besturingssysteem heeft ingebouwd. Met behulp van verborgen regels kan de exploitant dan ook filteren welke gegevens via deze vorm van controle zullen zichtbaar zijn. In dezelfde orde is het technisch perfect mogelijk om een bepaalde server te 'simuleren', met andere woorden te doen geloven dat de vaststellingen gebeuren op een bepaalde server, terwijl de echte server verborgen blijft. Ten einde te garanderen dat de vaststellingen juist en volledig zijn, dienen de vaststellingen te gebeuren buiten het besturingssysteem. Het is alleen door een directe fysische toegang tot alle harde schijven dat alle gegevens kunnen gecontroleerd en gekopieerd worden.

Daarenboven is elk netwerk naar de buitenwereld beveiligd door één of meerdere firewalls. Alle vaststellingen via Internet zullen steeds door deze firewalls dienen te penetreren zonder beperkingen. Dit wordt zeer moeilijk controleerbaar omdat een firewall juist ontworpen is om toegang van buitenaf te beperken. Juiste en onbeperkte vaststellingen kunnen alleen gewaarborgd worden indien de server zich in een permanente inrichting in België bevindt en controle van buitenuit kan gebeuren. De KSC dient het nodige bewijsmateriaal op een efficiënte manier te vergaren. De snelste manier om gegevens te kopiëren is nog steeds door een directe koppeling op de hardware (bijvoorbeeld externe USB harde schijf). Dit beantwoordt aan een kopieersnelheid van ongeveer 40 Mb per seconde. Bij een kopiëren op afstand (over het Internet) vermindert de kopieersnelheid naar ongeveer 1,5 à 4 Mb per seconde. Dit betekent dat een kopieeractie door de KSC in een permanente inrichting in België 10 maal sneller zal zijn dan een kopieeractie op afstand via Internet. Concreet betekent dit dat het kopiëren van een harde schijf van 500 Gb vanaf een server in België ongeveer 2,5 uren zal duren, maar dat het kopiëren van dezelfde harde schijf in het buitenland via het snelste netwerk ongeveer 25 uren zal duren. Het is essentieel dat de fysieke toegang tot de interne gedeelten van de server alleen toegelaten wordt voor personen die daarvoor gemachtigd zijn (bijvoorbeeld licentiehouders E).

Ten einde een sluitende controle hierop te kunnen uitvoeren is het ook noodzakelijk dat een permanente videoregistratie op de server gericht is, naar analogie en volgens de modaliteiten die nu van toepassing zijn op de servers in de kansspelinrichtingen. Dit is natuurlijk moeilijk realiseerbaar indien de server zich ergens in het buitenland bevindt » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, pp. 53-54).

B.17. De bestreden bepaling streeft een wettig doel na : zij beperkt het aantal operatoren die kansspelen uitbaten en kanaliseert de kansspelen naar vergunde inrichtingen waarop controle wordt uitgeoefend, teneinde de spelers te beschermen en het maatschappelijk gevaar die kansspelen inhouden, te beperken.

B.18.1. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat op het gebied van kansspelen in beginsel voor elk van de bij de nationale wettelijke regeling opgelegde beperkingen moet worden onderzocht of zij geschikt is om de verwezenlijking van de door de lidstaat aangevoerde doelstelling(en) te waarborgen en of zij niet verder gaat dan noodzakelijk is (HvJ, 8 september 2010, C-316/07, C-358/07 tot C-360/07, C-409/07 en C-410/07, *Markus Stoß e.a.*, punt 93).

B.18.2. Het Hof dient bijgevolg na te gaan of, enerzijds, het feit dat de Kansspelcommissie enkel aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 een aanvullende vergunning kan toekennen voor het uitbaten via informatiemaatschappij-instrumenten van kansspelen van dezelfde aard als die welke de vergunninghouder in de reële wereld aanbiedt en, anderzijds, de voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting

worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied, aan die vereisten voldoen.

B.19.1. Het feit dat de Kansspelcommissie enkel aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 een aanvullende vergunning kan toekennen voor het uitbaten via informatiemaatschappij-instrumenten van kansspelen en het feit dat die vergunning is beperkt tot kansspelen van dezelfde aard als die welke de vergunninghouder in de reële wereld aanbiedt, passen in het kader van het doel van de wetgever om door het aanbod van kansspelen te beperken de speler te beschermen.

B.19.2. De wet van 7 mei 1999 beperkt het toegestane aantal kansspelinrichtingen klasse I (artikel 29) en klasse II (artikel 34), en de Koning bepaalt het maximumaantal inrichters van weddenschappen (artikel 43/3, § 2). Vermits de exploitanten van een kansspelinrichting klasse I of klasse II en de inrichters van weddenschappen respectievelijk over een vergunning klasse A, B of F1 moeten beschikken, vloeit hieruit voort dat het aantal vergunninghouders klasse A, B en F1 eveneens is beperkt.

B.19.3. Het feit dat de aanvullende vergunning enkel betrekking kan hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als die welke in de reële wereld worden aangeboden, beperkt eveneens het aanbod van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten, vermits een vergunninghouder klasse A+, B+ of F1+ enkel kansspelen vermag aan te bieden die hij als vergunninghouder klasse A, B of F1 aanbiedt.

B.19.4. Door te bepalen dat enkel een vergunninghouder klasse A, B of F1 één aanvullende vergunning kan krijgen voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten en dat de aanvullende vergunning enkel betrekking kan hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als die welke in de reële wereld worden aangeboden, heeft de wetgever een maatregel genomen die pertinent is voor het nagestreefde doel.

B.20.1. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de bestreden bepaling gevolgen heeft die onevenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.

B.20.2. Te dien aanzien dient allereerst te worden opgemerkt dat de bestreden bepaling, in tegenstelling tot wat voorheen het geval was, het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten niet volledig verbiedt. Verscheidene amendementen die ertoe strekten kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten te verbieden, werden verworpen op grond van de volgende overwegingen :

« *De staatssecretaris* herinnert eraan dat de naleving van een dergelijk verbod onmogelijk houdbaar is en dat het dus beter is dat soort spelen onder strikte voorwaarden toe te laten, met name inzake toegelaten inzet en verlies. Zo zal bijvoorbeeld de toegang van minderjarigen tot internetspelen worden gecontroleerd door het verplicht gebruik van de elektronische identiteitskaart.

*De [...] voorzitter van de Kansspelcommissie*, voegt daaraan toe dat de Duitse wetgeving niet als voorbeeld mag worden genomen. Duitsland heeft zich terzake, in tegenstelling tot België, onthouden te antwoorden op het omstandige advies waarin de Europese Commissie een hele reeks bezwaren uitte. Bijgevolg kan iedereen de niet-tegenstelbaarheid van de Duitse wetgeving inroepen.

Het ter bespreking voorliggende wetsontwerp heeft de verdienste de vigerende regels inzake *fairplay*, reclame en uurverlies te transponeren naar de virtuele wereld. Ter illustratie herinnert de spreker eraan dat de uurverliezen bij de illegale casino's tot verbijsterend hoge bedragen kunnen oplopen (gemiddeld 3000 euro per uur), terwijl die in een bij de wet op de kansspelen geregeld casino tot 70 euro beperkt zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 86).

De staatssecretaris voegde het volgende daaraan toe :

« [...] de legalisering [is] verkieslijk [...] boven de huidige toestand waarbij rechteloosheid heerst. Het wetsontwerp biedt een raamwerk waarmee het aanbod zal kunnen worden gecontroleerd en dat de spelers bescherming zal waarborgen » (*ibid.* p. 88).

B.20.3.1. Vermits enkel een vergunninghouder klasse A, B of F1 in aanmerking komt voor een aanvullende vergunning voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten, dient een natuurlijke of rechtspersoon die in aanmerking wenst te komen voor een dergelijke aanvullende vergunning, te voldoen aan de voorwaarden om een vergunning klasse A, B of F1 te verkrijgen.

B.20.3.2.1. De voorwaarden om een vergunning klasse A te verkrijgen, en om houder van die vergunning te kunnen blijven, worden bepaald door de artikelen 31 en 32 van de wet van 7 mei 1999.

Artikel 31 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 15 van het koninklijk besluit van 4 april 2003 « tot wijziging van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet, van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, van de wet van 28 december 1983 betreffende het verstrekken van sterke drank en betreffende het vergunningsrecht en van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » en bij artikel 14 van de wet van 10 januari 2010, bepaalt :

« Om een vergunning klasse A te kunnen verkrijgen moet de aanvrager :

1. indien het gaat om een natuurlijk persoon, onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie; indien het gaat om een rechtspersoon, die geen vereniging zonder winst oogmerk mag zijn, deze hoedanigheid naar Belgisch recht of naar het recht van een lidstaat van de Europese Unie bezitten;

2. indien het gaat om een natuurlijk persoon, volledig zijn burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie; indien het gaat om een rechtspersoon, moeten de bestuurders en zaakvoerders volledig hun burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie;

3. een concessieovereenkomst voorleggen, die met de gemeentelijke overheid van de gemeente waar de kansspelinrichting klasse I zou worden gevestigd, gesloten is onder de voorwaarde dat de vergunning klasse A wordt verkregen;

4. het bewijs leveren van zijn kredietwaardigheid en financiële draagkracht en de commissie te allen tijde nauwgezet alle inlichtingen verstrekken die haar de mogelijkheid bieden de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren;

5. ingeschreven zijn in de Kruispuntbank van Ondernemingen in de hoedanigheid van handelsonderneming;

6. een advies overleggen uitgaande van de federale overheidsdienst Financiën, waaruit blijkt dat hij al zijn vaststaande en onbetwiste belastingsschulden heeft voldaan » .

Artikel 32 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 16 van het voormelde koninklijk besluit van 4 april 2003 en bij artikel 15 van de wet van 10 januari 2010, bepaalt :

« Om houder van een vergunning klasse A te kunnen blijven, moet de aanvrager niet alleen blijven voldoen aan de voorwaarden opgesomd in het artikel 31, maar tevens :

1. indien het gaat om een natuurlijk persoon die op enigerlei wijze, rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door middel van een rechtspersoon deelneemt aan de exploitatie van een kansspelinrichting klasse I, te allen tijde op ondubbelzinnige wijze door de commissie kunnen worden geïdentificeerd en bij de commissie gekend zijn;

2. de commissie de mogelijkheid bieden om alle andere natuurlijke personen die op enigerlei wijze rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door middel van een rechtspersoon deelnemen aan de exploitatie van een kansspelinrichting klasse I, te allen tijde op ondubbelzinnige wijze te identificeren en de identiteit van die personen te kennen;

3. aan de commissie alle inlichtingen verstrekken die haar te allen tijde de mogelijkheid bieden de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren;

4. de speelzaal op zodanige wijze volledig en strikt scheiden van de ruimten in het casino die een andere bestemming hebben, alsook van de voor het publiek toegankelijke ruimten buiten het casino, dat de kansspelen van buiten de speelzaal niet kunnen worden gezien; het is de exploitant evenwel toegestaan in de speelzaal een bar of een restaurant uit te baten of zulks aan een derde die een vergunning klasse D heeft, toe te vertrouwen;

5. de kansspelen of kansspelinrichtingen waarvoor een vergunning is verleend daadwerkelijk exploiteren ».

B.20.3.2.2. De voorwaarden om een vergunning klasse B te verkrijgen, en om houder van die vergunning te kunnen blijven, worden bepaald in de artikelen 36 en 37 van de wet van 7 mei 1999.

Artikel 36 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 17 van het voormelde koninklijk besluit van 4 april 2003 en bij artikel 17 van de wet van 10 januari 2010, bepaalt :

« Om een vergunning klasse B te kunnen verkrijgen moet de aanvrager :

1. indien het gaat om een natuurlijk persoon, onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie; indien het gaat om een rechtspersoon, deze hoedanigheid naar Belgisch recht of naar het recht van een lidstaat van de Europese Unie bezitten;

2. indien het gaat om een natuurlijk persoon, volledig zijn burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie; indien het gaat om een rechtspersoon, moeten de bestuurders en zaakvoerders volledig hun burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie;

3. het bewijs leveren van zijn kredietwaardigheid en financiële draagkracht en de commissie te allen tijde nauwgezet alle inlichtingen verstrekken die haar de mogelijkheid bieden de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren;

4. ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse II niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangnissen;

5. het convenant kunnen voorleggen dat werd gesloten tussen de kansspelinrichting klasse II en de gemeente waar die inrichting gevestigd is onder de voorwaarde dat de vergunning van klasse B wordt verkregen;

6. ingeschreven zijn in de Kruispuntbank van Ondernemingen in de hoedanigheid van handelsonderneming;

7. een advies overleggen uitgaande van de federale overheidsdienst Financiën waaruit blijkt dat hij al zijn vaststaande en onbetwiste belastingschulden heeft voldaan ».

Artikel 37 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 18 van het voormelde koninklijk besluit van 4 april 2003 en bij artikel 18 van de wet van 10 januari 2010, bepaalt :

« Om houder van een vergunning klasse B te kunnen blijven, moet de aanvrager niet alleen blijven voldoen aan de voorwaarden opgesomd in het artikel 36, maar tevens :

1. indien het gaat om een natuurlijke persoon die op enigerlei wijze, rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door middel van een rechtspersoon deelneemt aan de exploitatie of zorgt voor de huisvesting van een kansspelinrichting klasse II, te allen tijde op ondubbelzinnige wijze door de commissie kunnen worden geïdentificeerd en bij de commissie gekend zijn;

2. de commissie de mogelijkheid bieden om alle andere natuurlijke personen die op enigerlei wijze rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door middel van een rechtspersoon deelnemen aan de exploitatie of zorgen voor de huisvesting van een kansspelinrichting klasse II, te allen tijde op ondubbelzinnige wijze te identificeren en de identiteit van die personen te kennen;

3. aan de commissie alle inlichtingen verstrekken die haar te allen tijde de mogelijkheid bieden de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren;

4. de speelzaal op zodanige wijze volledig en strikt scheiden van de ruimten in de spelinrichting klasse II die een andere bestemming hebben, alsook van de voor het publiek toegankelijke ruimten buiten de spelinrichting, dat de kansspelen van buiten de speelzaal niet kunnen worden gezien; de exploitant mag in de speelzaal geen bar of restaurant uitbaten, noch zulks aan een derde toevertrouwen.

5. de kansspelen of kansspelinrichtingen waarvoor een vergunning is verleend daadwerkelijk exploiteren in de zin van artikel 2, 2<sup>o</sup>, van deze wet ».

B.20.3.2.3. De voorwaarden om een vergunning klasse F1 te kunnen verkrijgen, en om houder van die vergunning te kunnen blijven, worden bepaald in de artikelen 43/5 en 43/6 van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 24 van de wet van 10 januari 2010. Die bepalingen luiden :

« Art. 43/5. Om een vergunning klasse F1 of F2 te kunnen verkrijgen, moet de aanvrager :

1. indien het gaat om een natuurlijke persoon, aantonen dat hij onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie en, indien het gaat om een rechtspersoon, aantonen dat hij deze hoedanigheid naar Belgisch recht of naar het recht van een lidstaat van de Europese Unie bezit;

2. indien het gaat om een natuurlijke persoon, aantonen dat hij het volle genot heeft van zijn burgerlijke en politieke rechten, en indien het gaat om een rechtspersoon, aantonen dat de bestuurders en zaakvoerders deze rechten genieten. In alle gevallen dienen de aanvrager, de bestuurders en de zaakvoerders zich te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie;

3. het reglement van de weddenschappen evenals iedere wijziging hiervan aan de commissie mededelen en zich ertoe verbinden dat een exemplaar ervan zal worden uitgehangen in iedere kansspelinrichting of plaats waar de weddenschappen worden aangenomen;

4. een advies overleggen uitgaande van de federale overheidsdienst Financiën waaruit blijkt dat hij al zijn vaststaande en onbetwiste belastingsschulden heeft voldaan.

De aanvrager van de vergunning klasse F1 moet daarenboven :

1. de lijst opgeven van de aard of de soort van de weddenschappen die worden ingericht;

2. het bewijs leveren van zijn kredietwaardigheid en financiële draagkracht;

3. het reglement van de weddenschappen evenals iedere wijziging hiervan aan de commissie mededelen en zich ertoe verbinden dat een exemplaar ervan zal worden uitgehangen in iedere kansspelinrichting waar de weddenschappen worden aangenomen;

4. de lijst opgeven van de kansspelinrichtingen of plaatsen waar de weddenschappen zullen worden aangenomen.

Art. 43/6. Om houder van een vergunning klasse F1 of F2 te kunnen blijven, moet de aanvrager niet alleen blijven voldoen aan de voorwaarden opgesomd in het artikel 43/5, maar tevens :

1. indien het gaat om een natuurlijk persoon die op enigerlei wijze, rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door middel van een rechtspersoon deelneemt aan de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV of een plaats waar weddenschappen worden



aangenomen, op ondubbelzinnige wijze kunnen geïdentificeerd worden. Zijn identiteit moet doorgegeven worden aan de commissie;

2. de commissie de mogelijkheid bieden om alle andere natuurlijke personen die op enigerlei wijze, rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door middel van een rechtspersoon deelnemen aan de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV of een plaats waar weddenschappen worden aangenomen, te allen tijde te identificeren en de identiteit van de personen te kennen;

3. aan de commissie alle inlichtingen verstrekken die haar de mogelijkheid bieden de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren;

4. de weddenschappen waarvoor de vergunning is verleend daadwerkelijk blijven inrichten of aannemen en de kansspelinrichtingen daadwerkelijk exploiteren;

5. aan de commissie alle wijzigingen verstrekken die moeten worden aangebracht aan de lijst van de kansspelinrichtingen of plaatsen waar de weddenschappen zullen worden aangenomen ».

B.20.3.3. Die voorwaarden, en inzonderheid het feit dat de aanvrager of de bestuurders en zaakvoerders het volle genot dienen te hebben van hun burgerlijke en politieke rechten, en dat de aanvrager het bewijs dient te leveren van zijn kredietwaardigheid en financiële draagkracht, dragen ertoe bij de spelers te beschermen. Ze zijn evenwel niet van die aard dat ze het de natuurlijke of rechtspersoon die kansspelen wenst uit te baten via informatiemaatschappij-instrumenten, onmogelijk zouden maken om een vergunning klasse A, B of F1 te verkrijgen.

B.20.3.4.1. Te dien aanzien dient te worden vastgesteld dat de vergunninghouders klasse A of B zich moeten of kunnen beperken tot de exploitatie van een kansspelinrichting klasse I of II. In de Senaat werd hieromtrent verklaard dat « iedereen een casino of een speelautomatenhal [kan] kopen en zo [kan] voldoen aan de voorwaarden om die vergunning aan te vragen » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/6, p. 15).

B.20.3.4.2. Ofschoon de aanvrager van de vergunning klasse F1 de lijst moet opgeven van de kansspelinrichtingen of plaatsen waar de weddenschappen zullen worden aangenomen, en ofschoon hij de weddenschappen waarvoor de vergunning is verleend daadwerkelijk moet blijven inrichten om houder van een vergunning klasse F1 te blijven, bepaalt de wet niet het aantal kansspelinrichtingen of plaatsen waarin de weddenschappen dienen te worden aangenomen. Ofschoon luidens de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari

2010 het niet volstaat om één toestel uit te baten opdat er sprake kan zijn van een daadwerkelijke inrichting (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 31), zou de natuurlijke of rechtspersoon die in hoofdzaak kansspelen wenst uit te baten via informatiemaatschappij-instrumenten, de uitbating van spelen in de reële wereld tot een minimum kunnen beperken om aldus de vereiste F1 vergunning te verkrijgen.

B.21. Bijgevolg is de bepaling dat de Kansspelcommissie enkel aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 een aanvullende vergunning kan toekennen voor het uitbaten via informatiemaatschappij-instrumenten van kansspelen van dezelfde aard als die welke de vergunninghouder in de reële wereld aanbiedt, een geschikte maatregel om de verwezenlijking van de door de wetgever aangevoerde doelstelling te waarborgen en gaat zij niet verder dan noodzakelijk is.

B.22. De voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied dienen te bevinden, past in het kader van het doel van de wetgever de spelers te beschermen door de kansspelen te kanaliseren naar vergunninghouders die worden gecontroleerd.

B.23. In zoverre de aanwezigheid op het Belgisch grondgebied van de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd van in België vergunde aanbieders van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten, het de Kansspelcommissie mogelijk maakt om de op die servers beheerde gegevens en website-inrichting rechtstreeks te controleren is die maatregel pertinent voor het door de wetgever nagestreefde doel.

B.24.1. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de bestreden bepaling gevolgen heeft die onevenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.

B.24.2. Gelet op grotere risico's van kansspelen aangeboden via informatiemaatschappij-instrumenten, moet een lidstaat kunnen nagaan of een op zijn grondgebied actieve aanbieder van kansspelen de op hem van toepassing zijnde regelgeving naleeft. Het Hof van Justitie heeft aanvaard dat een lidstaat bij gebreke aan harmonisatie van de wetgeving op het niveau van de Europese Unie van oordeel mag zijn dat de controles en de verplichtingen waaraan de op het grondgebied van een andere lidstaat gevestigde aanbieders van kansspelen via het internet worden onderworpen, geen voldoende waarborg zijn dat hun eigen consumenten

tegen het risico van fraude en criminaliteit worden beschermd (HvJ, 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, punt 69; HvJ, 3 juni 2010, C-203/08, *Sporting Exchange Ltd*, punt 33; HvJ, 3 juni 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd*, punt 54).

B.24.3. Er is heden ook geen gemeenschappelijk instrument voor samenwerking op grond waarvan de lidstaat van vestiging van de aanbieder van onlinekansspelen, verplicht zou zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming alle technische bijstand te verlenen die zij nodig kunnen hebben om de naleving van hun eigen regelgeving te controleren.

B.24.4. Bovendien blijkt uit de in B.16.4.3 vermelde parlementaire voorbereiding dat de aanwezigheid van de servers op het Belgisch grondgebied noodzakelijk is om de onmiddellijke controle door de Kansspelcommissie en de politie mogelijk te maken en dat een controle van op afstand die via het besturingssysteem verloopt, niet kan waarborgen dat de gedane vaststellingen juist en volledig zijn.

B.25. Bijgevolg is de voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied dienen te bevinden, een geschikte maatregel om de verwezenlijking van de door de wetgever aangevoerde doelstelling te waarborgen en gaat zij niet verder dan noodzakelijk is.

B.26.1. Gelet op het voorgaande, is de bestreden bepaling redelijk verantwoord.

B.26.2. Het tweede middel in de zaak nr. 4929 en het eerste en tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 zijn niet gegrond.

*Wat het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 betreft*

B.27. In het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden artikelen 42 en 43 niet bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in zoverre de strafbepalingen waarin de bij de bestreden bepalingen gewijzigde

artikelen 63 en 64 van de wet van 7 mei 1999 voorzien, de niet-naleving bestraffen van regels die strijdig zouden zijn met het VWEU.

B.28.1. Uit artikel 63 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij het bestreden artikel 42, in samenhang gelezen met artikel 4, § 1, van de wet van 7 mei 1999, vloeit voort dat eenieder die zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie een kansspel of kansspelinrichting exploiteert, behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald, strafbaar is met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met een boete van 100 euro tot 100 000 euro of met een van die straffen alleen. Eenieder die deelneemt aan een kansspel, die de exploitatie van een kansspel of kansspelinrichting vergemakkelijkt, die reclame maakt voor een kansspel of kansspelinrichting of die spelers werft voor een kansspel of kansspelinrichting in de wetenschap dat het gaat om de exploitatie van een kansspel of kansspelinrichting die niet is vergund, is strafbaar met een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar en met een boete van 26 euro tot 25 000 euro of met een van die straffen alleen (artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij het bestreden artikel 43, in samenhang gelezen met artikel 4, § 2, van de wet van 7 mei 1999).

B.28.2. In de parlementaire voorbereiding werd in verband met de strafbaarstelling het volgende opgemerkt :

« In de nieuwe wet is voorzien dat naast de exploitant of degene die de exploitatie vergemakkelijkt, publiciteit voert of spelers werft voor niet vergunde kansspelen en kansspelinrichtingen ook de deelnemer strafbaar wordt gesteld.

Daarenboven zullen ook diegenen die een rechtstreekse invloed kunnen uitoefenen op het resultaat van een kansspel in de toekomst kunnen worden bestraft » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 13).

Daaraan werd nog het volgende toegevoegd :

« Het toepassingsgebied van artikel 63 dient te worden verruimd naar de verscheidene toegevoegde verbodsbepalingen.

Deze verbodsbepalingen betreffen :

- het verbod om zonder voorafgaande vergunning een kansspel te exploiteren (art. 4, § 1);

- het verbod om deel te nemen aan een kansspel indien men zelf een rechtstreekse invloed kan hebben op het resultaat ervan (art. 4, § 3);

- het cumulatieverbod (artikel 27, lid 1).

[...]

Analoog met artikel 63, wordt ook [artikel 64] aangevuld met enkele verbodsbepalingen :

- het verbod om deel te nemen, de exploitatie te vergemakkelijken, publiciteit te voeren of spelers te werven voor een niet-vergund kansspel of kansspelinrichting (art. 4, § 2);

- de bepalingen betreffende de weddenschappen (art. 43/1, 43/2 43/3, art. 43/4) » (*ibid.*, p. 48).

B.29.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit voort dat een lidstaat geen strafrechtelijke sanctie mag opleggen omdat niet aan een administratieve formaliteit is voldaan, wanneer het voldoen aan die formaliteit in strijd met het Unierecht is geweigerd of onmogelijk is gemaakt (HvJ, 6 maart 2007, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, *Placanica e.a.*, punt 69).

B.29.2. Uit het antwoord op het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 blijkt evenwel dat de bepaling dat de Kansspelcommissie enkel aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 een aanvullende vergunning kan toekennen voor het uitbaten via informatiemaatschappij-instrumenten van kansspelen van dezelfde aard als die welke de vergunninghouder in de reële wereld aanbiedt, niet in strijd is met het Unierecht.

B.29.3. Bijgevolg zijn de bestreden bepalingen bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

B.30. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 5011 is niet gegrond.

*Wat de prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie betreft*

B.31. De verzoekende partijen vragen dat, indien het Hof van mening zou zijn dat twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met het VWEU en met het algemeen rechtsbeginsel van niet-discriminatie in het Unierecht, het Hof het Hof van Justitie zou ondervragen over de bestaanbaarheid van de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 met de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

B.32.1. Wanneer een vraag met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie, overeenkomstig artikel 267, derde alinea, van het VWEU, gehouden die vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Die verwijzing is evenwel niet nodig wanneer die rechterlijke instantie heeft vastgesteld « dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken gemeenschapsbepaling reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan » (HvJ, 6 oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, punt 21).

B.32.2. Zoals het Hof heeft vastgesteld, worden de bestreden bepalingen verantwoord ten aanzien van de vereisten waarvan, in de in B.14 aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie, het aanvaarden van beperkingen op het vrij verrichten van diensten afhankelijk wordt gesteld. De opgeworpen vragen hoeven niet te worden gesteld.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 14 juli 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt