

Rolnummer 6885
Arrest nr. 109/2018 van 19 juli 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende 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 A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 241.059 van 21 maart 2018 in zake de nv « Rocoluc » tegen de Kansspelcommissie, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 maart 2018, 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 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij dezelfde houder van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen niet verbiedt kansspelen en weddenschappen te exploiteren via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's, terwijl de artikelen 34 en 43/4 van de wet van 7 mei 1999 eenzelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen verbieden in eenzelfde kansspelinrichting, met andere woorden in dezelfde gebouwen of dezelfde plaatsen waar een of meer kansspelen worden geëxploiteerd, kansspelen te exploiteren en weddenschappen in te richten ? ».

Op 26 april 2018 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen, 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 nv « Rocoluc », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Levert, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 6 juni 2018 heeft het Hof de memorie van tussenkomst die bij op 19 mei 2018 ter post aangetekende brief is ingediend door de ivzw « European Gaming and Betting Association », 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. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De verzoekende partij voor de Raad van State is een naamloze vennootschap die actief is op het gebied van kansspelen. Zij baat een kansspelinrichting van klasse II (speelautomatenhal) uit waarvoor zij over een vergunning B beschikt en zij heeft een aanvullende vergunning B+ voor de uitbating van onlinekansspelen van klasse II. Te dezen heeft zij bij de Raad van State een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie waarbij die aan een vennootschap die een kansspelinrichting van klasse I (casino) met een vergunning A uitbaat, een aanvullende vergunning A+ voor het online aanbieden van casinospelen en een aanvullende vergunning F+ voor het aanbieden van weddenschappen op het internet heeft toegekend.

Bij zijn arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017 heeft het Hof het bestaan vastgesteld van een ongrondwettig verschil in behandeling. Bij zijn arrest nr. 241.060 van 21 maart 2018 heeft de Raad van State de

gevolgen van de door het Hof vastgestelde lacune getrokken door een door de verzoekende partij in een andere zaak bestreden vergunning nietig te verklaren.

In het kader van de zaak die het voorwerp uitmaakt van de thans voorliggende prejudiciële vraag heeft de Raad van State echter geoordeeld dat de door het Hof in zijn voormelde arrest vastgestelde ongrondwettigheid enkel betrekking heeft op de cumulatie van verscheidene vergunningen door onderscheiden houders. Daarentegen zou dat arrest zich, volgens het verwijzende rechtscollege, niet uitspreken over de situatie van een cumulatie van verscheidene vergunningen door eenzelfde houder via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's, zoals in de zaak die te dezen aan het rechtscollege is voorgelegd.

Daarom heeft de Raad van State de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In haar memorie met verantwoording verklaart de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege dat zij de conclusies van de rechters-verslaggevers onderschrijft en betoogt zij dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.2. De Ministerraad is op de hoogte van het arrest van het Hof nr. 129/2017.

Hij gaat echter ervan uit dat de situatie die wordt beoogd in de prejudiciële vraag niet dezelfde is als die waarnaar wordt verwezen in de conclusies van de rechters-verslaggevers.

Immers, de vraag is of men te dezen ervan kan uitgaan dat de exploitatie van kansspelen en weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's door een en dezelfde houder wel degelijk past in het kader van de door het Hof in dat arrest gevolgde redenering. De Ministerraad verwijst op dat punt naar het standpunt van de Kansspelcommissie, verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege. Die Commissie betoogt dat de domeinnaam, hoewel hij een URL kan vormen of nog deel ervan kan uitmaken, niet langer noodzakelijkerwijs samenvalt met de URL.

Hij voegt eraan toe dat de domeinnamen en de URL's geen enkele identificeerbare band vertonen met de materiële middelen waarop het gebruik ervan berust. Eén enkele internetsite (bestaande uit een of meer URL's) kan berusten op een dure en complexe informaticastructuur en, omgekeerd, kunnen verscheidene URL's zijn verbonden met een meer bescheiden infrastructuur.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden bijgevolg niet geschonden aangezien de wet van 7 mei 1999 een houder niet verbiedt om in de reële wereld over verscheidene vergunningen van onderscheiden klassen te beschikken.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 34 en 43/4 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 en dezelfde houder van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen mogelijk zouden maken om kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te

nemen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's, terwijl zij het eenzelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen niet mogelijk zouden maken om op een en dezelfde fysieke plaats in de reële wereld kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen.

B.1.2. Artikel 34 van de wet van 7 mei 1999 legt het maximumaantal kansspelinrichtingen klasse II vast alsook de voorwaarden voor de exploitatie ervan.

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

B.1.3. Krachtens artikel 25 van dezelfde wet is een vergunning A nodig voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse I, is een vergunning B nodig voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II en is een vergunning F1 nodig voor de exploitatie van een inrichting van weddenschappen.

B.1.4. 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. 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 tussenkomen 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.3. Om dezelfde redenen als die van het voormelde arrest dient de in deze zaak gestelde prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

Nu de in het geding zijnde wet eenzelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen verbiedt kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen in eenzelfde kansspelinrichting, dat wil zeggen in dezelfde gebouwen of op dezelfde plaatsen waar één of meer kansspelen worden uitgbaat, vereist het gelijkheidsbeginsel dat het een houder van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen verboden wordt kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen via één en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen en het aannemen van 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 19 juli 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels