

Rolnummer 6881
Arrest nr. 108/2018 van 19 juli 2018

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, ingesteld door de nv « Rocoluc ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, 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 vordering en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 maart 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 maart 2018, heeft de nv « Rocoluc », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel, ingevolge het arrest van het Hof nr. 129/2017 van 9 november 2017 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 2018), beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers 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.

Op 18 april 2018 hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

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

Bij beschikkingen van 6 juni 2018 heeft het Hof de memories van tussenkomst die bij op 7 en 8 mei 2018 ter post aangetekende brieven zijn ingediend door « Unibet Belgium Limited » en « Star Matic », door de ivzw « European Gaming and Betting Association » en door de nv « Gambling Management », onontvankelijk verklaard en uit de debatten geweerd.

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

## II. *In rechte*

- A -

A.1. Met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, vordert de nv « Rocoluc » de vernietiging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, die door het Hof strijdig werd geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zijn arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017.

A.2. De verzoekende partij is een naamloze vennootschap die actief is op het gebied van kansspelen. Zij baat een speelzaal uit waarvoor zij over een vergunning beschikt, en heeft eveneens een aanvullende vergunning voor de uitbating van onlinekansspelen. Zij heeft bij de Raad van State meerdere beroepen ingesteld tot nietigverklaring van beslissingen van de Kansspelcommissie waarbij die aan verscheidene vennootschappen aanvullende vergunningen verleent om online activiteiten uit te baten die vallen onder verscheidene vergunningen van verschillende klassen; het is in het kader van die beroepen dat de prejudiciële vragen die aanleiding hebben gegeven tot het voormelde arrest nr. 129/2017 zijn gesteld.

De verzoekende partij verantwoordt haar belang om in rechte te treden door het feit dat zij wordt benadeeld door de oneerlijke concurrentie die voortvloeit uit de gecumuleerde uitbating, via eenzelfde domeinnaam, van kansspelen en weddenschappen die tot verschillende klassen behoren. De mogelijkheid om voor zowel de ene als de andere activiteit reclame te maken, biedt de betrokken vergunninghouders een grotere zichtbaarheid, terwijl in de reële wereld een dergelijke cumulatie niet mogelijk is.

Bovendien zal een vernietigingsarrest de verzoekende partij in staat stellen om zich te beroepen op artikel 16 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 om de intrekking te vorderen van de in kracht van gewijsde gegane beslissingen die op de vernietigde wet gegrond zijn, waaronder een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 20 juni 2017 waarbij haar vordering tot stopzetting van de voormelde situaties van cumulatie werd verworpen. Zij zal in voorkomend geval ook artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kunnen aanvoeren om de Raad van State te verzoeken om nietigverklaring van de vergunningen die een onwettige cumulatie organiseren maar waarvoor de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring thans is verstreken.

A.3. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt, terwijl zulk een verschil in behandeling niet pertinent is ten opzichte van de doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd.

Zij verzoekt het Hof, om dezelfde redenen als die van B.8.2 en B.8.3 van het voormelde arrest nr. 129/2017, het middel gegrond te verklaren.

A.4. De Ministerraad heeft een memorie met verantwoording ingediend waarin hij het Hof verzoekt het beroep te verwerpen.

Hij stelt vast dat het Hof zich, in zijn arrest nr. 129/2017, ertoe heeft beperkt het bestaan vast te stellen van een extrinsieke lacune in de wetgeving, waaruit men niet de ongrondwettigheid van de bestreden wet kan afleiden. De Ministerraad verwijst naar het arrest nr. 241.060 van 21 maart 2018, gewezen na het arrest nr. 129/2017, waarin de Raad van State oordeelde dat het hem niet toekwam, bij ontstentenis van een vaststelling van ongrondwettigheid, een verbod te formuleren dat de bestreden normen niet uitvaardigen. De Ministerraad is van mening dat men geen extrinsieke lacune in de wetgeving kan opvullen in aangelegenheden die onderworpen zijn aan het wettigheidsbeginsel, waaronder de aangelegenheid van de kansspelen.

Hij is van mening dat de wet van 7 mei 1999 bijgevolg niet moet worden vernietigd 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.

A.5. De verzoekende partij heeft een memorie met verantwoording ingediend waarin zij aangeeft de conclusies van de rechters-verslaggevers te onderschrijven.

Zij is van mening dat, in tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert in zijn memorie met verantwoording, de omstandigheid dat het Hof het bestaan van een ongrondwettige lacune heeft vastgesteld in zijn arrest nr. 129/2017, zich niet verzet tegen de gevraagde vernietiging. Artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 maakt het immers mogelijk een beroep tot vernietiging in te stellen naar aanleiding van een arrest dat is gewezen op een prejudiciële vraag, zonder een onderscheid te maken naargelang de prejudicieel vastgestelde ongrondwettigheid al dan niet uit een lacune voortvloeit.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid en de omvang van het beroep*

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

B.2. Bij zijn arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017, dat werd gewezen op een prejudiciële vraag, heeft het Hof voor recht gezegd :

« 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 ».

Dat arrest werd op 23 maart 2018 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

B.3. Het beroep tot vernietiging, dat aanhangig is gemaakt naar aanleiding van het arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017, wordt ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat bepaalt :

« Voor de Ministerraad, voor de Regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, verklaard heeft dat die wet, dat decreet of die in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een van de in artikel 1 bedoelde regels of artikelen van de Grondwet schendt. De termijn gaat in op de dag na de datum van de bekendmaking van het arrest in het *Belgisch Staatsblad* ».

Het beroep tot vernietiging is ontvankelijk op grond van die bepaling.

B.4.1. Bij het voormelde artikel 4, tweede lid, heeft de bijzondere wetgever willen beletten dat bepalingen in de rechtsorde behouden blijven wanneer het Hof op prejudiciële vraag heeft verklaard dat zij strijdig zijn met de regels die het Hof moet doen naleven (zie *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-897/1, p. 6).

B.4.2. Uitspraak doende over een beroep tot vernietiging dat is ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, kan het Hof dus ertoe worden gebracht de bestreden norm te vernietigen in zoverre het vooraf de ongrondwettigheid heeft vastgesteld in het prejudiciële contentieux.

B.4.3. De omvang van het onderhavige beroep tot vernietiging wordt dus beperkt tot de ongrondwettigheid die in het voormelde arrest nr. 129/2017, op prejudiciële vraag, werd vastgesteld.

*Ten aanzien van het enige middel*

B.5. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt, terwijl zulk een verschil in behandeling niet pertinent is ten opzichte van de doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd.

B.6. Bij zijn arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017 heeft het Hof geoordeeld :

«B.3. Uit de memories van de tussenkomende 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.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 casino-uitbater 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 tussenkomende 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 tussenkomenende 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 ».

B.7. Om redenen die identiek zijn aan die welke vervat liggen in het voormelde arrest nr. 129/2017, is het enige middel gegrond.

De wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers dient dus te worden vernietigd in zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt.

B.8. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad in zijn memorie met verantwoording meent, betreft die vernietiging geen strafbepalingen, maar de administratieve procedure voor het verlenen, door de Kansspelcommissie, van de vergunningen voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen.

Die vernietiging heeft tot gevolg dat de Kansspelcommissie niet verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's kan verlenen.



Om die redenen,

het Hof

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

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 juli 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels