

Rolnummers 6510, 6511 en 6512
Arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 4, 6, 34, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arresten nrs. 235.744, 235.746 en 235.745 van 13 september 2016 in zake de nv « Rocoluc » tegen de Kansspelcommissie, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 21 september 2016, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, met name de artikelen 4, 6, 34, 43/4 en 43/8 ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat zij het een of meerdere houders mogelijk zou maken om verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de exploitatie van kansspelen te cumuleren via een en dezelfde domeinnaam (en de daaraan verbonden URL's), terwijl een dergelijke cumulatie niet wordt toegestaan ten aanzien van de vergunninghouders A, B of F1, die geen kansspelinrichtingen van onderscheiden klassen op een en dezelfde fysieke plaats mogen exploiteren ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6510, 6511 en 6512 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Rocoluc », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel;

- de nv « Gambling Management », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. De Smet, advocaat bij de balie te Brussel;

- de vennootschap naar Maltees recht « Unibet (Belgium) Limited », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. De Meese, advocaat bij de balie te Brussel;

- de nv « Casinos Austria International Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. Germain en Mr. T. Van Canneyt, advocaten bij de balie te Brussel;

- de ivzw « European Gaming and Betting Association », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Roets, Mr. S. Sottiaux en Mr. E. Cloots, advocaten bij de balie te Antwerpen, en Mr. P. Paepe, advocaat bij de balie te Brussel;

- de nv « Blankenberge Casino Kursaal », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Soete, advocaat bij de balie te Brugge;

- de nv « Derby », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Mourlon Beernaert, advocaat bij de balie te Brussel;

- de bvba « SGS Betting », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert en Mr. S. Adriaenssen, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Levert, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Rocoluc »;
- de vennootschap naar Maltees recht « Unibet (Belgium) Limited »;
- de ivzw « European Gaming and Betting Association »;
- de nv « Blankenberge Casino Kursaal »;
- de bvba « SGS Betting ».

Bij beschikking van 12 juli 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 26 september 2017 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 26 september 2017 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. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

Bij de Raad van State zijn door de nv « Rocoluc » drie verzoekschriften ingediend die strekken tot de nietigverklaring van vier beslissingen van de Kansspelcommissie waarbij die aan verscheidene vennootschappen vergunningen verleent om online, naar gelang van het geval, een speelautomatenhal, een virtueel casino, een kansspelinrichting klasse I en een kansspelinrichting klasse IV uit te baten. De Raad van State oordeelt dat de verbodsbepalingen die de exploitatie van kansspelen en weddenschappen in kansspelinrichtingen regelen, niet van toepassing zijn op de exploitatie ervan via de informatiemaatschappij-instrumenten die het gebruik van eenzelfde URL omvatten. De verzoekende partij is van mening dat daaruit een discriminatie voortvloeit en verzoekt de Raad van State aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen. De Raad van State willigt dat verzoek in.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De nv « Rocoluc », verzoekende partij voor de Raad van State, zet uiteen dat het in de reële wereld, om redenen van algemeen belang en, in het bijzonder, van bescherming van de spelers en hun gezin, niet toegelaten is op eenzelfde plaats inrichtingen voor kansspelen of weddenschappen van onderscheiden klassen uit te baten. Zij herinnert eraan dat de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen ten doel heeft de onlinespelen en -weddenschappen te beperken door een stelsel van aanvullende vergunningen in het leven te roepen, dat is opgevat als een aanvullend systeem bij het stelsel van de hoofdvergunningen. Zij is van mening dat, gelet op dat aanvullend karakter, de regeling die van toepassing is op de spelen en

weddenschappen in de fysieke wereld ook van toepassing is op de onlinespelen en -weddenschappen. Zij stelt echter vast dat de Kansspelcommissie verscheidene aanvullende vergunningen heeft verleend die tot gevolg hebben een of meer operatoren toe te staan op eenzelfde internetsite, dat wil zeggen door middel van dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's, zowel casinospelen (vergunningen A+ of B+) als weddenschappen (vergunning F1+) uit te baten. Zij signaleert dat bij een vonnis van de voorzitter van de Nederlandstalige Rechtbank van koophandel te Brussel van 27 januari 2016 haar verzoek werd ingewilligd om de stopzetting te bevelen van de gecumuleerde exploitatie door verscheidene casino's van spelen en weddenschappen op eenzelfde internetsite.

A.1.2. Ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de situaties waarover het gaat in de prejudiciële vraag, brengt de nv « Rocoluc » het bijkomende karakter van de aanvullende vergunning ten opzichte van de hoofdvergunning in herinnering en wijst zij erop dat er een sterk parallellisme bestaat tussen de manier waarop de fysieke inrichtingen worden uitgebaat en die waarop de informatiemaatschappij-instrumenten worden gebruikt, met het doel de spelers te beschermen. Zij verwijst naar een besluit van de Europese Commissie van 20 september 2011 inzake staatssteun (2012/140/EU) alsook naar een arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 26 september 2014 (T-601/11) en naar een beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 april 2016 (C-563/14 P), waarin wordt bevestigd dat de exploitanten van onlinespelen en de exploitanten van offlinespelen zich in een vergelijkbare feitelijke situatie bevinden. Zij leidt daaruit af dat de Raad van State in de zaken die voor hem aanhangig zijn, de interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen in aanmerking had moeten nemen die zij voorstond en dat bij gebreke daarvan, hij een verschil in behandeling tussen twee vergelijkbare situaties heeft ingesteld dat op geen enkele objectieve en redelijke verantwoording berust.

A.1.3. De nv « Rocoluc » zet uiteen dat de classificatie van de kansspelen en het verbod om spelen van verschillende klassen in dezelfde inrichting uit te baten, enerzijds, de speler de mogelijkheid bieden de juiste aard van een spelinrichting en de daaraan verbonden juridische regeling te identificeren en, anderzijds, ertoe bijdragen het aanbod van kansspelen te beheersen en het toezicht op de inachtneming van de uitgevaardigde regels vergemakkelijken. Zij is van mening dat dezelfde doelstellingen uiteraard op internet gelden. Zij wijst erop dat de door de Raad van State in aanmerking genomen interpretatie een verschil in behandeling doet ontstaan dat des te minder verantwoord is omdat het tot paradoxaal gevolg heeft dat onlinespelen en -weddenschappen soepeler worden behandeld, terwijl die ten opzichte van de spelen en weddenschappen in de reële wereld grotere gevaren inhouden.

A.2. De Ministerraad wijst erop dat in de prejudiciële vragen niet wordt gepreciseerd welke categorieën van personen worden vergeleken. Hij zet uiteen dat de houders van een aanvullende vergunning (A+, B+ of F1+) noodzakelijkerwijs houders van een vergunning A, B of F1 zijn en dat de twee categorieën van vergunninghouders er dus een enkele vormen. Hij leidt daaruit af dat de prejudiciële vragen onontvankelijk zijn.

A.3.1. Zeven partijen komen tussen voor het Hof waarbij zij soortgelijke argumenten uiteenzetten.

A.3.2. De nv « Gambling Management » en de nv « Casinos Austria International Belgium » zetten uiteen dat zij houder zijn van sommige van de vergunningen waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd bij de Raad van State.

A.3.3. « Unibet Belgium Limited », de nv « Derby » en de bvba « SGS Betting » zijn houder van vergunningen F1+ krachtens welke zij onlineweddenschappen organiseren. Zij zetten uiteen dat zij elk akkoorden hebben gesloten met kansspelvennootschappen die over andere vergunningen (A+ en B+) beschikken, hetgeen hun de mogelijkheid biedt op de site die zij via hetzelfde URL-adres exploiteren, gelijktijdig onlinespelen en -weddenschappen te exploiteren op basis van de vergunningen A+, B+ en F1+. De nv « Blankenberge Casino Kursaal » is harerzijds houder van een vergunning A+ die zij, in samenwerking met « Unibet », exploiteert op de internetsite van die laatste.

De bvba « SGS Betting » is bovendien tussenkomende partij in een procedure die voor de Raad van State hangende is, waarin rechtsvragen worden gesteld die op alle punten soortgelijk zijn aan die welke het voorwerp uitmaken van de prejudiciële vraag.

Die partijen doen gelden dat het antwoord dat door het Hof op de prejudiciële vraag zal worden gegeven een invloed zal hebben op hun activiteiten en zijn dus van mening dat zij belang erbij hebben tussen te komen in de procedure voor het Hof.

A.3.4. De vzw « European Gaming and Betting Association » zet uiteen dat zij de collectieve belangen verdedigt van exploitanten van kansspelen, weddenschappen en andere soortgelijke spelen, welke die spelen aanbieden in de context van de eengemaakte Europese markt, met name via de informatiemaatschappij-instrumenten, en dat er zich onder haar leden houders bevinden van vergunningen die zijn toegekend door de Belgische Kansspelcommissie. Zij doet gelden dat een antwoord op de prejudiciële vraag waarin de ongrondwettigheid wordt vastgesteld van de in het geding zijnde bepalingen in de door de Raad van State gegeven interpretatie een negatieve impact zou hebben op de activiteiten van verscheidene van haar leden, omdat zij niet langer een aanbod van spelen en weddenschappen zouden kunnen aanbieden dat voldoende attractief is in vergelijking met dat van de operatoren die niet door de Belgische Commissie zijn toegelaten.

A.4.1. Voorafgaandelijk doen verscheidene tussenkomende partijen gelden dat de vraag geen antwoord behoeft omdat zij berust op de verkeerde premisse volgens welke de artikelen 34 en 43/4 van de Kansspelwet de cumulatie van verschillende soorten vergunningen en de combinatie van verschillende aanbiedingen van kansspelen in de reële wereld zouden verbieden. Zij zijn van mening dat het woord « uitsluitend » in die bepalingen alleen verbiedt dat in de lokalen waarin vergunningsplichtige spelen worden geëxploiteerd, spelen en weddenschappen worden aangeboden die niet door de Kansspelwet worden beoogd. Zij gaan ervan uit dat de wetgever de cumulatie van vergunningen niet verbiedt, tenzij in artikel 27 van de Kansspelwet, dat de cumulatie van alle vergunningen met de vergunning klasse E verbiedt, alsook in artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor de vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding », dat de cumulatie van een vergunning klasse F2 met vergunningen klassen A, B en C verbiedt. Zij gaan ervan uit dat, rekening houdend met het principe volgens hetwelk alles wat niet verboden is toegelaten is, het toegestaan is verscheidene vergunningen binnen eenzelfde kansspelinrichting te cumuleren.

A.4.2. In hoofdorde doen de tussenkomende partijen gelden dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is aangezien daarin niet twee verschillende categorieën van personen worden geïdentificeerd die zouden moeten worden vergeleken, rekening houdend met het feit dat de vergunninghouders A+, B+ of F1+ noodzakelijkerwijs ook vergunninghouders A, B of F1 zijn. Zij leiden daaruit af dat geen enkel verschil in behandeling tussen onderscheiden categorieën van personen kan worden vastgesteld, of nog dat er geen « slachtoffers » van een eventuele discriminatie zouden kunnen zijn, aangezien het gaat om dezelfde personen die tegelijkertijd bevoorrecht en benadeeld zouden zijn.

A.4.3. De tussenkomende partijen zijn vervolgens van mening dat de categorieën van vergunningen A, B en F, die betrekking hebben op de exploitatie van kansspelen en op de organisatie van weddenschappen in de reële wereld, en de categorieën van vergunningen A+, B+ en F1+, die betrekking hebben op de exploitatie van kansspelen en op de organisatie van weddenschappen via de informatiemaatschappij-instrumenten, niet vergelijkbaar zijn ten aanzien van de doelstelling van de wetgever die erin bestaat de consument te beschermen door het risico van gokverslaving te beperken, en de spelers naar de vergunde en gecontroleerde spelen en weddenschappen te leiden. Zij doen in dat verband gelden dat de reële wereld van de kansspelen en de weddenschappen zich duidelijk onderscheidt van de virtuele wereld, omdat terwijl men zich in de reële wereld niet tezelfdertijd op twee plaatsen kan bevinden, zodat het cumulatieverbod een reële bescherming van de speler inhoudt, het daarentegen mogelijk is om in de virtuele wereld gelijktijdig op verscheidene sites te spelen, zodat een soortgelijk verbod in die omgeving slechts weinig zin zou hebben en geen enkele daadwerkelijke bescherming van de speler zou bieden.

A.4.4. Die partijen gaan in ondergeschikte orde ervan uit dat het verschil in behandeling zoals geïdentificeerd door de Raad van State in elk geval objectief verantwoord is door de omstandigheid dat het niet nodig is zich te verplaatsen om tegelijkertijd online kansspelen te spelen en weddenschappen aan te gaan. Zij gaan ten slotte ervan uit dat de in het geding zijnde maatregel niet onevenredig is want de wetgever heeft voorzien in andere bepalingen teneinde de consumenten van onlinespelen en -weddenschappen te beschermen. Zij wijzen erop dat in de virtuele wereld de spelers beter beschermd zijn dan in de reële wereld, aangezien artikel 54, § 1, van de Kansspelwet voorziet in een verplichte controle van elke speler en gokker (EPIS-systeem, « Excluded Persons Information System »), en het geenszins nodig is bovendien te voorzien in een verbod van samenwerking tussen de exploitanten die houder zijn van een vergunning A+, B+ of F1+.

Zij zetten daarenboven uiteen dat de Kansspelcommissie vereist dat in geval van exploitatie van meerdere onderscheiden vergunningen via een en dezelfde domeinnaam, de exploitatie van de vergunningen wordt gescheiden op afzonderlijke fysieke servers, zodat de vergunningen door elke vergunninghouder autonoom worden beheerd en de Commissie kan controleren dat elk van hen zijn vergunning in alle wettigheid exploiteert.

A.4.5. Zij voegen eraan toe dat een verbod van cumulatie van aanbiedingen van onlinespelen en -weddenschappen op dezelfde site bovendien ondoeltreffend zou zijn gelet op de specificiteit van de virtuele wereld en de technische middelen die het mogelijk maken een dergelijk verbod te omzeilen en dat het tot gevolg zou hebben de spelers naar illegale sites te doen overstappen. Zij zijn bovendien van mening dat een dergelijk verbod strijdig zou zijn met het beginsel van het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie en met de vrijheid van handel en nijverheid. Zij doen voorts gelden dat om de spelers naar de gecontroleerde sites te leiden, de Belgische wetgever rekening dient te houden met de digitale realiteit en zich ervan dient te vergewissen dat het aanbod van de gecontroleerde sites voldoende aantrekkelijk en competitief is om te concurreren met het aanbod van illegale sites. Zij zijn van mening dat het daartoe nodig is dat de gecontroleerde en vergunde operatoren de mogelijkheid hebben om op hun site verschillende soorten kansspelen aan te bieden, naar het voorbeeld van hetgeen de illegale sites doen en zoals dat trouwens in de rest van Europa het geval is.

A.4.6. In uiterst ondergeschikte orde gaat een tussenkomende partij ervan uit dat mocht het Hof van oordeel zijn dat het verschil in behandeling niet verantwoord is, het Hof het bestaan van een leemte zou moeten vaststellen die slechts door het optreden van de wetgever kan worden verholpen.

A.5.1. Als antwoord preciseert de nv « Rocoluc », verzoekende partij voor de Raad van State, dat hoewel het juist is dat elke houder van een aanvullende vergunning noodzakelijkerwijs houder is van een hoofdvergunning, het omgekeerde niet waar is, zodat de in het geding zijnde bepalingen op zijn minst een discriminatie kunnen doen ontstaan tussen, enerzijds, de houder van verscheidene hoofdvergunningen die geen houder is van aanvullende vergunningen, die ze niet mag exploiteren binnen dezelfde inrichting en, anderzijds, de houder van verscheidene aanvullende vergunningen, die de exploitatie ervan op een enkele internetsite zou mogen cumuleren. Zij wijst daarenboven erop dat in de prejudiciële vraag wordt vermeld in welk opzicht de in het geding zijnde bepalingen een verschil in behandeling met zich meebrengen dat discriminerend zou zijn. Zij voegt eraan toe dat de, door verscheidene tussenkomende partijen gesuggereerde, interpretatie volgens welke de wet de cumulatie van kansspelen met weddenschappen op dezelfde fysieke plaats niet zou verbieden, niet in overeenstemming is met de bewoordingen van de wet, noch met de wil van de wetgever. Zij wijst in dat verband erop dat andere tussenkomende partijen dat uitdrukkelijk erkennen. Zij is van mening dat de verwijzende rechter in elk geval bevoegd is om de wet te interpreteren en dat die interpretatie niet klaarblijkelijk verkeerd is.

A.5.2. Ten aanzien van de vergelijkbaarheid antwoordt de nv « Rocoluc » dat, hoewel er technische verschillen bestaan tussen de exploitatie van onlinespelen en de exploitatie van spelen in een reële inrichting, zulks niet wegneemt dat, vanuit het standpunt van de speler, de geboden dienst zowat identiek is. Zij legt de nadruk op het feit dat de aangeboden spelen in beide gevallen van dezelfde aard zijn. Zij voegt eraan toe dat voor het grootste deel van de reglementering met betrekking tot de onlinespelen de Kansspelcommissie naar analogie verwijst naar de regels die gelden in de reële wereld.

Die partij doet gelden dat in de virtuele wereld het cumulatieverbod voor de speler ook een bepaalde dwang vormt, omdat hij verplicht is zich te registreren en zich te identificeren op meerdere onderscheiden sites en op verschillende sites geld te storten en af te halen. Zij is van mening dat die verplichtingen, alsook het feit dat de speler op eenzelfde internetpagina niet verscheidene soorten spelen ziet, het risico van verslaving kunnen verminderen. Zij besluit daaruit dat een cumulatieverbod in de virtuele wereld relevant is. Zij wijst dienaangaande erop dat de tussenkomende partijen zichzelf tegenspreken wanneer zij tegelijkertijd beweren dat het cumulatieverbod op internet voor de speler geen enkele verplichting zou inhouden en dat een dergelijk verbod tot gevolg zou hebben de spelers naar de illegale sites te leiden, die de cumulatie toepassen.

A.5.3. Ten aanzien van de evenredigheid betwist de nv « Rocoluc » de bewering van de tussenkomende partijen volgens welke de onlinespelers reeds meer beschermd zouden zijn dan de spelers in de reële wereld. Zij doet gelden dat in de fysieke inrichtingen de controles nagenoeg gelijkwaardig zijn aan de onlinecontroles en geeft daarentegen verscheidene voorbeelden van het gebrek aan bescherming waaronder de onlinespelers lijden, waarbij zij bovendien onderstreept dat de onlinespelen grotere risico's inhouden ten opzichte van de fysieke inrichtingen.

A.5.4. In verband met de gevolgen van een eventuele vaststelling van ongrondwettigheid doet de nv « Rocoluc » gelden dat de wet op de spelen en weddenschappen naar haar mening geen lacune vertoont, aangezien een interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen die ze in overeenstemming met de Grondwet maakt, mogelijk is. Zij voegt eraan toe dat mocht het Hof echter van oordeel zijn dat de ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen niettemin het gevolg is van een lacune, die leemte door de verwijzende

rechter gemakkelijk zou kunnen worden aangevuld door het cumulatieverbod uit te breiden tot de aanvullende vergunningen.

A.6.1. De tussenkomenende partijen herhalen hun argumentatie met betrekking tot de niet-vergelijkbaarheid van de situaties en de niet-relevantie van een cumulatieverbod in de virtuele wereld. Voor het overige zijn zij van mening dat de verwijzingen van de verzoekende partij voor de Raad van State naar de stellingnames van de Europese overheden niet relevant zijn, aangezien die stellingnames verband houden met het fiscale vlak.

A.6.2. Die partijen herinneren eraan dat wanneer geen enkel grondrecht in het spel is, de toetsing door het Hof marginaal moet zijn. Zij zijn van mening dat de keuze van de wetgever om het gecumuleerde aanbod van onlinespelen en -weddenschappen op eenzelfde site niet te verbieden, niet klaarblijkelijk onredelijk is.

A.6.3. Een tussenkomenende partij vordert in uiterst ondergeschikte orde de handhaving van de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen in het geval dat het Hof de ongrondwettigheid ervan zou vaststellen. Zij doet gelden dat thans alle houders van een vergunning A+ ofwel ook beschikken over een vergunning F1+, ofwel handelsakkoorden hebben gesloten met een houder van een dergelijke vergunning, zodat een volledige economische sector is opgebouwd, met de vereiste vergunningen.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 4, 6, 34, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Het Hof wordt verzocht die bepalingen te onderzoeken in zoverre zij het een of meer houders mogelijk zouden maken om verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen te cumuleren via een en dezelfde domeinnaam (en de daaraan verbonden URL's), terwijl zij het niet mogelijk zouden maken om verschillende vergunningen van onderscheiden klassen te cumuleren voor de exploitatie van kansspelen op een en dezelfde fysieke plaats in de reële wereld.

B.1.2. Artikel 4 van de wet van 7 mei 1999 verbiedt de exploitatie van kansspelen zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie. Die bepaling stelt dus het principe in volgens hetwelk het uitbaten van kansspelen *a priori* verboden is, waarbij uitzonderingen echter kunnen worden toegestaan via een stelsel van vergunningen (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

B.1.3. Bij artikel 6 van dezelfde wet worden de kansspelinrichtingen in vier klassen ingedeeld :

- klasse I groepeert de casino's,

- klasse II groepeert de speelautomatenhallen,
- klasse III groepeert de drankgelegenheden,
- klasse IV groepeert de plaatsen bestemd voor het aannemen van weddenschappen.

Die bepaling voorziet in de beperking van het aantal inrichtingen die onder de klassen I, II en IV vallen.

Artikel 34 van dezelfde wet legt het maximumaantal inrichtingen klasse II vast alsook de voorwaarden voor de exploitatie ervan.

Artikel 43/4 van dezelfde wet bepaalt de inrichtingen die onder klasse IV vallen en legt de voorwaarden voor de exploitatie ervan vast.

B.1.4. Krachtens artikel 25 van dezelfde wet is een vergunning A nodig voor de exploitatie van een inrichting klasse I, is een vergunning B nodig voor de exploitatie van een inrichting klasse II en is een vergunning F1 nodig voor de exploitatie van de inrichting van weddenschappen.

B.1.5. Artikel 43/8 van dezelfde wet bepaalt :

« § 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

[...] ».

B.2.1. Het verwijzende rechtscollege interpreteert de wet van 7 mei 1999 in die zin dat zij het niet mogelijk maakt verscheidene vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen en weddenschappen in de reële wereld te cumuleren.

B.2.2. Uit het voormelde artikel 43/8 volgt dat de aanvullende vergunningen A+, B+ en F1+, die nodig zijn om onlinekansspelen op internet uit te baten, slechts kunnen worden

toegekend aan personen die reeds vergunninghouder klasse A, B of F1 zijn, dat die personen slechts een enkele aanvullende vergunning kunnen verkrijgen en dat die enkel betrekking kan hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als die welke zij reeds in de reële wereld aanbieden.

B.2.3. Daaruit dient te worden afgeleid dat, indien het niet is toegestaan verscheidene vergunningen van onderscheiden klassen voor de uitbating van kansspelen in de reële wereld te cumuleren, het, voor dezelfde houder, evenmin mogelijk is verscheidene vergunningen van onderscheiden klassen voor de uitbating van onlinekansspelen te cumuleren.

B.2.4. In zoverre daarbij aan het Hof een vraag wordt gesteld over de voormelde bepalingen in zoverre zij het « een houder » mogelijk zouden maken om verschillende aanvullende vergunningen van de onderscheiden klassen A+, B+ of F1+ te cumuleren, behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

B.3. Uit de memories van de tussenkomen partijen blijkt echter dat meerdere verschillende vergunninghouders A+, B+ en F1+ akkoorden hebben gesloten om op dezelfde internetsite (een enkele domeinnaam en eenzelfde daaraan verbonden URL) spelen en weddenschappen aan te bieden die onder verschillende klassen vallen. De prejudiciële vraag moet dus in die zin worden begrepen dat zij de situatie beoogt van verscheidene onderscheiden houders die samen verscheidene aanvullende vergunningen van verschillende klassen cumuleren en dezelfde domeinnaam en dezelfde daaraan verbonden URL exploiteren om online op een gemeenschappelijke internetsite spelen en weddenschappen aan te bieden die onder verschillende klassen vallen.

B.4.1. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van de voormelde bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de cumulatie van de uitbating van verscheidene aanvullende vergunningen van de onderscheiden klassen A+, B+ of F1+ op dezelfde domeinnaam, dus op dezelfde internetsite, zou zijn toegestaan terwijl de cumulatie van de uitbating van verscheidene vergunningen van de onderscheiden klassen A, B of F1 op dezelfde fysieke plaats verboden is.

B.4.2. Het Hof antwoordt op de prejudiciële vraag in de interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen die door de verwijzende rechter in aanmerking is genomen, volgens welke

de verbodsbepalingen die de exploitatie van de kansspelen en de weddenschappen in de reële wereld regelen, niet van toepassing zijn op de exploitatie ervan via de informatiemaatschappij-instrumenten.

B.5. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, belet de omstandigheid dat de vergunninghouders klasse A+, B+ of F1+ noodzakelijkerwijs ook vergunninghouders klasse A, B of F1 zijn, het Hof niet de situatie van de exploitanten van spelen en weddenschappen wanneer zij enkel in de reële wereld actief zijn en die van de exploitanten van spelen en weddenschappen die zowel in de reële wereld als via de informatiemaatschappij-instrumenten hun activiteiten ontwikkelen, met elkaar te vergelijken.

B.6.1. Ten aanzien van de doelstellingen die door de wetgever werden nagestreefd toen hij probeerde de spelen en weddenschappen te reglementeren, is in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen » toegelicht :

« 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.

[...]

Het voorontwerp vertrekt zoals de wet van 7 mei 1999 van het principe dat het uitbaten van kansspelen *a priori* verboden is. Uitzonderingen kunnen worden toegestaan door een stelsel van vergunningen. Het principiële exploitatieverbod blijft als uitgangspunt gehandhaafd, met als gevolg dat het verlenen van vergunningen slechts in beperkte mate binnen de door de wet voorziene grenzen kan toegelaten worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

B.6.2. Er is in verband met de regulering van de kansspelen en weddenschappen die via de informatiemaatschappij-instrumenten worden uitgebaat, gepreciseerd :

« 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).

B.7. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op het reële of virtuele karakter van het aanbod van kansspelen en weddenschappen. Terwijl in de reële wereld spelen en weddenschappen van verschillende aard niet op dezelfde fysieke plaats mogen worden aangeboden, hetgeen de spelers die verschillende spelen willen spelen en weddenschappen willen aangaan ertoe verplicht zich naar verscheidene plaatsen te begeven, mogen diezelfde spelen en weddenschappen op dezelfde internetsite (zelfde domeinnaam en zelfde URL) worden aangeboden, hetgeen de speler de mogelijkheid biedt spelen die onder verschillende klassen vallen te spelen en weddenschappen aan te gaan zonder met verschillende sites een verbinding te moeten maken.

B.8.1. Een dergelijk criterium is objectief. Het Hof dient nog te onderzoeken of het relevant is ten opzichte van de door de wetgever nagestreefde doelstelling.

B.8.2. De regulering van kansspelen en de beperking van het aanbod strekken ertoe de spelers te beschermen, met name tegen de risico's van verslaving die inherent zijn aan dat soort activiteit. Het verbod om verschillende soorten spelen en weddenschappen op dezelfde fysieke plaats aan te bieden draagt bij tot de bescherming van de spelers, aangezien het hen ertoe verplicht zich te verplaatsen om toegang te hebben tot andere spelen of

weddenschappen. Het heeft ook tot gevolg te vermijden dat de spelers in verleiding worden gebracht om andere spelen te spelen dan die welke zij van plan waren te spelen of weddenschappen aan te gaan terwijl zij dat niet van plan waren, aangezien zij niet rechtstreeks worden geconfronteerd met een aanbod dat zij niet hadden gezocht.

B.8.3. Die doelstellingen zijn ook die welke door de wetgever werden nagestreefd toen hij probeerde de onlinespelen en -weddenschappen te reguleren. Het is derhalve niet pertinent de cumulatie toe te staan van het aanbod van verscheidene soorten spelen en weddenschappen op eenzelfde internetsite, waarbij een unieke domeinnaam en een daaraan verbonden unieke URL worden gebruikt, terwijl een dergelijke cumulatie in de reële wereld verboden is. Zoals de tussenkommende partijen opmerken, is het waar dat het zeer eenvoudig is zich in de virtuele wereld van de ene naar de andere site te begeven en dat het gemakkelijk is op eenzelfde computer gelijktijdig verscheidene internetpagina's te openen, zodat het cumulatieverbod in de virtuele wereld niet dezelfde draagwijdte of hetzelfde gevolg heeft als het cumulatieverbod in de reële wereld. Dat neemt niet weg dat de verplichting om verscheidene sites te moeten openen en zich telkens opnieuw te moeten identificeren voor de speler een rem kan vormen. Daarenboven maakt het verbod om spelen en weddenschappen die onder verschillende klassen vallen op dezelfde internetsite aan te bieden het mogelijk het risico te verminderen dat de speler geconfronteerd wordt met een aanbod dat hij niet heeft gezocht.

B.9. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord. In zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de exploitatie van kansspelen en weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt, is de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.1. Een van de tussenkommende partijen verzoekt het Hof in uiterst ondergeschikte orde de gevolgen te handhaven van de bepalingen waarvan het de ongrondwettigheid zou vaststellen.

B.10.2. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudicieel contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen te handhaven, moet het Hof

vaststellen dat het voordeel dat uit de niet gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen, wat te dezen niet het geval is.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de exploitatie van kansspelen en weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt, schendt de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 november 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels