

Rolnummer 7298
Arrest nr. 36/2021 van 4 maart 2021

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », ingesteld door de vzw « UBA-BNGO » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 november 2019, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 mei 2019) door de vzw « UBA-BNGO », de nv « Willy Michiels Company » en de bvba « Conexion », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Van Damme en Mr. D. Pattyn, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet en Mr. R. Veranneman, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 november 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 25 november 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 25 november 2020 de dag van de terechtzitting bepaald op 13 januari 2021.

Op de openbare terechtzitting van 13 januari 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Pattyn, voor de verzoekende partijen;

. Mr B. Van den Berghe, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, *loco* Mr. J. Vanpraet, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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 ontvankelijkheid

A.1.1. De vzw « UBA-BNGO », de nv « Willy Michiels Company » en de bvba « Conexion » vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 en 37 van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 7 mei 2019).

De bestreden wet heeft hoofdzakelijk tot doel de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 7 mei 1999) en in mindere mate de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 19 april 2002) te wijzigen.

A.1.2. Aangaande de ontvankelijkheid van het beroep voert de vzw « UBA-BNGO » aan dat haar statutair doel van bijzondere aard is en onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat haar statutair doel door de bestreden norm kan worden geraakt en dat niet blijkt dat zij haar statutair doel niet of niet meer werkelijk nastreeft. De nv « Willy Michiels Company » is houder van de vergunning E7999, en plaatst als vergunninghouder E kansspelen in cafés (kansspelinrichtingen klasse III) die zij ter beschikking stelt van de vergunninghouder klasse C en waarbij de opbrengst van de uitbating van de kansspelen wordt verdeeld tussen haarzelf en de vergunninghouder C. De bvba « Conexion » is houder van vergunning C490213 voor de uitbating van kansspelen in haar kansspelinrichting klasse III.

A.1.3. De Ministerraad werpt geen ontvankelijkheidsexcepties op.

Ten gronde

A.2. Ten gronde voeren de verzoekende partijen vijf onderscheiden middelen aan, waarvan het derde middel bestaat uit vier onderdelen, het vierde middel uit drie onderdelen en het vijfde middel uit twee onderdelen.

Wat het eerste middel betreft

A.3.1. Het eerste middel heeft betrekking op de wetswijziging inzake de « 3.3-toestellen », de onderwerping van de « 3.3-toestellen » aan de wet van 7 mei 1999, de invoering van de categorie kansspelen « automatische kansspelen met verminderde inzet » en de vergunningsplicht met betrekking tot die toestellen. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door de artikelen 2, 3 en 18 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het algemeen rechtsbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en van de vrijheid van ondernemen. De uitbaters van kaart- en gezelschapsspelen in de zin van artikel 3, 3°, van de wet van 7 mei 1999, die met een toestel worden uitgeoefend (de zogenaamde « 3.3-toestellen »), die slechts een materieel voordeel van zeer geringe waarde kunnen opleveren en die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II en III, zijn niet aan dezelfde beperkingen onderworpen als de uitbaters van dezelfde kaart- of gezelschapsspelen die worden uitgeoefend in een kansspelinrichting klasse III. De verzoekende partijen voeren aan dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat de exploitanten van de « 3.3-toestellen » anders worden behandeld naargelang die geëxploiteerd worden binnen of buiten kansspelinrichtingen klasse III; die ongelijke behandeling ontstaat op het vlak van het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999, de beperking van het aantal toestellen en het bedrag van de inzet en het gemiddeld uurverlies.

Volgens de verzoekende partijen onderscheidt de bestreden wet twee categorieën van personen, namelijk de natuurlijke en rechtspersonen die « 3.3-toestellen » exploiteren buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III en de natuurlijke en rechtspersonen die « 3.3-toestellen » exploiteren binnen een kansspelinrichting klasse III. Ten aanzien van de eerste categorie geldt als enige beperking dat zij de « 3.3-toestellen » niet mogen exploiteren in inrichtingen waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse. Zij mogen wel exploiteren in pretparken, kermissen, handelsbeurzen of andere beurzen en zij mogen eveneens exploiteren in inrichtingen waar drank wordt verkocht voor zover die verkoop niet geschiedt met het oog op het gebruik ter plaatse. Het enige criterium waarop het onderscheid tussen die personen berust, is bijgevolg het al dan niet verkopen van drank, ongeacht de aard ervan, voor gebruik ter plaatse in de inrichting waar de « 3.3-toestellen » worden geëxploiteerd.

De verzoekende partijen menen dat het verschil in behandeling niet berust op een objectief criterium. Het enige criterium is immers het al dan niet verkopen van drank, ongeacht de aard ervan, voor gebruik ter plaatse in de inrichting waar de « 3.3-toestellen » worden geëxploiteerd. Er is geen enkel beletsel dat in de exploitatieplaats van de « 3.3-toestellen » drank wordt verkocht, zolang die verkoop niet is bestemd voor gebruik ter plaatse. Het criterium is niet pertinent en adequaat ten aanzien van de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999. De gemeenten zijn gemachtigd om « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting klasse III te onderwerpen aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische voorwaarden, maar de gemeenten zijn daar niet toe verplicht en er zijn ook geen minimumvoorwaarden bepaald waaraan de gemeentelijke reglementen en verordeningen dienen te voldoen.

A.3.2.1. Aangaande het eerste middel werpt de Ministerraad op dat het deels onontvankelijk is, omdat de aangevoerde schending van artikel 12 van de Grondwet en van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet nader wordt verklaard.

A.3.2.2. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat kaart- en gezelschapsspelen uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse I en II steeds moeten worden beschouwd als kansspelen en dit ongeacht of de spelen worden aangeboden op toestellen.

Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de vraag of het toestel uitgebaat wordt buiten een kansspelinrichting klasse I, II en III, of binnen een kansspelinrichting klasse III. De onderverdeling van de kansspelinrichtingen in klassen gaat gepaard met wezenlijke verschillen op het vlak van de aard van de kansspelinrichting en het aantal kansspelen.

Het verschil in behandeling streeft een wettig doel na en is redelijk verantwoord in het licht van het nagestreefde doel. De bestaansreden van de categorie « kansspelinrichting klasse III of drankgelegenheid » is de mogelijkheid te creëren om een beperkt, legaal en gereguleerd aanbod van kansspelen aan te bieden in drankgelegenheden. Door op die manier tegemoet te komen aan de behoefte van de mens om deel te nemen aan kansspelen in cafés, kan de wetgever de proliferatie van illegale kansspelen tegengaan en kan hij ervoor zorgen dat de bescherming van de maatschappij en de openbare orde, de bescherming van de speler, de bescherming van de uitbaters en de bescherming van de fiscale belangen van de gewesten gewaarborgd zijn.

De Ministerraad voert aan dat de wijze van exploitatie een invloed heeft op het teweegbrengen van een gokverslaving. De verkoop van drank en het verbruik ervan ter plaatse in een drankgelegenheid staat immers toe dat een speler gedurende een langere periode van de « 3.3-toestellen » gebruik maakt. Met de bestreden bepaling heeft de wetgever gereageerd op een concreet probleem dat zich in de praktijk stelde, namelijk dat cafés soms tientallen van de « 3.3-toestellen » plaatsten en eigenlijk minispeelhallen werden.

Tevens staat het verschil in behandeling in redelijke verhouding tot het beoogde doel. Het risico dat de problematiek van de « 3.3-toestellen » zich zou verplaatsen van drankgelegenheden naar andere plaatsen is beperkt. Kaart- en gezelschapsspelen (ongeacht of gebruik gemaakt wordt van een toestel) buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II of III, worden slechts uitgesloten van de wet van 7 mei 1999 wanneer « die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren » (artikel 3, eerste lid, 3°).

Met het toekennen van de bevoegdheid aan de gemeente om de toelating te geven en in voorkomend geval niet-technische exploitatievoorwaarden op te leggen, wenste de wetgever een regeling tot stand te brengen waarbij aan het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat en het best in staat is om de concrete lokale omstandigheden te evalueren, de mogelijkheid wordt geboden om passend op te treden waar nodig. Er is derhalve ruimte voor maatwerk afhankelijk van de concrete noden op het terrein.

De Ministerraad stelt dat noch de vrijheid van ondernemen, noch de vrijheid van handel en nijverheid worden geschonden door de bestreden regeling; de vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat en belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel, hetgeen te dezen niet het geval is.

A.3.3. De verzoekende partijen merken in hun memorie van antwoord op dat de Ministerraad niet betwist dat de betrokken « 3.3-toestellen », ongeacht de plaats waar zij worden uitgeoefend, dezelfde risicofactoren vertonen op het vlak van excessief spelgedrag of verslaving. Het feitelijke, praktische gevolg van de bestreden regeling is dat « 3.3-toestellen » zonder vergunning en zonder beperking kunnen worden geplaatst bij kleinhandelaars allerhande, in supermarkten, bij dagbladhandelaars, enz. De kritiek komt er in essentie op neer dat in naam van de bescherming van de speler een regeling wordt ingevoerd die de onbezonnen ontwikkeling van grootschalige kansspelinrichtingen en speelhallen mogelijk maakt, zonder gewaarborgde beperkingen en voorwaarden, waardoor finaal de beoogde bescherming van de speler in het gedrang wordt gebracht.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, beogen de verzoekende partijen niet dat alle « 3.3-toestellen » aan de wet van 7 mei 1999 worden onderworpen, met eenzelfde vergunningsplicht en toezichtsmechanisme tot gevolg. De verzoekende partijen onderschrijven de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999, en wat zij beogen met hun beroep tot vernietiging is dat de wetgever de bescherming van de spelers en de controle op het aanbod op een coherente manier nastreeft; de wetgever dient alle exploitanten van gelijksoortige kansspelen op een gelijke manier te behandelen, om een gelijk speelveld en een gelijke concurrentiepositie te waarborgen.

A.3.4. De Ministerraad herhaalt dat de « 3.3-toestellen » die worden geëxploiteerd buiten de kansspelinrichtingen klasse III minder risicofactoren vertonen op het vlak van excessief spelgedrag of -verslaving. Daarnaast benadrukt de Ministerraad dat de « 3.3-toestellen » buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II en III wel aan beperkingen of controle onderhevig zijn. Gemeenten hebben de mogelijkheid om « 3.3-toestellen », die worden geëxploiteerd buiten een kansspelinrichting klasse I, II en III, aan een voorafgaande toelating te onderwerpen en om niet-technische exploitatievoorwaarden op te leggen.

Wat het tweede middel betreft

A.4.1. Het tweede middel heeft betrekking op het invoeren van de leeftijdsgrens voor de « 3.3-toestellen » en voor de deelname aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij, en op de plicht tot leeftijdscontrole, gecombineerd met een gedifferentieerde inwerkingtreding en een gedifferentieerd toepassingsgebied. De verzoekende partijen voeren aan dat de artikelen 3, 35 en 37 van de wet van 7 mei 2019 de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het algemeen rechtsbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en van de vrijheid van ondernemen schenden, omdat de leeftijdsgrens en de verplichte automatische leeftijdscontrole voor de automaten die door de Nationale Loterij worden uitgebaat en waarmee spelen van openbare loterijen zonder tussenkomst van een verkoper worden verdeeld, pas wordt ingevoerd op een door de Koning te bepalen datum, terwijl de leeftijdsgrens en de verplichte automatische leeftijdscontrole op de kansspelen in een kansspelinrichting klasse III en van « 3.3-toestellen » reeds in werking zijn getreden. Ook de omstandigheid dat de leeftijdscontrole mag plaatsvinden via een elektronische identiteitskaartlezer of door een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt, veroorzaakt discriminatie, omdat voor kansspelen in een kansspelinrichting klasse III en voor « 3.3-toestellen » die controle verplicht dient te gebeuren via een elektronische identiteitskaartlezer.

Volgens de verzoekende partijen lijkt het dispositief van de bestreden wet niet overeen te stemmen met de bedoeling van de wetgever. De wetgever heeft te kennen gegeven een *level playing field* te willen creëren tussen de Nationale Loterij en de private markt, terwijl hij een discriminatie invoert. Er wordt geen enkele verantwoording gegeven waarom de leeftijdscontrole op de toestellen die worden uitgebaat door de Nationale loterij via een e-ID of een andere technologie mag gebeuren en de leeftijdscontrole op de toestellen die worden uitgebaat door de private markt enkel mag gebeuren via een e-ID-kaartlezer. Nochtans beogen beide bepalingen de bescherming van minderjarigen.

A.4.2.1. Aangaande het tweede middel werpt de Ministerraad op dat het deels onontvankelijk is, omdat de aangevoerde schending van artikel 12 van de Grondwet en van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet nader wordt verklaard.

A.4.2.2. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat uit de combinatie van artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002 en het arrest van het Hof nr. 33/2004 van 10 maart 2004 volgt dat de Nationale Loterij, wat de kansspelen en weddenschappen betreft, in beginsel onderworpen is aan de markt- en mededingingsregels net zoals de andere particuliere operatoren die dergelijke kansspelen of weddenschappen aanbieden, met dien verstande dat de kansspelen en weddenschappen die door de Nationale Loterij worden aangeboden specifieke kenmerken vertonen inzake verantwoord spelgedrag en onderworpen zijn aan specifieke controles (zie ook het arrest nr. 226.797 van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 maart 2014). Wanneer de Nationale Loterij dezelfde kansspelen of weddenschappen aanbiedt als de kansspelen en weddenschappen die particuliere operatoren aanbieden, is de Nationale Loterij in beginsel aan dezelfde regels onderworpen, dus wanneer de Nationale Loterij kansspelen aanbiedt in de zin van de wet van 7 mei 1999, dan is zij onderworpen aan die wet. Dit betekent dat de leeftijdsbeperkingen op dezelfde wijze gelden voor kansspelen die worden aangeboden door de Nationale Loterij als kansspelen die door andere aanbieders worden aangeboden.

A.4.3. In hun memorie van antwoord stellen de verzoekende partijen vast dat het verweer van de Ministerraad steunt op een verkeerde lezing van hun middel. Het aangevoerde verschil in behandeling heeft geen betrekking op een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse III en de « 3.3-toestellen » en, anderzijds, de kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij. De Nationale Loterij baat immers geen drankgelegenheden/kansspelinrichtingen klasse III uit en exploiteert zodoende geen kansspelen en « 3.3-toestellen » in kansspelinrichtingen klasse III. Het aangevoerde verschil in behandeling is het verschil dat de bestreden wet maakt op het vlak van de leeftijdsgrens en de leeftijdscontrole tussen, enerzijds, de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse III en de « 3.3-toestellen » en, anderzijds, de automaten die door de Nationale Loterij worden uitgebaat en waarmee spelen van openbare loterijen zonder tussenkomst van een verkoper worden verdeeld. Het aanbod en het uitoefenen van openbare loterijen van de Nationale Loterij door middel van een toestel vereisen geen enkele menselijke tussenkomst van de exploitant of van een derde, andere dan de speler, waardoor extern toezicht ontbreekt zowel op de speler zelf, als op het spelverloop en het spelgedrag. De snelheid van het spelen met krasbiljetten, waarbij de speler onmiddellijk het resultaat kent en in de verleiding kan komen opnieuw te spelen om een eerder verlies goed te maken, is een negatieve factor die bijdraagt aan het risico van dergelijke krasbiljetten.

A.4.4. In zijn memorie van wederantwoord stelt de Ministerraad vast dat de verzoekende partijen niet langer betwisten dat er in de wet van 7 mei 1999 en de wet van 19 april 2002 een onderscheid wordt gemaakt tussen kansspelen, enerzijds, en openbare loterijen, anderzijds, en dat wat de kansspelen betreft de Nationale Loterij in beginsel aan dezelfde regels onderworpen is als de private uitbaters, zodat die gelijk worden behandeld. Vervolgens stelt de Ministerraad vast dat « 3.3-toestellen » die worden uitgebaat in kansspelinrichtingen klasse III, enerzijds, en toestellen van de Nationale Loterij waarop openbare loterijen aangeboden worden, anderzijds, niet vergelijkbaar zijn. Het gaat om twee verschillende toestellen. Bovendien zijn de automaten van de Nationale Loterij waarmee openbare loterijen aangeboden worden, louter verdeelautomaten van openbare loterijen. Die automaten keren geen winst uit; om de winst te kunnen innen, moet de speler zich naar een traditioneel verkooppunt van de Nationale Loterij begeven. Om die reden zijn die automaten niet te vergelijken met « 3.3-toestellen ».

Wat het derde middel betreft

A.5.1.1. Het derde middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op de verplichte sanctieprocedure bij inbreuken op de wet van 7 mei 1999 en haar uitvoeringsbesluiten en de verplichte administratieve geldboete bij bepaalde inbreuken op de wet van 7 mei 1999. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

A.5.1.2. Het eerste onderdeel van het derde middel heeft betrekking op artikel 10 van de wet van 7 mei 2019 en de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, nu de Kansspelcommissie, ingevolge artikel 9 van de wet van 7 mei 2019, verplicht is om een sanctieprocedure op te starten ten aanzien van de vergunninghouder C of de vergunninghouder F2 die het « voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie » voor « verstoring van de openbare orde », zonder dat de normatieve inhoud van die begrippen in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen is omschreven en zonder dat de politie verplicht is de betrokken processen-verbaal mee te delen aan de gemeenten.

De maatregelen die zijn opgenomen in artikel 15/2, § 2, van de wet van 7 mei 1999 zijn sancties van strafrechtelijke aard, zodat het wettigheidsbeginsel in strafzaken van toepassing is. Het doel van de wet van 7 mei 1999 is repressief en strekt ertoe het niet-nakomen van de wet van 7 mei 1999 te bestraffen om zo een herhaling van de inbreuken te voorkomen. Dit volstaat om de strafrechtelijke aard van de inbreuk vast te stellen.

A.5.1.3. In het tweede onderdeel van het derde middel bekritisieren de verzoekende partijen de verplichting voor de Kansspelcommissie om een sanctieprocedure op te starten en administratieve sancties op te leggen aan de vergunninghouder C of F2 die het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, zonder dat die administratieve sancties de strafvordering doen vervallen, zodat de betrokken vergunninghouder voor dezelfde feiten nogmaals strafrechtelijk kan worden vervolgd en gestraft. De bestreden wet schendt dus het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

A.5.1.4. Het derde onderdeel van het derde middel heeft betrekking op de ongelijke behandeling van de vergunninghouders C en F2, enerzijds, en de vergunninghouders A en B en de exploitanten van « 3.3-toestellen », anderzijds, waarbij de sanctieprocedure alleen ten aanzien van de eerste categorie van vergunninghouders kan worden geïnitieerd door de gemeente, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partijen begrijpen niet waarom het risico op hinder en de nood tot ordehandhaving bij de exploitanten van de tweede categorie, lager zouden zijn dan bij de vergunninghouders C en F2. Ten aanzien van de « 3.3-toestellen » lijkt het risico zelfs groter, omdat die niet onder het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 vallen. Door de niet-toepasselijkheid van de beperking van het aantal toestellen kunnen meer spelers tegelijk spelen bij een exploitant van « 3.3-toestellen » dan bij een vergunninghouder C, wat het risico op overlast, verstoring van de openbare orde en inbreuken verhoogt.

A.5.1.5. Het vierde en laatste onderdeel van het derde middel heeft betrekking op de omstandigheid dat wanneer de procureur des Koning een inbreuk om opportuniteitsredenen niet vervolgt, zonder dat het bestaan van de inbreuk in twijfel wordt getrokken, de Kansspelcommissie gehouden is een sanctieprocedure op te starten en een administratieve geldboete op te leggen, zonder evenwel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf te beschikken als de strafrechter en zonder de mogelijkheid te hebben de administratieve geldboete op te schorten of met uitstel uit te spreken.

A.5.2.1. Voor wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft, meent de Ministerraad dat de waarschuwing, de schorsing of de intrekking van de vergunning en het voorlopige of definitieve verbod van exploitatie van één of meer kansspelen die de Kansspelcommissie oplegt met toepassing van artikel 15/2, geen straffen zijn in de zin van artikel 14 van de Grondwet of artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De voormelde maatregelen zijn geen maatregelen van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, maar zijn administratieve maatregelen die worden opgelegd omdat de vergunninghouder C of F2 dermate afbreuk doet aan regels dat zijn eer en waardigheid worden aangetast, wat maakt dat die maatregelen betrekking kunnen hebben op tekortkomingen die niet noodzakelijk het voorwerp uitmaken van een precieze definitie.

De gevallen waarin de sancties kunnen worden opgelegd, betreffen, volgens de Ministerraad, situaties die een invloed hebben op de eer en de waardigheid van de vergunninghouder van een kansspelinrichting. Een exploitant die verantwoordelijk is voor de verstoring van de openbare orde of die inbreuken begaat op voormelde wetten en zich dus niet zorgvuldig kwijt van de maatschappelijke verantwoordelijkheden die met de exploitatie gepaard gaan, brengt immers het risico met zich mee zich evenmin zorgvuldig te kwijten van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die op hem rust bij de exploitatie van een kansspel. Het is dan ook geenszins onredelijk dat de wetgever het wenselijk heeft geacht om ook in die gevallen in een sanctie te voorzien op het vlak van de exploitatie van de kansspelinrichting, ook al heeft de inbreuk niet noodzakelijk betrekking op de exploitatie van het kansspel zelf.

De Ministerraad meent dat de bestreden bepaling redelijkerwijs dient te worden begrepen in die zin dat zij de situatie beoogt waarin de verstoring van de openbare orde op één of andere wijze toerekenbaar is aan de vergunninghouder in zijn exploitatie. Het zou volstrekt zinloos zijn om een exploitant die volledig buiten zijn wil om het slachtoffer is van een verstoring van de openbare orde te onderwerpen aan een sanctieprocedure.

De verzoekende partijen kunnen, volgens de Ministerraad, evenmin worden gevolgd waar zij aanvoeren dat artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 geen grondslag zou vormen voor de mededeling van de processen-verbaal aan de gemeenten. Die bepaling voorziet erin dat de gemeente de Kansspelcommissie in kennis stelt indien een vergunninghouder C of F2 het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie voor één van de bedoelde feiten. Minstens impliciet volgt hieruit dat de politie gehouden is om de processen-verbaal mede te delen aan de gemeente.

A.5.2.2. Wat het tweede onderdeel van het derde middel betreft, stelt de Ministerraad vast dat de maatregelen geen strafrechtelijke sancties zijn waardoor het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* niet van toepassing is. Het opleggen van een administratieve maatregel heeft een volstrekt autonome werking en bestaat naast het eigenlijke stelsel van bestraffing.

A.5.2.3. Aangaande het derde onderdeel van het derde middel voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen voorbijgaan aan de specifieke kenmerken en risico's die gelden voor de kansspelinrichtingen die door de vergunninghouders A en B geëxploiteerd worden. De wetgever heeft ervoor geopteerd voor het toezicht op drankgelegenheden (vergunninghouder C) en de wedkantoren, bookmakers, krantenwinkels en renverenigingen (vergunninghouder F2) een rol toe te kennen aan de gemeenten. De situatie van de vergunninghouders C en F2 en die van de kansspelinrichtingen A (casino's) en B (speelautomaten) zijn verschillend. De vergunninghouders C en F2 zijn veel talrijker, zijn geografisch zeer verspreid en richten zich vooral tot lokale gebruikers. De Kansspelcommissie is dan ook niet in staat om al die inrichtingen proactief te controleren, reden waarom een toezichtstaak wordt toegekend aan de gemeenten. Anders dan bij casino's en speelautomaten gaat het bij drankgelegenheden (vergunninghouder C) en dagbladhandelaars (vergunninghouder F2) bovendien om plaatsen waar de kansspelen slechts een bijkomstige activiteit zijn naast andere activiteiten. In kansspelinrichtingen klasse I en II is het kansspel geen bijkomstige activiteit en de beperkte hoeveelheid van de kansspelinrichtingen klasse I en II maakt de controle door de Kansspelcommissie beheersbaar.

A.5.2.4. Voor wat het vierde onderdeel van het derde middel betreft, merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen uitgaan van een foutieve interpretatie van de bestreden bepalingen. Artikel 15/3, § 2, van de wet van 7 mei 1999 voorziet niet in een verschil in behandeling inzake de mogelijkheid om de sanctie te verlagen onder het wettelijke minimum naargelang de strafgerechten uitspraak doen over een strafrechtelijke sanctie, dan wel de Kansspelcommissie uitspraak doet over een administratieve geldboete. Artikel 15/3, § 2, van de wet van 7 mei 1999 voorziet erin dat het minimumbedrag en het maximumbedrag van de administratieve geldboete overeenkomen met het minimumbedrag en het maximumbedrag, verhoogd met de opdecimen, van de strafrechtelijke geldboete. Aldus bestaat de mogelijkheid om de sanctie te verlagen op dezelfde wijze in beide gevallen.

A.5.3.1. Voor wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft, herhalen de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord dat de maatregelen strafrechtelijk zijn.

De verzoekende partijen betwisten niet de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om vast te stellen welke gedragingen moeten worden bestraft, om die gedragingen in voorkomend geval met een administratieve sanctie te bestraffen en om de procedure te bepalen. Maar de door de wetgever gemaakte keuze moet redelijkerwijze worden verantwoord, hetgeen te dezen niet het geval is.

A.5.3.2. Ook voor wat het tweede onderdeel van het derde middel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat de maatregelen strafsancities zijn, zodat het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* van toepassing is.

A.5.3.3. Aangaande het derde onderdeel van het derde middel benadrukken de verzoekende partijen dat de gemeenten geen verplichting hebben, maar enkel de mogelijkheid, om de sanctieprocedure tegen de betrokken vergunninghouders C en F2 te initiëren.

A.5.3.4. Aangaande het vierde onderdeel van het derde middel zijn de verzoekende partijen, samen met de Ministerraad, van mening dat de Kansspelcommissie en, in geval van beroep, de rechtbank van eerste aanleg, met betrekking tot de administratieve geldboete, over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf moeten kunnen beschikken als de strafrechter, zowel wat betreft het aannemen van verzachtende omstandigheden, als wat betreft de opschorting of het uitstellen van de administratieve geldboete.

A.5.4.1. Voor wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft, benadrukt de Ministerraad dat het te dezen om administratieve maatregelen gaat die worden opgelegd omdat de vergunninghouder C of F2 dermate afbreuk doet aan regels dat zijn eer en zijn waardigheid worden aangetast. Voormelde sancties zijn niet bedoeld om de vergunninghouders te bestraffen, maar om de openbare orde en de spelers te beschermen. Het doel van artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 is dan ook niet repressief en strekt er niet toe het niet-nakomen van de wet van 7 mei 1999 te bestraffen teneinde herhaling van de inbreuken te voorkomen. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken is dan ook niet van toepassing.

De Ministerraad bevestigt in zijn memorie van wederantwoord dat de Kansspelcommissie gehouden is de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te respecteren.

A.5.4.2. Ten aanzien van het derde onderdeel van het derde middel benadrukt de Ministerraad dat artikel 15/2, § 3 van de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing is op elke vergunninghouder F2, maar enkel op de vergunninghouder F2 die dagbladhandelaar is, dus met uitsluiting van de vergunninghouder F2 die een kansspelinrichting klasse IV uitbaat.

Wat het vierde middel betreft

A.6.1.1. Het vierde middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op de verzegeling van de automatische kansspelen door de burgemeester, tijdens de sanctieprocedure.

A.6.1.2. In het eerste onderdeel van het vierde middel wordt door de verzoekende partijen aangevoerd dat de bestreden wet de vergunninghouders C en F2, enerzijds, en de vergunninghouders A, B en exploitanten van « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III, anderzijds, ongelijk behandelt omdat zij de burgemeester alleen machtigt de kansspelen te verzegelen die worden geëxploiteerd door een vergunninghouder C of F2, en niet de kansspelen van vergunninghouders A en B en « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III. Opnieuw merken de verzoekende partijen op dat niet te begrijpen valt waarom het risico op hinder en verstoring van de openbare orde bij die exploitanten minder zou zijn dan bij vergunninghouders C en F2 en kansspelinrichtingen I, II en III. Ten aanzien van de « 3.3-toestellen » lijkt het risico zelfs groter, omdat die niet onder het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 vallen.

A.6.1.3. In het tweede onderdeel van het vierde middel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden wet de burgemeester machtigt toestellen, geëxploiteerd door vergunninghouders C en F2, te verzegelen en hierbij niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen de inbreuken en de omstandigheden die tot de verzegeling aanleiding kunnen geven, noch de duur van de verzegeling, bepaalt.

Volgens de verzoekende partijen is de verzegeling een dwangmaatregel, waardoor de vergunninghouders C en F2 de verzegelde toestellen niet meer kunnen exploiteren. Zij vormt een verstoring van het genot van hun eigendom, alsook een inmenging in hun vrijheid van handel en nijverheid en in hun vrijheid van ondernemen.

A.6.1.4. In het derde onderdeel van het vierde middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden artikel 10 van de wet van 7 mei 2019 het eigendomsrecht, de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen schendt, in zoverre het de burgemeester machtigt toestellen geëxploiteerd door de vergunninghouders C en F2 te verzegelen zonder die verzegeling te omringen met procedurele waarborgen, die moeten verzekeren dat de verzegeling slechts mogelijk is, voor de termijn die strikt noodzakelijk is, om een ernstig en daadwerkelijk risico op nieuwe verstoringen van de openbare orde of op het veroorzaken van overlast in de toekomst ten gevolge van de exploitatie van kansspelen te verhinderen of te beëindigen. De inmenging moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

A.6.2.1. Wat het eerste onderdeel van het vierde middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat de situatie van de vergunninghouders C en F2 en die van de vergunninghouders A en B, en van de exploitanten van « 3.3-toestellen » verschillend zijn. De vergunninghouders C en F2 zijn talrijker, zijn geografisch zeer verspreid en richten zich vooral tot lokale gebruikers. De Kansspelcommissie is niet in staat die inrichtingen proactief te controleren. Bovendien gaat het veelal om een bijkomende activiteit.

A.6.2.2. Aangaande het tweede onderdeel van het vierde middel, meent de Ministerraad dat de maatregelen die worden opgelegd in de wet van 7 mei 1999 geen strafrechtelijk karakter hebben en dus niet onderworpen zijn aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

Volgens de Ministerraad beoogt de verzegeling het algemeen belang, want het is erop gericht verstoringen van de openbare orde of andere inbreuken die vermeld zijn in artikel 15/2, §§ 2 en 3, te doen stoppen in afwachting van een definitieve uitspraak door de Kansspelcommissie. De verzegeling van automatische kansspelen valt binnen het normale bedrijfsrisico. De mogelijkheid tot exploitatie van kansspelen is dan ook per definitie de uitzondering, en bijgevolg precair. Het feit dat men plots in de onmogelijkheid kan worden gesteld om bepaalde automatische kansspelen te exploiteren wanneer daar dwingende redenen toe zijn, is dan ook inherent aan het normale bedrijfsrisico van de uitbater van kansspelen.

A.6.2.3. Voor wat het derde onderdeel van het vierde middel betreft, merkt de Ministerraad op dat de hoorplicht en het evenredigheidsbeginsel onverkort gelden als algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie het arrest van het Hof nr. 84/2019 van 28 mei 2019, B.21).

A.6.3. In hun memorie van antwoord stellen de verzoekende partijen vast dat het correct is dat de burgemeester bij een beslissing tot verzegeling als orgaan van actief bestuur de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen. Maar dit doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de in het geding zijnde verzegeling, die een bijzonder ingrijpend karakter heeft, op geen enkele wijze wordt beperkt, noch door een vereiste bekrachtiging van de maatregel, noch door een absolute maximumduur.

A.6.4.1. Voor wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, brengt de Ministerraad, in zijn memorie van wederantwoord, in herinnering dat de verzegeling van de kanspeltoestellen van een vergunninghouder C of F2 aan die personen geen grotere lasten oplegt, noch aan de vergunninghouders E die eventueel eigenaar zijn van de toestellen, dan die personen in algemeen belang kunnen verwacht worden te dragen. De mogelijkheid tot exploitatie van kansspelen is per definitie de uitzondering, en bijgevolg precair (*Parl. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-419/1, p. 2*).

A.6.4.2. Voor wat het derde onderdeel van het vierde middel betreft, stelt de Ministerraad vast dat de omstandigheid dat de termijnen van de sanctieprocedure van artikel 15/2, §§ 2 en 3, termijnen van orde zijn, niet tot gevolg kan hebben dat de wetgever een maximale duurtijd van de verzegeling had moeten bepalen die zou worden uitgedrukt in aantal maanden.

Wat het vijfde middel betreft

A.7.1.1. Het vijfde middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op het antecedentenonderzoek in het kader van de aanvraag van een vergunning klasse C. Bij zulk een aanvraag moet het advies van de burgemeester worden gevoegd overeenkomstig het standaardmodel dat als bijlage II gevoegd is aan het koninklijk besluit van 11 oktober 2018. Hierbij dient de burgemeester in het bijzonder na te gaan of er processen-verbaal werden opgesteld door de politie voor de verstoring van de openbare orde, inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake slijterijen van gegiste dranken en de vergunning voor het verstrekken van sterke drank en op de wet van 7 mei 1999. Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft, kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C uitreiken.

A.7.1.2. In het eerste onderdeel van het vijfde middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden artikel 19 van de wet van 7 mei 2019 alleen de kandidaat-vergunninghouders C aan een antecedentenonderzoek onderwerpt, en niet de andere kandidaat-vergunninghouders, noch kandidaat-exploitanten. De aanvrager van een vergunning klasse C mag, in de vijf jaar die aan zijn aanvraag voorafgaan, geen ongunstige antecedenten vertonen inzake strafbare feiten of openbare orde die onverenigbaar zijn met de uitbating van een kansspelinrichting. De Koning wordt gemachtigd de criteria te bepalen aangaande de ongunstige antecedenten inzake strafbare feiten of openbare orde die onverenigbaar zijn met de uitbating van een kansspelinrichting. Dat antecedentenonderzoek is,

volgens de verzoekende partijen, een beperking op de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen.

Vóór de bestreden wetswijziging waren de vergunningsvoorwaarden soortgelijk voor alle aanvragers van vergunningen. Volgens de verzoekende partijen berust het verschil in behandeling niet op een objectief criterium en bestaat er geen pertinente en redelijke verantwoording voor.

A.7.1.3. In het tweede onderdeel van het vijfde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van het recht op persoonlijke levenssfeer omdat de verwerking van de gegevens van het antecedentenonderzoek niet strikt noodzakelijk zou zijn en omdat er geen redelijk verband van evenredigheid is met de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999.

In zoverre de bestreden wet van 7 mei 2019 de uitwisseling van persoonsgegevens beoogt, is de wetgever tevens gebonden door de minimumwaarborgen in de verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (hierna : de AVG).

De verwerking van persoonsgegevens waarin de wet van 7 mei 2019 voorziet, schendt, volgens de verzoekende partijen, de voorwaarden bepaald door de AVG, aangezien de vergunningsaanvrager zijn toestemming niet heeft gegeven om de persoonsgegevens te verwerken, de verwerking van de persoonsgegevens over een periode van vijf jaar niet beantwoordt aan de beginselen van minimale gegevensverwerking en de wet van 7 mei 2019 niet de onmiddellijke vernietiging voorschrijft van de geraadpleegde gegevens zodra de administratieve beslissing waartoe het onderzoek van die persoonsgegevens aanleiding gaf, definitief is geworden.

A.7.2.1. De Ministerraad wijst erop dat de antecedentencontrole is bedoeld als veruitwendiging en precisering van de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie. Het verschil in behandeling berust aldus op een legitiem doel en een objectief criterium, namelijk de aard van de kansspelinrichting.

Volgens de Ministerraad is het geenszins onredelijk in het antecedentenonderzoek te voorzien ten aanzien van een aanvrager van een vergunning klasse C, aangezien die categorie inrichtingen betreft die drankgelegenheden zijn waarin kansspelen worden aangeboden. Het gaat om recreatieve inrichtingen waar mogelijk ook minderjarigen aanwezig kunnen zijn en waar de kansspelen niet de hoofdactiviteit vormen van de inrichting. In dergelijke inrichtingen bestaat het risico dat bezoekers in de verleiding worden gebracht om gebruik te maken van het kansspel. Met de verplichte antecedentencontrole heeft de wetgever een louter versterkt toezicht willen instellen voor die categorie waarbij ook een belangrijke rol wordt toebedeeld aan de gemeente. Het verschil in behandeling is redelijk verantwoord en evenredig met het gestelde doel en de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen worden niet zonder redelijke verantwoording en op onevenredige wijze aangetast.

A.7.2.2. Aangaande het tweede onderdeel van het vijfde middel merkt de Ministerraad op dat het Hof niet bevoegd is om de bestreden wet van 7 mei 2019 te toetsen aan de AVG. Gelet op de rechtstreekse werking van die verordening blijft die onverkort gelden naast de wet van 7 mei 2019, zodat de Ministerraad niet begrijpt hoe die verordening geschonden zou kunnen zijn.

Vervolgens voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen uitgaan van een verkeerde lezing van de wet van 7 mei 2019, als zij stellen dat de Kansspelcommissie zou worden verplicht de persoonsgegevens met betrekking tot de antecedenten te verwerken over een periode van vijf jaar (zie het koninklijk besluit van 22 december 2000).

Indien er al sprake zou zijn van een verwerking van persoonsgegevens door de Kansspelcommissie, dan stelt de Ministerraad vast dat die inmenging redelijk verantwoord is (arrest van het Hof nr. 29/2018 van 15 maart 2018). De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verwerking van de persoonsgegevens met betrekking tot de ongunstige antecedenten die onverenigbaar zijn met de uitbating van een kansspelinrichting binnen een periode van vijf jaar die aan de vergunningsaanvraag voorafgaat, niet evenredig zou zijn ten aanzien van de legitieme doelen die de antecedentencontrole nastreeft. Het antecedentenonderzoek dient ter aanvulling van de bestaande vereiste dat de vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

Tot slot gaan de verzoekende partijen, volgens de Ministerraad, er volstrekt ten onrechte van uit dat de verwerking van de persoonsgegevens zou moeten worden gebaseerd op de toestemming van de vergunningsaanvrager. Verschillende andere bepalingen in de AVG laten toe de in de bestreden bepaling vervatte gegevensverwerking te doen (artikel 6, lid 1, c) en e)).

A.7.3. Wat het tweede onderdeel van het vijfde middel betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat het Hof wel bevoegd is om de bestreden wet te toetsen aan de AVG, omdat die verordening verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. De verzoekende partijen voeren de schendingen van de AVG niet op zichzelf aan, maar in samenhang met de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet.

Volgens hen is de stelling van de Ministerraad dat de verwerking van de persoonsgegevens van de aanvrager van een vergunning klasse C niet op diens toestemming berust in de zin van artikel 6, lid 1, a), van de AVG, maar wel op de wettelijke verplichtingen en op het vervullen van een taak van algemeen belang in de zin van artikel 6, lid 1, c) en e), van de AVG, niet correct. Zolang de betrokkene geen vergunning klasse C aanvraagt, kunnen diens persoonsgegevens niet worden verwerkt. Het antecedentenonderzoek en de verwerking van persoonsgegevens is het gevolg van die aanvraag. Bijgevolg kan alleen de toestemming van de vergunningsaanvrager de grondslag vormen van de gegevensverwerking.

A.7.4. Voor wat het tweede onderdeel van het vijfde middel betreft, voert de Ministerraad in zijn memorie van wederantwoord aan dat de verwerking van persoonsgegevens niet volgt uit de bestreden bepaling, maar uit artikel 1/1 van het koninklijk besluit van 22 december 2000. Die bepaling vormt evenwel niet het voorwerp van het beroep.

Daarnaast merkt de Ministerraad op dat het redelijkerwijze niet kan worden betwist dat er een wettelijke verplichting bestaat om een vergunningsaanvraag te weigeren in geval van een ongunstige controle. Er kan dan ook niet redelijkerwijze worden betwist dat de antecedentencontrole noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang.

- B -

Ten aanzien van de bestreden wet

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 en 37 van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 7 mei 2019).

B.1.2. De bestreden wet brengt wijzigingen aan in de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 7 mei 1999). De initiële wet van 7 mei 1999 heeft als doelstelling :

« een aantal principes bij wet vast te leggen : een kader dat speloperatoren aan strikte uitbatingsregels zou binden met, als compensatie, de zekerheid van beroep en van redelijke winst.

Dit voorstel vertrekt van een tweevoudig principe :

- het uitbaten van kansspelen blijft – *a priori* – verboden;
- een uitbatingstoelating moet beschouwd worden als een voorrecht dat bij overtreding of schending van de opgelegde regels, onmiddellijk moet herroepen worden.

[...]

Alles wordt bedacht in functie van een viervoudig doel :

- de bescherming van de maatschappij en de openbare orde;
- de bescherming van de speler;
- de bescherming van de uitbaters;
- de bescherming van de fiscale belangen van de Gewesten » (*Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-419/1, pp. 2-3).

Derhalve hanteert de wet van 7 mei 1999 het principe dat het exploiteren van kansspelen *a priori* verboden is, maar er wordt in uitzonderingen voorzien door een systeem van toelatingen in de vorm van de toekenning van vergunningen door de Kansspelcommissie (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 3-4).

B.1.3. Het algemene opzet van de bestreden wet van 7 mei 2019 kan als volgt worden samengevat :

« Het ontwerp van wet wijzigt de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers om voornoemde wet inzonderheid aan te passen aan bepaalde bij de speloperatoren vastgestelde praktijken.

Het verhoogt het maximum aantal kansspelen die in drankgelegenheden mogen worden geëxploiteerd, en verbiedt de exploitatie van machines die niet bij wet zijn toegestaan.

De samenstelling van de Kansspelcommissie en de benoemingsvoorwaarden worden gewijzigd.

De sanctiebevoegdheid van de Kansspelcommissie wordt versterkt.

De inrichtingen klasse IV zijn verplicht om een convenant af te sluiten met de gemeente waarin zij zich wensen te vestigen.

De zogenaamde virtuele kansspelen die worden geëxploiteerd in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, zijn verboden voor personen jonger dan 21 jaar en het EPIS-controlesysteem wordt toepasselijk voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

De Koning krijgt de bevoegdheid om de reclame voor kansspelen te reglementeren » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 3).

Ten aanzien van de « 3.3-toestellen » (eerste middel)

B.2. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3 en 18 van de bestreden wet van 7 mei 2019.

Artikel 2 bepaalt :

« Artikel 2 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, wordt aangevuld met de bepaling onder 11°, luidende :

‘ 11° automatische kansspelen met verminderde inzet : toestel waarop kansspelen worden geëxploiteerd waarbij met het kansspel minder kan gespeeld worden dan op andere toestellen in kansspelinrichtingen klasse III, waardoor het geheel van de inzetten resulteert in een gemiddeld uurverlies dat lager ligt dan het bedrag per uur bedoeld in artikel 8, derde lid, en de inzetten per spel de waarde van het hoogste muntstuk in omloop niet kan overstijgen.

De Koning bepaalt de hoogte van de inzetten bedoeld in het eerste lid, 11°. ’ ».

Artikel 3 bepaalt :

« In artikel 3 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de bepaling onder 3. van het eerste lid worden de woorden ‘ klasse I en II ’ vervangen door de woorden ‘ klasse I en II, met uitzondering van kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III die gebruik maken van een toestel ’;

2° tussen het eerste en het tweede lid worden twee leden ingevoegd, luidende :

‘ De kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., die worden aangeboden op toestellen, zijn verboden voor minderjarigen en kunnen alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de kansspelcommissie. De controle van de leeftijd van de speler dient op automatische wijze te gebeuren via een e-ID-lezer.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., al dan niet aangeboden op toestellen, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen. »;

3° in het huidige tweede lid worden de woorden ‘ in toepassing van de punten 2 en 3 de nadere voorwaarden ’ vervangen door de woorden ‘ met toepassing van het eerste lid, 2. en 3., de nadere voorwaarden ’ ».

Ingevolge die wijziging bepaalt artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 :

« Geen kansspelen in de zin van deze wet zijn :

1. de sportbeoefening;
2. spelen die aan de speler of gokker geen ander voordeel opleveren dan het recht om maximaal vijf keer gratis verder te spelen;
3. kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I en II, met uitzondering van kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III die gebruik maken van een toestel, alsook spelen uitgebaat door pretparken of door kermisexploitanten naar aanleiding van kermissen, handelsbeurzen of andere beurzen onder soortgelijke omstandigheden, alsook spelen die occasioneel en maximaal vier keer per jaar worden ingericht door een plaatselijke vereniging ter gelegenheid van een bijzondere gebeurtenis of door een feitelijke vereniging met een sociaal of liefdadig doel of een vereniging zonder winstgevend oogmerk ten behoeve van een sociaal of liefdadig doel, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren.

De kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., die worden aangeboden op toestellen, zijn verboden voor minderjarigen en kunnen alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de kansspelcommissie. De controle van de leeftijd van de speler dient op automatische wijze te gebeuren via een e-ID-lezer.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., al dan niet aangeboden op toestellen, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen.

De Koning bepaalt met toepassing van het eerste lid, 2. en 3., de nadere voorwaarden van het soort inrichting, het soort spel, het bedrag van de inzet, het voordeel dat kan worden toegekend en het gemiddeld uurverlies ».

Artikel 18 bepaalt :

« In artikel 39 van dezelfde wet worden de woorden ‘ twee kansspelen ’ vervangen door de woorden ‘ twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet ’ ».

B.3.1. Volgens de verzoekende partijen schenden de artikelen 2, 3 en 18 van de wet van 7 mei 2019 artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen rechtsbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en van de vrijheid van ondernemen.

De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen tussen de uitbaters van kaart- en gezelschapsspelen die met een toestel worden uitgeoefend, die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren (hierna : « 3.3-toestellen »), naargelang die spelen worden uitgeoefend, enerzijds, buiten een kansspelinrichting klasse I, II en III en, anderzijds, in een kansspelinrichting klasse III.

De eerste categorie van uitbaters is niet aan dezelfde voorwaarden en beperkingen onderworpen als de tweede categorie, wat betreft de toepassing van de wet van 7 mei 1999 en van alle verplichtingen die eruit voortvloeien, het maximumaantal « 3.3-toestellen » die mogen worden uitgebaat en het bedrag van de inzet en het gemiddeld uurverlies.

B.3.2. De verzoekende partijen geven niet aan in welk opzicht de bestreden artikelen 2, 3 en 18 van de wet van 7 mei 2019 artikel 12 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zouden schenden. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepalingen.

B.4.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken ».

Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.4.3. De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen zijn algemene rechtsbeginselen die tevens zijn opgenomen in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, dat bepaalt dat eenieder vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen.

De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen moeten worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europese Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.5. Met de wet van 7 mei 1999, wordt een wettelijke definitie van het begrip « kansspel » ingevoerd. Een « kansspel » is elk spel waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van die inzet door minstens één van de spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één van de spelers of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte (artikel 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999). De wetgever heeft van die definitie naast sport (artikel 3, 1°, van de wet van 7 mei 1999) ook spelen die aan de speler of gokker geen ander voordeel dan het recht om maximaal vijf keer gratis verder te spelen (artikel 3, 2°,) en bepaalde kaart- en gezelschapsspelen (artikel 3, 3°,) uitgesloten.

Volgende categorieën van kansspelen kunnen worden onderscheiden :

1. De kansspelen in de zin van artikel 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999, die onderworpen zijn aan het principiële verbod en de vergunningplicht in de artikelen 4 en 25 van de wet van 7 mei 1999. Het betreft « elk spel waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte ».

2. De automatische kansspelen met verminderde inzet in de zin van artikel 2, 11°, van de wet van 7 mei 1999, die geen kaart- of gezelschapsspelen zijn in de zin van artikel 3, 3°, van de wet van 7 mei 1999. Het betreft een « toestel waarop kansspelen worden geëxploiteerd waarbij met het kansspel minder kan gespeeld worden dan op andere toestellen in kansspelinrichtingen klasse III, waardoor het geheel van de inzetten resulteert in een gemiddeld uurverlies dat lager ligt dan het bedrag per uur bedoeld in artikel 8, derde lid, en de inzetten per spel de waarde van het hoogste muntstuk in omloop niet kan overstijgen ».

3. De kaart- of gezelschapsspelen, die niet met een toestel worden uitgeoefend (en dus niet automatisch zijn), die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I en II en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe aard in de zin van artikel 3, 3°, van de wet van 7 mei 1999 kunnen opleveren.

4. De kaart- of gezelschapsspelen in de zin van artikel 3, 3°, van de wet van 7 mei 1999, die met een toestel worden uitgeoefend en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen I, II en III.

5. De kaart- of gezelschapsspelen in de zin van artikel 3, 3°, van de wet van 7 mei 1999, die met een toestel worden uitgeoefend en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, die worden uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III.

B.6.1. Krachtens het bestreden artikel 2 van de wet van 7 mei 2019 mag het geheel van de inzetten op automatische kansspelen met verminderde inzet niet hoger zijn dan een gemiddeld uurverlies van 12,50 euro (artikel 8 van de wet van 7 mei 1999) en kunnen de inzetten per spel niet hoger zijn dan 2 euro.

Aangezien « automatische kansspelen met verminderde inzet » kansspelen zijn in de zin van de wet van 7 mei 1999, zijn zij in beginsel onderworpen aan het toepassingsgebied en het vergunningsstelsel van de wet van 7 mei 1999, behalve indien zij door artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 van het toepassingsgebied zijn uitgesloten.

B.6.2. Het bestreden artikel 3 van de wet van 7 mei 2019 heeft tot doel kaart- en gezelschapsspelen, die voorheen door artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 van de definitie van kansspelen waren uitgesloten, in bepaalde gevallen te reglementeren. Volgens de wetgever is het aangewezen om de plaatsing van « 3.3-toestellen » in kansspelinrichtingen klasse III te beperken.

De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« De huidige toestellen 3.3 in kansspelinrichtingen klasse III worden bijgevolg onder het toepassingsgebied geplaatst van het gewijzigd artikel 39. De Kansspelcommissie heeft meermaals vastgesteld dat de mens behoefte heeft aan spelplezier in cafés, waardoor nu reeds machines worden uitgbaat zonder dat criteria zijn vastgelegd. Nochtans zijn deze spelen van zo'n aard dat het aangewezen is het soort inrichting strikt vast te leggen, zodat een algemene exploitatie van de spelzucht in de maatschappij ingeperkt wordt. De machines kunnen worden geëxploiteerd onder die nieuwe exploitatievoorwaarden. Bijvoorbeeld maximum 2 machines in een café. Op andere locaties blijft het mogelijk om toestellen 3.3 te plaatsen. Deze toestellen moeten evenwel door de Kansspelcommissie toegestaan worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 6).

Met betrekking tot het amendement dat aan de basis ligt van artikel 3 vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« 1) Het [amendement] strekt er in de eerste plaats toe de kaart- en gezelschapsspelen die, zonder gebruik te maken van een toestel, in cafés worden georganiseerd, eveneens buiten het toepassingsgebied van de Kansspelwet te houden, net zoals dat al het geval was wanneer dergelijke spelen buiten cafés worden georganiseerd. Zo kunnen spelen met een traditioneel en lokaal karakter worden gevrijwaard.

2) Daarnaast wordt beoogd de lokale overheden de bevoegdheid te geven om, in het kader van hun bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde, bepaalde kleinschalige (kans)spelen – de kaart- en gezelschapsspelen – te onderwerpen aan een voorafgaandelijke toelating en bepaalde exploitatievoorwaarden (ook als ze worden aangeboden door middel van toestellen).

3) Er wordt ook een principieel spelverbod voor minderjarigen ingevoerd wanneer deze spelen door middel van een toestel worden aangeboden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 36, 37 en 39).

De wetgever heeft hiervoor de volgende regeling tot stand gebracht :

- Kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III, die gebruik maken van een toestel (« 3.3-toestellen »), worden als een kansspel beschouwd in de zin van de wet van 7 mei 1999; zij vallen onder de vergunningsplicht (artikel 4 *juncto* 39 van de wet van 7 mei 1999) en het bijbehorende kader inzake regulering en controle.

- Kaart- of gezelschapsspelen die niet worden uitgeoefend in een kansspelinrichting klasse I, II of III, zijn geen kansspelen, maar wanneer ze worden aangeboden op toestellen (« 3.3-toestellen »), zijn ze voor minderjarigen verboden en kunnen ze alleen worden gespeeld op toestellen die uitdrukkelijk zijn toegelaten door de Kansspelcommissie.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen die niet als kansspelen worden beschouwd (artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999) aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen (artikel 3, derde lid, van de wet van 7 mei 1999). Dit geldt ongeacht of de kaart- of gezelschapsspelen worden aangeboden op toestellen.

B.6.3. Het bestreden artikel 18 wijzigt artikel 39 van de wet van 7 mei 1999, dat de kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden voortaan definieert als « inrichtingen waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse en waarin maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet worden geëxploiteerd ». Daaruit volgt dat kansspelinrichtingen klasse III maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet kunnen exploiteren.

Die beperking werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Artikel 12 bepaalt het maximum aantal kansspeltoestellen dat door drankgelegenheden mag worden uitgebaat. Een café zal twee nieuwe kansspelen met verminderde inzet mogen uitbaten.

Het is de bedoeling om de caféhouders de mogelijkheid te bieden een spelactiviteit met een zekere economische rentabiliteit te ontwikkelen. Tegelijk werd de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 3.3 gesloten waarbij verwezen wordt naar art. 3 van deze wet.

Naar aanleiding van advies 63.661/4 van de Raad van State van 4 juli 2018 werd de definitie van ‘ automatische kansspelen met verminderde inzet ’ ingevoegd in de wet op de kansspelen ». (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

B.7. Het Hof dient zich in wezen uit te spreken over de vraag of het feit dat de wetgever de « 3.3-toestellen » die worden uitgebaat binnen een kansspelinrichting klasse III aan de wet van 7 mei 1999 onderwerpt, met uitsluiting van de « 3.3-toestellen » die niet worden uitgebaat binnen een kansspelinrichting klasse III (noch binnen een inrichting klasse I of II), terwijl die toestellen in beide gevallen slechts een zeer beperkte inzet vereisen en voor de speler slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, grondwettig is. Het Hof onderzoekt het middel in die zin.

B.8.1. Het Hof toetst de bestreden bepalingen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.8.2. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.9.1. De bestaansreden van de categorie « kansspelinrichting klasse III of drankgelegenheid » is, volgens de hierboven geciteerde parlementaire voorbereiding, de mogelijkheid om een beperkt, legaal en gereguleerd aanbod van kansspelen aan te bieden in drankgelegenheden. De maatregelen die de wetgever heeft genomen, strekken ertoe de proliferatie van illegale kansspelen tegen te gaan en te zorgen voor de bescherming van de maatschappij en de openbare orde, de bescherming van de speler, de bescherming van de uitbaters en de bescherming van de fiscale belangen van de gewesten.

Ingevolge de wijziging die bij de bestreden wet is aangebracht, mag een drankgelegenheid twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet exploiteren, op voorwaarde dat de uitbater over een vergunning klasse C beschikt en de toepasselijke regels naleeft.

B.9.2. Het verschil in behandeling is in redelijkheid verantwoord, rekening houdend met de vaststelling dat de wijze van exploitatie, namelijk binnen of buiten een drankgelegenheid, een grote invloed heeft op het teweegbrengen van een gokverslaving. De verkoop van drank en het gebruik ervan ter plaatse in een kansspelinrichting klasse III laat immers toe dat een speler gedurende een langere periode van de « 3.3-toestellen » gebruik maakt. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt :

« De minister legt uit dat de huidige wetgeving cafés toestaat om twee bingotoestellen te plaatsen. Daarnaast kunnen een onbeperkt aantal ‘ pseudo-kansspelen ’ worden aangeboden, de zogenaamde 3.3-toestellen. Die laatste toestellen vallen niet onder de kansspelwetgeving en zijn dus niet gereguleerd en worden niet gecontroleerd. Men stelt evenwel vast dat ook deze toestellen minstens even verslavend kunnen zijn als gereguleerde kansspelen. Bovendien zijn cafés recreatieve inrichtingen waar mogelijk ook minderjarigen aanwezig zijn. Om deze redenen vindt de regering het aangewezen om de zogenaamde 3.3-toestellen in cafés eveneens onder het toepassingsgebied te brengen van de Kansspelwet en de plaatsing ervan te reglementeren. Dat impliceert leeftijdscontroles, beperkingen op de inzet en het aantal toestellen dat kan geplaatst worden, een vergunningsplicht, een toezicht door de Kansspelcommissie » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35).

B.9.3. Bovendien dient te worden vastgesteld dat een uitbater van een kansspelinrichting klasse III, twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet mag exploiteren. Er rust op hem derhalve geen absoluut verbod om kansspelen te exploiteren.

B.9.4. Vervolgens is het risico dat minispeelhallen met « 3.3-toestellen » zouden ontstaan in andere plaatsen dan drankgelegenheden verwaarloosbaar. Kaart- of gezelschapsspelen, ongeacht of gebruik wordt gemaakt van een toestel, buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II en III, zijn slechts uitgesloten van de wet van 7 mei 1999 wanneer « die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren » (artikel 3, eerste lid, 3^o, van de wet van 7 mei 1999). Artikel 3, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999 stelt nog diverse bijkomende voorwaarden voor kaart- of gezelschapsspelen die gebruik maken van een toestel, die, ingevolge artikel 3, eerste lid, 3^o, van de wet van 7 mei 1999, niet als een kansspel in de zin van de wet van 7 mei 1999 worden beschouwd en buiten een kansspelinrichting klasse III worden geëxploiteerd :

- er geldt een spelverbod voor minderjarigen;

- er kan alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de Kansspelcommissie;

- de controle van de leeftijd van de speler gebeurt op automatische wijze door middel van een e-ID-lezer;

- de gemeente kan de toestellen aan een voorafgaande toelating onderwerpen en aan niet-technische exploitatievoorwaarden.

Voormelde voorwaarden belemmeren het inrichten van minispeelhallen met « 3.3-toestellen » op andere locaties.

B.9.5. Daarnaast wenste de wetgever, met het toekennen van de bevoegdheid aan de gemeente om toelatingen te verstrekken en in voorkomend geval niet-technische exploitatievoorwaarden op te leggen, een regeling tot stand te brengen waarbij aan het bestuursniveau, dat het dichtst bij de burger staat en dus het best in staat is om de concrete lokale omstandigheden te evalueren, de mogelijkheid wordt geboden om passend op te treden. De bestreden regeling laat ruimte voor maatwerk afhankelijk van de concrete noden van de gemeente inzake de openbare orde. In het Kamerverslag wordt onder meer vermeld :

« [Een lid] vreest dat er ongelijkheid tussen de gemeenten dreigt te ontstaan bij de beoordeling, al naar gelang van de persoonlijke voorkeur van de lokale bewindvoerders. Dat gevaar bestaat niet in zijn voorstel (subamendement nr. 43).

[Een ander lid] blijft bij zijn standpunt : de lokale overheid is het best geplaatst om rekening te houden met de regionale en lokale omstandigheden. In de door hem voorgestelde regeling wordt maximaal rekening gehouden met het subsidiariteitsprincipe. Hij gaat er bovendien van uit dat het niet de burgemeester alleen is, die die beslissing neemt. Dit lijkt hem minstens een zaak voor het College van burgemeester en schepenen.

[Een ander lid] sluit zich aan bij de visie van [het eerste lid]. Hij wijst er bovendien op dat het amendement voorziet dat de voorafgaandelijke toelating ook betrekking kan hebben op kaart- of gezelschapsspelen die aangeboden worden op toestellen. Bestaat dan niet het gevaar dat de overheden van sommige gemeenten een vorm van goktoerisme gaan stimuleren door in hun eigen gemeente toelating te geven voor dergelijke spelvorm terwijl dat in de gemeenten in de ruime omgeving verboden is ?

De minister wijst erop dat deze toestellen op dit ogenblik sowieso niet onder het toepassingsgebied van de Kansspelwet vallen. Er bestaat bijgevolg ook geen bevoegde overheid die een voorafgaande toelating kan geven. Ondanks het weinig verslavend karakter van de aangeboden spelen, zal het toch soms nuttig zijn om, op grond van redenen van openbare orde, toelatingsvoorwaarden te kunnen bepalen. Daarom heeft de Kansspelcommissie gesuggereerd om het mogelijk te maken dat de gemeente, bij wege van reglement bepaalde voorwaarden oplegt. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorwaarden over de plaats waar dergelijke toestellen mogen worden opgesteld, de uren waarop ze ter beschikking mogen staan – er kunnen dus openingsuren worden opgelegd – enzovoort.

Er wordt benadrukt dat de gemeentelijke overheid geen verplichting heeft om die voorafgaande toelating en die voorwaarden op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 38).

B.9.6. Het exploiteren van kansspelen blijft *a priori* verboden (B.1.2), en aan de hand van een systeem van vergunningen wordt daarvan deels afgeweken. Een dergelijk systeem omvat *in se* een beperking van de vrijheid van ondernemen.

Zoals vermeld in B.7.2 en B.9.1, zijn de bestreden bepalingen verantwoord door het doel dat erin bestaat « 3.3-toestellen » die worden geplaatst in een kansspelinrichting klasse III, te reguleren. De maatregelen die de wetgever heeft genomen, zorgen voor de bescherming van de maatschappij en de openbare orde, de bescherming van de speler, de bescherming van de uitbaters en de bescherming van de fiscale belangen van de gewesten.

B.10. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de leeftijdsgrens en leeftijdscontrole (tweede middel)

B.11.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 35 en 37 van de bestreden wet van 7 mei 2019.

Artikel 3 is reeds geciteerd in B.3.

Artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij wordt een artikel 37/1 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 37/1. Het is minderjarigen verboden om deel te nemen aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij.

De leeftijdscontrole op de automaten die door de Nationale Loterij worden uitgebaat, geschiedt op basis van een e-ID of een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt.

Met voormelde automaten worden bedoeld individuele fysieke machines die, tegen betaling, spelen van openbare loterijen zonder tussenkomst van een verkoper verdelen. ’ ».

Artikel 37 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« De artikelen 3, 14, 21, 22, 23 en 34 treden in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van artikel 35 ».

B.11.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« Inzake de Nationale Loterij verduidelijkt de minister dat overeenkomstig het wetsontwerp de Nationale Loterij geen producten meer mag aanbieden aan minderjarigen. Dit aspect was tot op vandaag inderdaad nog niet geregeld. De Nationale Loterij heeft vergunningen om weddenschappen aan te bieden en valt enkel daarom onder de kansspelwet. Wat de soms evenzeer verslavende loterijproducten betreft, is de kansspelwet niet van toepassing en de Kansspelcommissie niet bevoegd » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27*).

B.12.1. Volgens de verzoekende partijen schenden de artikelen 3, 35 en 37 van de wet van 7 mei 2019 artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen rechtsbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen.

De verzoekende partijen voeren aan dat de uitbaters van kansspelen in een kansspelinrichting klasse III en van « 3.3-toestellen » anders zouden worden behandeld dan de Nationale Loterij, omdat de uitbaters van de kansspelen in een kansspelinrichting klasse III en « 3.3-toestellen » uiterlijk op 1 augustus 2019 aan een leeftijdscontrole werden onderworpen, alsook aan een verplichting tot automatische leeftijdscontrole via een e-ID-kaartlezer, met uitsluiting van leeftijdscontrole door andere technologie met eenzelfde niveau van

veiligheidswaarborg, terwijl de automaten die door de Nationale Loterij worden uitgebaat en waarmee spelen van openbare loterijen zonder tussenkomst van een verkoper worden verdeeld pas onderworpen zouden worden aan een leeftijdsgrens en een leeftijdscontrole vanaf een door de Koning te bepalen datum en de leeftijdscontrole zowel kan geschieden op basis van een e-ID, als door een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt, zonder dat dit verschil in behandeling op een objectief criterium zou berusten, en pertinent en redelijk verantwoord zou zijn.

B.12.2. De verzoekende partijen geven niet aan in welk opzicht de artikelen 3, 35 en 37 van de bestreden wet artikel 12 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zouden schenden. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepalingen.

B.13.1. Het koninklijk besluit van 17 december 2019 « tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » voert artikel 37 van de bestreden wet van 7 mei 2019 uit en stelt de inwerkingtreding van artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 vast.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 december 2019 bepaalt :

« De dag waarop dit besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, treden in werking :

1° artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij;

2° dit besluit ».

Het voormelde koninklijk besluit werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 2020, zodat artikel 35 van de bestreden wet op 16 januari 2020 in werking is getreden en waardoor het sindsdien voor minderjarigen verboden is deel te nemen aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij.

B.13.2. Het tweede middel is derhalve niet gegrond voor wat betreft het gebrek aan een datum van inwerkingtreding voor de leeftijdsvoorwaarde.

B.14. Het bestreden artikel 3 voert in de wet van 7 mei 1999 een verbod in voor minderjarigen om te spelen op de kaart- of gezelschapsspelen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999, die worden aangeboden op toestellen (« 3.3-toestellen ») en die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II en III. Met betrekking tot die toestellen geldt een leeftijdscontrole via een e-ID-lezer en is een controle door een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt, niet mogelijk.

Voor zover de kaart- en gezelschapsspelen worden aangeboden in een kansspelinrichting klasse III, is de deelname eraan verboden voor minderjarigen op grond van artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999.

Voor zover de kaart- en gezelschapsspelen worden aangeboden in een kansspelinrichting klasse I of II, is de toegang tot die kansspelinrichting verboden aan personen jonger dan 21 jaar (artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999).

B.15.1. In de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 19 april 2002), wordt een onderscheid gemaakt tussen de « openbare loterijen », enerzijds, (artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002) en de « kansspelen en weddenschappen », anderzijds, (artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002).

Uit artikel 3*bis*, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 volgt dat de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing is op « openbare loterijen » bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002. Ook bij de omschrijving van het maatschappelijk doel van de Nationale Loterij in artikel 6, § 1, van de wet van 19 april 2002 wordt een onderscheid gemaakt tussen openbare loterijen, enerzijds, en weddenschappen en kansspelen, anderzijds.

Artikel 7 van de wet van 19 april 2002 bepaalt dat de activiteiten bedoeld in artikel 6, § 1, 1° tot 4°, taken zijn van openbare dienst en dat de Nationale Loterij het monopolie heeft van de dienst bedoeld in artikel 6, § 1, 1°, « alsmede het recht voor de diensten bedoeld in artikel 6, § 1, 1°, 2° en 3°, gebruik te maken van de informatiemaatschappij-instrumenten ».

B.15.2. Bijgevolg dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de openbare loterijen, enerzijds, en de kansspelen en weddenschappen, anderzijds. Het begrip « openbare loterijen » dekt een andere lading dan de gereguleerde kansspelen die vallen onder het begrip « kansspelen », dat wordt gedefinieerd in de wet van 7 mei 1999. De Koning bepaalt op grond van artikel 6, § 1, 1^o, van de wet van 19 april 2002 wat openbare loterijen zijn.

De Koning bepaalt daarnaast op grond van artikel 7 van de wet van 7 mei 1999 per klasse van kansspelinrichting de lijst kansspelen en het aantal kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan onder de voorwaarden van de voormelde wet van 7 mei 1999.

B.15.3. Dienvolgens dient te worden aangenomen dat de begrippen « openbare loterijen » en « kansspelen » elkaar in de realiteit niet overlappen en elk een eigen inhoud hebben. De openbare loterijen vertonen specifieke kenmerken die verband houden met de taak van openbare dienst en het monopolie die de Nationale Loterij ter zake heeft.

B.16.1. Voor wat de « kansspelen en weddenschappen » betreft die worden aangeboden door de Nationale Loterij, is de Nationale Loterij in beginsel onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 (cf. het arrest van het Hof nr. 33/2004, B.8.2). Dit betekent dat de leeftijdsbeperkingen die gelden voor kansspelen bij particuliere exploitanten op dezelfde wijze gelden voor kansspelen die worden aangeboden door de Nationale Loterij.

B.16.2. Derhalve is het bij artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 ingevoegde artikel 37/1 van de wet van 19 april 2002 niet van toepassing op de kansspelen die worden aangeboden door de Nationale Loterij en is de bij die bepaling ingevoegde leeftijdsvoorwaarde enkel van toepassing op openbare loterijen. Daardoor is het thans ook voor minderjarigen verboden deel te nemen aan openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij. Er wordt eveneens voorzien in een verplichte leeftijdscontrole op de automaten die, tegen betaling, spelen van openbare loterijen, zonder tussenkomst van een verkoper, verdelen.

B.16.3. Voor zover de verzoekende partijen de « 3.3-toestellen » die worden uitgbaat in kansspelinrichtingen klasse III vergelijken met de toestellen van de Nationale Loterij waarop openbare loterijen aangeboden worden, volstaat het vast te stellen dat de toestellen wegens hun aard niet vergelijkbaar zijn. Toestellen van de Nationale Loterij waarop openbare loterijen worden aangeboden, zijn geen « 3.3-toestellen »; het zijn louter verdeelautomaten van openbare loterijen. De « lottomatic » is enkel een verdeelautomaat en geen kansspel of loterij. Via de « lottomatic » worden openbare loterijen aangeboden zoals Euro Millions, Lotto, Joker en bepaalde krasbiljetten, maar een « lottomatic » keert geen winst uit. Om de winst te kunnen innen, dient de speler zich naar een traditioneel verkooppunt van de Nationale Loterij te begeven, waardoor het voor hem, in tegenstelling tot hetgeen het geval is met de « 3.3-toestellen », niet mogelijk is onmiddellijk zijn winst opnieuw in te zetten.

Bovendien volgt uit de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 6, § 1, eerste lid, 1^o, van de wet van 19 april 2002 dat de openbare loterijen steeds georganiseerd moeten worden in de vorm en volgens de algemene regels die bepaald worden bij koninklijk besluit. Dit geldt inzonderheid ook wanneer openbare loterijen worden aangeboden via toestellen, zoals de « lottomatic ». Indien via een toestel producten worden aangeboden, dan dienen ook die producten te voldoen aan alle uitgiftevoorwaarden die per type loterijspel vastgesteld zijn bij koninklijk besluit. Die uitgiftevoorwaarden houden rekening met de bijzondere maatschappelijke rol die de Nationale Loterij speelt, inzonderheid inzake de bescherming van personen tegen verslaving.

B.17. Dat de Nationale Loterij, voor wat de openbare loterijen betreft, de mogelijkheid heeft om de leeftijd te controleren via een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt als de e-ID, is niet van die aard dat het aan de bepaling haar grondwettigheid zou ontnemen.

De wens van de wetgever om een *level playing field* (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17) te organiseren, kan worden geacht enkel betrekking te hebben op de nood aan een leeftijdscontrole, zonder dat het noodzakelijk is dat die leeftijdscontrole identiek dient te gebeuren voor de kansspelen en voor de openbare loterijen.

B.18. Het tweede middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de administratieve sanctieprocedure (derde middel)

B.19. Het derde middel heeft betrekking op de verplichte sanctieprocedure bij inbreuken op de wet van 7 mei 1999 en haar uitvoeringsbesluiten en de verplichte administratieve geldboete bij bepaalde inbreuken op de wet van 7 mei 1999. De schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*. Het middel bestaat uit vier onderdelen.

B.20.1. In het derde middel worden de artikelen 9, 10, 11 en 12 van de wet van 7 mei 2019 bestreden.

Artikel 9 bepaalt :

« In artikel 15/1, § 1, van [de wet van 7 mei 1999], ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de woorden ‘ kan de commissie toepassing maken van artikel 15/3. ’ vervangen door de woorden ‘ past de commissie artikel 15/3 toe. ’ ».

Ingevolge die wijziging bepaalt artikel 15/1, § 1, thans :

« Indien de procureur des Konings, binnen een termijn van zes maanden te rekenen van de dag van ontvangst van het origineel van het proces-verbaal, geen mededeling doet aan de commissie of deze laat weten dat, zonder het bestaan van de inbreuk in twijfel te trekken, geen gevolg zal worden gegeven aan de feiten, past de commissie artikel 15/3 toe ».

Artikel 10 bepaalt :

« Artikel 15/2 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 15/2. § 1. De commissie richt bij een met redenen omklede beslissing aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, waarschuwingen, schorst of trekt de vergunning voor een bepaalde tijd in en legt een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen op.

§ 2. De gemeente stelt de commissie, per post of via elektronische weg, in kennis indien een vergunninghouder C voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie voor een van volgende feiten :

1° verstoring van de openbare orde;

2° een inbreuk van de wetbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953 en het koninklijk besluit van 4 april 1953 tot regeling van de uitvoering van de wetbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken of de wet van 28 december 1983 betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank;

3° een inbreuk gepleegd op deze wet ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar.

Na te zijn geïnformeerd door de gemeente, start de commissie een sanctieprocedure op.

De beslissing van de commissie is evenredig ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en eventuele herhaling.

In het kader van de bovenvermelde sanctieprocedure op basis van proces-verbaal is de burgemeester gemachtigd de automatische kansspelen in de kansspelinrichting klasse III te verzegelen in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie.

§ 3. De gemeente stelt de commissie, per post of bij elektronische weg, in kennis indien een vergunninghouder F2 overeenkomstig artikel 43/4, § 5, 1°, het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie voor een van volgende feiten :

1° verstoring van de openbare orde;

2° een inbreuk gepleegd op deze wet ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar;

3° het niet naleven van de voorwaarden wat betreft de nevenactiviteit.

Na te zijn geïnformeerd door de gemeente, start de commissie een sanctieprocedure op.

De beslissing van de commissie is evenredig ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en eventuele herhaling.

In het kader van de bovenvermelde sanctieprocedure op basis van proces-verbaal is de burgemeester gemachtigd de elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen te verzegelen in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie. ' ».

Artikel 11 bepaalt :

« Artikel 15/3, § 1, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, wordt vervangen als volgt :

‘ § 1. Onverminderd de maatregelen bepaald in artikel 15/2, legt de commissie, in geval van inbreuk op de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, 62, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 15/1, § 1, aan de daders een administratieve geldboete op. ’ ».

Artikel 12 bepaalt :

« In artikel 15/4, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de woorden ‘ kunnen door de commissie worden genomen ’ vervangen door de woorden ‘ worden door de commissie genomen ’ ».

B.20.2. In de parlementaire voorbereiding worden de bestreden wijzigingen als volgt toegelicht :

« Art. 8 tot en met 11

Thans biedt de wet op de kansspelen de Kansspelcommissie de mogelijkheid om bepaalde sancties op te leggen bij inbreuken op de wet of haar uitvoeringsbesluiten : waarschuwingen richten, de vergunning schorsen of intrekken en een verbod van exploitatie van één of meer kansspelen opleggen of administratieve geldboeten uitspreken.

De artikelen 8 tot en met 11 wijzigen de wet ter versterking van die sanctiebevoegdheid doordat de commissie voortaan de verplichting en niet langer de mogelijkheid heeft om een sanctie op te leggen.

Gelet op de mogelijke hinder die de kansspelen in de cafés kunnen veroorzaken, wordt de rol van de gemeenten inzake veiligheid en handhaving van de openbare orde in het kader van de inrichtingen klasse III versterkt. De gemeenten zijn immers het best in staat om toezicht te houden op de toestellen in de cafés op hun grondgebied.

Zoals reeds is bepaald bij de toepassing van een administratieve geldboete, moet de Kansspelcommissie een beslissing nemen die evenredig is met de ernst van het gepleegde misdrijf en met de eventuele herhaling wanneer ze een beslissing neemt in toepassing van artikel 15/2 van de wet.

De sancties bedoeld in artikel 15/2 van de wet, zijn geen sancties die tegelijk worden toegepast » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 11-12).

B.21.1. De schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

B.21.2. Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen achtenveertig uren te rekenen van de vrijheidsberoving moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet »

B.21.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.21.4. Artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde Staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die Staat.

2. De bepalingen van het voorgaande lid beletten niet de heropening van de zaak overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van de betrokken Staat, indien er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden.

3. Afwijking van dit artikel krachtens artikel 15 van het Verdrag is niet toegestaan ».

B.21.5. De bestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden artikelen het Unierecht ten uitvoer brengen overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, punten 17 e.v.).

Aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt met de tenuitvoerlegging van het Unierecht aantonen, zijn de onderdelen van het derde middel niet ontvankelijk in zoverre ze betrekking hebben op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.22. Het eerste onderdeel van het derde middel heeft betrekking op artikel 10 van de wet van 7 mei 2019 en is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, omdat de Kansspelcommissie verplicht zou zijn om een sanctieprocedure op te starten ten aanzien van de vergunninghouder C of de vergunninghouder F2 die het « voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie » voor « verstoring van de openbare orde », zonder dat de normatieve inhoud van die begrippen in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen zou zijn omschreven, zonder dat de politie verplicht zou zijn het betrokken proces-verbaal mede te delen aan de gemeenten en zonder dat de beweerde inbreuk een link zou moeten vertonen met het uitbaten van een kansspel, hetgeen een arbitraire toepassing van artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 met zich zou meebrengen.

De maatregelen die zijn opgenomen in artikel 15/2, § 2, van de wet van 7 mei 1999 zouden, volgens de verzoekende partijen, sancties van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waardoor het wettigheidsbeginsel in strafzaken van toepassing zou zijn.

B.23. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, §§ 30-31; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, §§ 105-107).

Dat Hof hanteert dezelfde criteria voor de toepassing van artikel 7 van hetzelfde Verdrag (bv. EHRM, 4 oktober 2016, *Žaja t. Kroatië*, § 86; 4 juni 2019, *Rola t. Slovenië*, § 54).

B.24.1. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen in wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancties *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Niettemin is het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien discriminerend indien het niet in redelijkheid is verantwoord.

B.24.2. De sanctieprocedure waarvan sprake is in artikel 15/2, van de wet van 7 mei 1999 betreft de waarschuwing, de schorsing of de intrekking van de vergunning voor een bepaalde tijd of het opleggen van een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van één of meer kansspelen.

Aan de Kansspelcommissie is de bevoegdheid toegekend om bij inbreuken op de kansspelreglementering sancties op te leggen, ongeacht of die inbreuken ook het voorwerp van strafrechtelijke sancties kunnen uitmaken.

B.24.3. De omstandigheid dat de maatregelen in de parlementaire voorbereiding worden omschreven als « sancties », en artikel 15/2, § 2, tweede lid, het over een « sanctieprocedure » heeft, impliceert niet dat het te dezen strafrechtelijke sancties betreft, en geen administratieve sancties. De opgenomen maatregelen zijn maatregelen die de Kansspelcommissie kan nemen

wanneer de vergunninghouder zich schuldig maakt aan feiten van verstoring van de openbare orde (vergunninghouder C en F2), een inbreuk maakt op de reglementering aangaande alcoholhoudende dranken (de wetsbepalingen « inzake de slijterijen van gegiste dranken », samengeordend op 3 april 1953, het koninklijk besluit van 4 april 1953 « tot regeling van de uitvoering van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken » of de wet van 28 december 1983 « betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank ») (vergunninghouder C), een inbreuk heeft gepleegd op de wet van 7 mei 1999 ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar (vergunninghouder C en F2) of bij het niet-naleven van de voorwaarden wat betreft de nevenactiviteit (vergunninghouder F2).

De aan de vergunninghouder C of F2 opgelegde maatregelen zijn maatregelen die opgelegd worden omdat de vergunninghouder dermate afbreuk doet aan de regels dat de eer en de waardigheid van de vergunninghouder worden aangetast. Het zijn administratieve maatregelen die niet zijn bedoeld om de vergunninghouders te straffen, maar om de openbare orde en de spelers te beschermen. Zij beogen niet de bestraffing van een overtreding, maar worden opgelegd wanneer de vergunninghouder niet voldoet aan de voorwaarden die in de wet van 7 mei 1999 zijn bepaald om een vergunning te kunnen behouden, onder meer in geval van een risico van verstoringen van de openbare orde of van overlast.

B.24.4. Derhalve vallen de administratieve maatregelen niet onder het toepassingsgebied van de aangehaalde referentienormen en is het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet van toepassing.

B.25.1. Voormelde feiten en inbreuken betreffen alle elementen die een invloed hebben op de eer en de waardigheid van de vergunninghouder van een kansspelinrichting. Een exploitant van een kansspelinrichting klasse III die verantwoordelijk is voor de verstoring van de openbare orde of een andere inbreuk, kwijt zich niet van de maatschappelijke verantwoordelijkheden die een dergelijke exploitatie van een kansspelinrichting klasse III met zich meebrengt en het risico bestaat dat hij zich evenmin kwijt van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die op hem rust bij de exploitatie van het kansspel zelf.

Het is daarom niet zonder verantwoording dat de wetgever het wenselijk heeft geacht om, naast de eigenlijke inbreuken op de wet van 7 mei 1999 en de uitvoeringsbesluiten ervan, ook in sancties te voorzien in die gevallen die zich situeren op het vlak van de exploitatie van de kansspelinrichting, zonder dat die inbreuk noodzakelijkerwijs ook betrekking moet hebben op de exploitatie van het kansspel zelf. Het is dus gerechtvaardigd dat de wetgever heeft voorzien in de mogelijkheid om sancties te treffen waaronder, in het slechtste geval, een intrekking van de vergunning, zodra de houder van die vergunning niet voldoet aan de hem opgelegde voorwaarden.

B.25.2. Daarnaast bepaalt artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 dat de maatregel van de Kansspelcommissie evenredig moet zijn ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. De Kansspelcommissie is immers een administratieve overheid, opgericht bij de Federale Overheidsdienst Justitie (artikel 9 van de wet van 7 mei 1999).

Die door de Kansspelcommissie na te leven evenredigheid betekent eveneens dat, niettegenstaande niet uitdrukkelijk in artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 is bepaald dat de inbreuk toerekenbaar moet zijn aan de vergunninghouder C of F2 zelf, opdat een van de sancties bedoeld in artikel 15/2 van dezelfde wet aan hem kan worden opgelegd, de Kansspelcommissie enkel die situaties zal kunnen beoordelen waarin de inbreuk op één of andere wijze aan de vergunninghouder zelf in zijn exploitatie toerekenbaar is.

B.26.1. Het tweede element van het eerste onderdeel van het derde middel, te weten de door de verzoekende partijen aangevoerde stelling dat artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 geen grondslag kan vormen voor de mededeling van de processen-verbaal aan de gemeenten, waardoor zij, op hun beurt, de Kansspelcommissie niet kunnen inlichten, kan niet worden gevolgd.

Artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt dat de gemeente de Kansspelcommissie in kennis stelt indien een vergunninghouder C of F2 het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, vastgesteld door de politie voor één van de opgesomde feiten.

B.26.2. In het voorontwerp van wet (artikel 9) was erin voorzien dat de Kansspelcommissie een sanctieprocedure opstart zodra zij kennis krijgt via de gemeente dat een vergunninghouder C het voorwerp uitmaakt van processen-verbaal voor de opgesomde feiten (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 22). De afdeling wetgeving van de Raad van State merkte evenwel op dat uit artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 niet zou blijken dat van de gemeente verwacht zou worden de Kansspelcommissie in te lichten.

« Het informeren van de Kansspelcommissie blijft een mogelijkheid over het gebruik waarvan elke gemeente vrij mag oordelen. Daaruit volgt dat de Kansspelcommissie de sanctieprocedure pas dan zal aanvatten wanneer een gemeente het initiatief genomen zal hebben om haar in te lichten over een proces-verbaal betreffende de houder van een vergunning C. Dat leidt tot een niet verantwoorde ongelijkheid tussen, enerzijds, de exploitant van een inrichting klasse III wiens gemeente het proces-verbaal met betrekking tot hem overgezonden heeft en, anderzijds, de exploitant van een inrichting klasse III met betrekking tot wie een soortgelijk proces-verbaal opgesteld is, maar wiens gemeente niet het initiatief neemt om dat proces-verbaal aan de Kansspelcommissie te bezorgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 43-44).

Om die reden werd in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 uitdrukkelijk opgenomen dat de gemeente de Kansspelcommissie in kennis dient te stellen, hetgeen een verplichting inhoudt.

B.26.3. Vermits aan de gemeente de verplichting wordt opgelegd om de Kansspelcommissie in te lichten over processen-verbaal tegen vergunninghouders C en F2, volgt daaruit dat de politie de verplichting heeft de gemeente in te lichten aangaande de desbetreffende processen-verbaal. Verschillende bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 « op het politieambt » voorzien trouwens expliciet in de verplichting voor de politiediensten om de burgemeester en/of de gemeente in te lichten (artikel 5/1 en artikel 5/2).

B.27. Vermits het eerste onderdeel van het derde middel steunt op een onjuist uitgangspunt is het niet gegrond.

B.28. Het tweede onderdeel van het derde middel heeft betrekking op de verplichting van de Kansspelcommissie om een sanctieprocedure op te starten en administratieve sancties op te leggen aan de vergunninghouder C of F2 die het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, zonder dat die administratieve sancties de strafvordering zouden doen vervallen en terwijl de

betrokken vergunninghouder voor dezelfde feiten nogmaals strafrechtelijk kan worden vervolgd en gestraft, hetgeen een schending met zich zou meebrengen van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

B.29.1. Krachtens het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds « overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land » bij einduitspraak is veroordeeld of waarvoor hij is vrijgesproken. Dat beginsel wordt eveneens gewaarborgd in artikel 4 van het ten opzichte van België op 1 juli 2012 in werking getreden Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verbiedt het beginsel *non bis in idem* « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ‘ misdrijf ’ voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 82).

Teneinde te bepalen of het beginsel *non bis in idem* van toepassing is, dient vast te staan dat de in het geding zijnde maatregel van strafrechtelijke aard is (zie EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, §§ 101-134; 31 mei 2011, *Kurdov en Ivanov t. Bulgarije*, §§ 35-46; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, §§ 52-57, 70-84).

B.29.2. Zoals reeds opgemerkt in B.24.4 zijn de maatregelen die door de Kansspelcommissie kunnen worden opgelegd op grond van artikel 15/2, §§ 2 en 3 geen strafrechtelijke sancties, maar administratieve maatregelen.

Het beginsel *non bis in idem* is derhalve niet van toepassing.

B.30.1. De maatregelen bedoeld in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 zijn administratieve maatregelen die kunnen worden opgelegd los van eigenlijke strafsancities of, in voorkomend geval, de administratieve geldboeten bedoeld in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 die opgelegd worden indien de procureur des Konings, binnen zes maanden te rekenen vanaf de ontvangst van het proces-verbaal, geen mededeling doet aan de Kansspelcommissie of deze laat weten dat geen gevolg zal worden gegeven aan de feiten (artikel 15/1 van de wet van 7 mei 1999).

Uit artikel 15/1 van de wet van 7 mei 1999 volgt dat de Kansspelcommissie pas een administratieve geldboete kan opleggen indien de procureur des Konings niet overgaat tot vervolging. Aangezien het beginsel *non bis in idem* niet van toepassing is op de administratieve maatregelen van artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, geldt de strafrechtelijke behandeling of het opleggen van een administratieve geldboete onverminderd het opleggen van de administratieve maatregelen bedoeld in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999.

B.30.2. Het opleggen van een administratieve maatregel van artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 heeft een volstrekt autonome werking en bestaat naast het eigenlijke stelsel van bestraffing; de Kansspelcommissie moet de uitspraak van de rechter over de ingestelde strafvordering niet afwachten alvorens aan de vergunninghouder een administratieve maatregel op te leggen (RvSt, 30 juni 2016, nr. 235.284).

B.31. Het tweede onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

B.32. Het derde onderdeel van het derde middel is afgeleid uit het verschil in behandeling tussen de vergunninghouders C en F2, enerzijds, en de vergunninghouders A, B, en de exploitanten van « 3.3-toestellen », anderzijds, omdat de sanctieprocedure alleen ten aanzien van de eerste categorie van vergunninghouders zou kunnen worden geïnitieerd door de gemeente, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.33.1. Zoals reeds vastgesteld in B.8 berust het verschil in behandeling tussen verschillende categorieën kansspelinrichtingen op een objectief criterium. Hetzelfde geldt derhalve ook voor de vergunninghouders die de verschillende kansspelinrichtingen mogen exploiteren of die bepaalde kansspelen mogen exploiteren.

De vergunninghouders C en F2 exploiteren de kansspelinrichtingen klasse III en klasse IV. Zoals reeds is opgemerkt, is een kansspelinrichting klasse III een drankgelegenheden, te weten een inrichting waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor verbruik ter plaatse en waarin maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet worden geëxploiteerd (artikel 39 van de wet van 7 mei 1999). Een kansspelinrichting klasse IV is een plaats die uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig de wet van 7 mei 1999 zijn toegestaan voor rekening van

de vergunninghouders F1. Het aannemen van weddenschappen vereist een vergunning F2 (artikel 43/4, § 1, van de wet van 7 mei 1999). Dienaangaande is het noodzakelijk op te merken dat de administratieve sanctieprocedure van artikel 15/2, § 3, van de wet van 7 mei 1999 niet op elke vergunninghouder F2 van toepassing is, maar enkel op de vergunninghouder F2 die dagbladhandelaar is.

De vergunninghouders A en B exploiteren de kansspelinrichtingen klasse I en klasse II. Een kansspelinrichting klasse I is een casino, te weten een inrichting waarin de door de Koning toegestane al dan niet automatische kansspelen worden geëxploiteerd en socioculturele activiteiten zoals voorstellingen, tentoonstelling, congressen en horeca-activiteiten worden georganiseerd (artikel 28 van de wet van 7 mei 1999). De kansspelinrichtingen klasse I zijn in aantal beperkt tot negen (artikel 29 van de voormelde wet). Een kansspelinrichting klasse II is een speelautomatenhal, te weten een inrichting waar uitsluitend de door de Koning toegestane kansspelen worden geëxploiteerd (artikel 34 van de wet van 7 mei 1999). Ook de kansspelinrichtingen klasse II zijn in aantal beperkt tot 180 (artikel 34 van de voormelde wet).

Die kansspelinrichtingen hebben dus kenmerken en houden dus risico's in die hun eigen zijn.

B.33.2. De vergunninghouders C en F2 zijn veel talrijker, zijn geografisch zeer verspreid en richten zich vooral tot lokale gebruikers. Anders dan bij kansspelinrichtingen klasse I en klasse II gaat het bij drankgelegenheden (vergunninghouder C) en dagbladhandelaars (vergunninghouder F2) bovendien om plaatsen waar de kansspelen slechts een bijkomstige activiteit zijn naast de andere activiteiten.

De Kansspelcommissie is niet in staat om al die kansspelinrichtingen klasse III en klasse IV proactief te controleren, waardoor het noodzakelijk is aan een andere overheidsinstelling een toezichtstaak toe te kennen.

B.33.3. Voor het toezicht op drankgelegenheden of kansspelinrichtingen klasse III (vergunninghouder C) en de dagbladhandelaars of kansspelinrichtingen klasse IV (vergunninghouder F2) wordt een rol toegekend aan de gemeente. Initieel werd alleen in toezicht voorzien voor de drankgelegenheden of kansspelinrichtingen klasse III. De memorie van toelichting vermeldt in dat verband :

« Gelet op de mogelijke hinder die de kansspelen in de cafés kunnen veroorzaken, wordt de rol van de gemeenten inzake veiligheid en handhaving van de openbare orde in het kader van de inrichtingen klasse III versterkt. De gemeenten zijn immers het best in staat om toezicht te houden op de toestellen in de cafés op hun grondgebied » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 11).

Via het amendement nr. 17 werd evenwel een vergelijkbare toezichtstaak toevertrouwd aan de gemeenten voor de vergunninghouders F2. Dienaangaande werd gesteld :

« Met dit amendement wordt een vergelijkbare versterking van de mogelijkheden tot controle ingevoerd op het naleven van de vergunningsvoorwaarden van vergunninghouders F2 die weddenschappen aanbieden buiten een kansspelinrichting klasse IV.

Er zijn actueel een 1 500-tal van dergelijke inrichtingen, en de Kansspelcommissie is niet in de mogelijkheid om deze inrichtingen proactief te controleren.

Een aantal van dergelijke inrichtingen waar weddenschappen als nevenactiviteit worden aangenomen zijn immers, met miskenning van de vergunningsvoorwaarden, uitgegroeid tot pseudo-kansspelinrichtingen klasse IV.

Het is dus aangewezen dat ook de gemeente, die ter zake een goed beeld heeft van de omstandigheden en kort op de bal kan spelen, kan tussenkomen en na vaststellingen van de lokale politie de Kansspelcommissie kan vatten om een sanctieprocedure in te stellen en in afwachting de inbreuk te doen stoppen door een tijdelijke verzegeling van de wedterminal uit te voeren, mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 50-51).

B.33.4. Het verschil in behandeling tussen vergunninghouders C en F2 en vergunninghouders A en B is niet zonder redelijke verantwoording.

B.34.1. Wat de vergelijking tussen de vergunninghouders C en F2, enerzijds, en de exploitanten van « 3.3-toestellen », anderzijds, betreft, moet worden vastgesteld dat de « 3.3-toestellen » in ruime mate zijn uitgesloten van de toepassing van de wet van 7 mei 1999. Zelfs indien de Kansspelcommissie bevoegd zou zijn om de administratieve sancties op te leggen aan de exploitanten van « 3.3-toestellen », dan nog zouden die sancties geen enkel nuttig

effect hebben. Aangezien de exploitatie van « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting klasse I, II, of III, niet vergunningsplichtig is, is er geen vergunning die de Kansspelcommissie zou kunnen intrekken of schorsen. Tevens kan geen exploitatieverbod worden uitgesproken, omdat de desbetreffende « 3.3-toestellen » geen kansspelen zijn.

B.34.2. Het voorgaande verklaart eveneens waarom de gemeenten geen sanctieprocedure kunnen initiëren ten aanzien van ordeverstoring exploitanten van « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting III.

Bovendien voorziet artikel 3, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 erin dat de gemeentelijke overheid die toestellen (net als kaart- en gezelschapspelen die niet worden aangeboden op toestellen) aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden kan onderwerpen. De vaststelling dat de gemeenten daartoe niet verplicht zijn, ontnemt de bestreden bepalingen niet hun grondwettigheid. De autonome bevoegdheid van de gemeenten laat hun toe zelf te bepalen of het noodzakelijk is een voorafgaande toelating of niet-technische exploitatievoorwaarde op te leggen.

B.35. Het derde onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

B.36.1. Het vierde en laatste onderdeel van het derde middel heeft betrekking op de omstandigheid dat wanneer de procureur des Konings een inbreuk om opportuniteitsredenen niet vervolgt, zonder dat het bestaan van de inbreuk in twijfel wordt getrokken, de Kansspelcommissie gehouden zou zijn een sanctieprocedure op te starten en een administratieve geldboete op te leggen, zonder evenwel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf te beschikken als de strafrechter en zonder de mogelijkheid te hebben de administratieve geldboete op te schorten of met uitstel uit te spreken.

B.36.2. Het vierde onderdeel van het derde middel is gericht tegen de artikelen 10 en 11 van de bestreden wet van 7 mei 2019.

B.37.1. Allereerst dient te worden herhaald dat de administratieve maatregelen bedoeld in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 geen straf zijn in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (B.24.4).

B.37.2. Voor wat het opleggen van een administratieve geldboete betreft, moet allereerst worden onderzocht of de administratieve geldboete bedoeld in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 als een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan worden beschouwd.

Zoals vermeld in B.23 is een maatregel een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft.

De in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde administratieve geldboete heeft onder meer tot doel elke gedraging van een uitbater van een kansspelinrichting klasse I, II, III of IV die onverenigbaar is met de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 en 62 van dezelfde wet, te voorkomen en te bestraffen. Zij heeft derhalve een repressief karakter en is strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.37.3. In tegenstelling tot de uitbater van een kansspelinrichting klasse I, II, III of IV die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd omdat hij een regel vervat in de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 en 62 van de wet van 7 mei 1999 niet in acht heeft genomen, kan de persoon die, met toepassing van de artikelen 15/4 en 15/5 van die wet, door de Kansspelcommissie wordt vervolgd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete waarin is voorzien bij artikel 15/3 van dezelfde wet, of die, met toepassing van artikel 15/7, § 1, van die wet, de beslissing van de genoemde Commissie om hem een administratieve geldboete op te leggen, voor de burgerlijke rechtbank betwist, bij die Commissie of bij de burgerlijke rechtbank geen opschorting van de uitspraak van de sanctie of uitstel van de uitvoering van die sanctie vragen, aangezien die maatregelen, krachtens de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie », enkel door een strafgerecht kunnen worden bevolen (artikel 3, § 1, eerste lid, en artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1964).

B.38.1. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter te beperken.

De wetgever heeft evenwel meermaals geopteerd voor de individualisering van straffen, met name door de rechter toe te staan maatregelen tot uitstel toe te kennen.

B.38.2. Het staat aan de wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang schaadt. Die gestrengheid kan met name betrekking hebben op de maatregelen tot uitstel.

Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die kennelijk onredelijk zou zijn of indien de bestreden bepaling ertoe zou leiden aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te ontzeggen.

B.38.3. Echter wanneer, zoals te dezen, de dader voor eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel voor de strafrechter moet verschijnen, ofwel een administratieve geldboete opgelegd krijgt waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtbank, heeft het Hof reeds geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de sanctie : wanneer, voor dezelfde feiten, de strafrechter een geldboete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien er verzachtende omstandigheden zijn (artikel 85 van Strafwetboek) of uitstel kan toekennen (wet van 29 juni 1964), moet de rechtbank waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, aanhangig is gemaakt, in beginsel beschikken over dezelfde mogelijkheden om de straf te individualiseren.

Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat het redelijkerwijs verantwoord is dat de persoon die het voorwerp uitmaakt van een alternatieve administratieve sanctie, geen maatregel tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling kan genieten, aangezien een dergelijke maatregel moeilijk verzoenbaar is met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd (arresten nrs. 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016 en 56/2020).

B.39.1. Het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen heeft tot doel de nadelen die inherent zijn aan de tenuitvoerlegging van de straffen, te beperken en de re-integratie van de veroordeelde niet in het gedrang te brengen. Het kan worden bevolen met betrekking tot geldboeten.

Ook al verschilt de regeling van de administratieve geldboete waarin is voorzien bij artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 in diverse bestanddelen van de regeling van de bij artikelen 63 en 64 van die wet voorgeschreven strafrechtelijke sanctie of van de regeling van de in andere aangelegenheden voorgeschreven administratieve sancties, zijn dergelijke verschillen niet relevant op het gebied dat het voorwerp uitmaakt van het vernietigingsberoep : ongeacht of het uitstel wordt verleend door de correctionele rechtbank of door een andere overheid, zoals de Kansspelcommissie, kan het de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, indien hij zou recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren.

Indien de wet van 29 juni 1964 niet van toepassing is, komt het aan de wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden uitstel, net zoals eventueel probatie-uitstel, kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.

B.39.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de bestreden artikelen van de wet van 7 mei 2019, in zoverre de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid wordt geboden het voordeel van het uitstel te verlenen, de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.39.3. Die vaststelling heeft echter niet tot gevolg dat die bepaling, in afwachting van een optreden van de wetgever, door de Kansspelcommissie niet meer zou kunnen worden toegepast wanneer een inbreuk is vastgesteld, het bedrag van de geldboete niet onevenredig is met de ernst van de inbreuk en er geen reden zou zijn geweest om uitstel te verlenen, mocht de wet in die maatregel hebben voorzien.

B.40. Het vierde onderdeel van het derde middel is gegrond, in zoverre de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid heeft de voormelde sanctie met uitstel gepaard te doen gaan.

Ten aanzien van de verzegeling van de automatische kansspelen (vierde middel)

B.41. Het vierde middel heeft betrekking op de verzegeling van de automatische kansspelen door de burgemeester tijdens de sanctieprocedure en bestaat uit drie onderdelen.

B.42.1. Het vierde middel heeft betrekking op het in B.20.1 vermelde artikel 10 van de wet van 7 mei 2019.

B.42.2. De verzegeling is opgenomen in artikel 15/2, § 2, vierde lid, en § 3, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999, en daaruit volgt dat de verzegeling, zonder zelf een sanctie te zijn, maar enkel een voorlopige maatregel, enkel mogelijk is in het kader van een sanctieprocedure, bedoeld in artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, waarbij de gemeente de Kansspelcommissie in kennis stelt van een door de politie opgesteld proces-verbaal voor één van de feiten, opgesomd in artikel 15/2, § 2, tweede lid, en § 3, tweede lid.

De burgemeester wordt gemachtigd om over te gaan tot verzegeling van het kansspeltoestel, maar is daartoe niet verplicht. De verzegeling is enkel mogelijk op basis van een door de politie opgesteld proces-verbaal vanwege één van de feiten, opgesomd in artikel 15/2, § 2 en § 3, tweede lid, en de verzegeling wordt bevolen in afwachting van een definitieve uitspraak van de Kansspelcommissie waardoor de maatregel in de tijd beperkt is.

B.43.1. Door de verzoekende partijen worden diverse nationale, Europese en internationale referentienormen aangevoerd.

Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden onttrokken dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.43.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.44. In het eerste onderdeel van het vierde middel wordt door de verzoekende partijen aangevoerd dat de bestreden wet de vergunninghouders C en F2, en de vergunninghouders A, B en exploitanten van 3.3-toestellen buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III ongelijk zou behandelen, omdat de bestreden wet de burgemeester alleen ertoe zou machtigen de kansspelen te verzegelen die worden geëxploiteerd door een vergunninghouder C of F2 en niet de kansspelen van vergunninghouders A en B en « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III. De burgemeester zou de toestellen kunnen verzegelen als een vergunninghouder C of F2 het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, vastgesteld door de politie wegens inbreuken vermeld in artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999.

B.45.1. Zoals reeds vastgesteld in B.33.2, zijn de vergunninghouders C en F2 veel talrijker, zijn ze geografisch zeer verspreid en richten zij zich voornamelijk op de lokale gebruikers. De Kansspelcommissie is derhalve niet in staat om die kansspelinrichtingen proactief te controleren, waardoor aan de gemeenten een toezichtstaak is toevertrouwd, hetgeen redelijk te verantwoorden is.

B.45.2. De verzegeling is bedoeld om ervoor te zorgen dat de inbreuk, vermeld in artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, ophoudt, zodat de Kansspelcommissie de tijd heeft de sanctieprocedure op te starten en af te werken, na door de gemeente te zijn geïnformeerd dat de vergunninghouder C of F2 het voorwerp heeft uitgemaakt van een proces-verbaal. Daardoor wordt tevens het risico op overlast, verstoring van de openbare orde en andere inbreuken beperkt.

B.45.3. Aangezien de sanctieprocedure van artikel 15/2, §§ 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, die enkel geldt ten aanzien van vergunninghouders C en F2, redelijk verantwoord is, is de verzegeling ook redelijk verantwoord (B.35.4).

B.45.4. Het eerste onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

B.46. Het tweede onderdeel van het vierde middel bestaat uit twee subonderdelen.

Allereerst voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet de burgemeester ertoe machtigt toestellen, geëxploiteerd door vergunninghouders C en F2, te verzegelen zonder dat hierbij in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen, de inbreuken en de omstandigheden die tot de verzegeling aanleiding kunnen geven en de duur van de verzegeling, worden vastgesteld.

Daarnaast zou de verzegeling een dwangmaatregel zijn, waardoor de vergunninghouders C en F2 de betrokken toestellen niet meer kunnen exploiteren, hetgeen een verstoring van het genot van de eigendom, alsook een inmenging in de vrijheid van handel en nijverheid en in de vrijheid van ondernemen zou betekenen.

B.47.1. Voor wat het eerste subonderdeel van het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, moet, vooraleer kan worden gesteld dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken van toepassing is op de verzegeling door de burgemeester, worden bepaald of de verzegeling een strafsanctie, dan wel een administratieve sanctie is.

B.47.2. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.24.3, is de in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde verzegeling een administratieve maatregel die onder meer tot doel heeft te voorkomen dat de automatische kansspelen in de kansspelinrichting klasse III (artikel 15/2, § 2, derde lid) en de elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen (artikel 15/2, § 3, derde lid) nog worden geëxploiteerd, in afwachting van een definitieve uitspraak van de Kansspelcommissie.

De verzegeling beoogt het algemeen belang, want zij is erop gericht verstoringen van de openbare orde en andere inbreuken die zijn vermeld in artikel 15/2, §§ 2 en 3, te doen stoppen.

B.47.3. In de parlementaire voorbereiding wordt dienaangaande vermeld :

« Het is dus aangewezen dat ook de gemeente, die ter zake een goed beeld heeft van de omstandigheden en kort op de bal kan spelen, kan tussenkomen en na vaststellingen van de lokale politie de Kansspelcommissie kan vatten om een sanctieprocedure in te stellen en in afwachting de inbreuk te doen stoppen door een tijdelijke verzegeling van de wedterminal uit te voeren, mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake. Een dergelijke maatregel heeft nauwelijks administratieve lasten voor de vergunninghouder en heeft geen impact op de bonafide handelende vergunninghouder » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51).

B.47.4. De verzegeling heeft derhalve geen repressief, maar enkel een bewarend karakter, en is niet strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Dienvolgens is het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet van toepassing op de verzegeling.

B.48. De verzoekende partijen voeren tevens een schending aan van het eigendomsrecht en van de vrijheid van ondernemen.

B.49.1. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft een draagwijdte die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, waardoor de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel vormen met diegene die zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling.

B.49.2. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

Een verzegeling heeft een verstoring van het genot van de eigendom tot gevolg en valt derhalve onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het voormelde Protocol, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.49.3. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.50. Zoals vermeld in B.49.2, beoogt de verzegeling het algemeen belang.

Daarnaast moet de verzegeling van de automatische kansspelen worden geacht te vallen binnen het normale bedrijfsrisico. De wet van 7 mei 1999 steunt immers op een tweevoudig principe (B.1.2) :

« - het uitbaten van kansspelen blijft – *a priori* – verboden;

- een uitbatingstoelating moet beschouwd worden als een voorrecht dat bij overtreding of schending van de opgelegde regels, onmiddellijk moet herroepen worden » (*Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-419/1, p. 2).

Daardoor is de mogelijkheid tot exploitatie van kansspelen per definitie de uitzondering en precair. De hypothese om plots, door de verzegeling, in de onmogelijkheid gesteld te worden om bepaalde automatische kansspelen te exploiteren wanneer daartoe dwingende redenen zijn, namelijk de verstoring van de openbare orde of andere inbreuken, zoals opgesomd in artikel 15/2, §§ 2 en 3, behoort tot het bedrijfsrisico van de exploitatie van kansspelen.

Omdat de administratieve sanctieprocedure en daarbij horende verzegeling (artikel 15/2, §§ 2 en 3) slechts zullen worden opgestart wanneer de overtreding kan worden toegerekend aan de vergunninghouder zelf, ongeacht of de tekortkoming zich situeert op het niveau van de exploitatie van het kansspel, dan wel de exploitatie van de kansspelinrichting (B.25.2), zijn het de gedragingen van de vergunninghouder zelf die aan de oorzaak van de noodzaak liggen tot verzegeling van de kansspeltoestellen. Hoewel de verzegeling er niet op gericht is de persoon die zich schuldig maakt aan die gedragingen te bestraffen, dient het feit dat die persoon zelf heeft gezorgd voor de noodzaak tot verzegeling wel in rekening te worden gebracht bij de beoordeling van de proportionaliteit van de verzegeling. Bovendien is de exploitatie van de

kansspelen voor de vergunninghouder C en F2, gelet op het bepaalde in B.33.2 steeds een nevenactiviteit, zodat het slechts om een bijkomende winstgevende activiteit gaat.

Ook wanneer de vergunninghouder C of F2 niet de eigenaar is van de verzegelde toestellen, maar die toestellen eigendom zijn van een vergunninghouder E die ze aan de vergunninghouder C of F2 ter beschikking stelt en beiden delen in de winst, valt de verzegeling niet buiten het normale bedrijfsrisico. De vergunninghouder E weet, of behoort te weten, dat de exploitatie van kansspelen precair is en te allen tijde kan worden beëindigd.

Daarnaast hebben de vergunninghouders C, F2 en E steeds de mogelijkheid om een schorsings- of vernietigingsberoep in te stellen bij de Raad van State tegen de beslissing tot verzegeling en kan tevens worden geopteerd voor een beroep bij de burgerlijke rechter. De omstandigheid dat de administratieve rechter in dat geval slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt, is niet van die aard dat aan de maatregel zijn redelijk karakter wordt ontnomen. Een rechter die over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt, mag, mits inachtneming van de discretionaire beoordelingsmacht van de overheid, een volwaardige toetsing doorvoeren, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen, met inbegrip van de beginselen van behoorlijk bestuur.

B.51. Het tweede onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

B.52. Volgens het derde onderdeel van het vierde middel, schendt het bestreden artikel 10 van de wet van 7 mei 2019 het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen, in zoverre het de burgemeester ertoe zou machtigen toestellen, geëxploiteerd door de vergunninghouders C en F2, te verzegelen zonder procedurele waarborgen. De inmenging moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van het eigendom.

B.53.1. De burgemeester moet bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid om over te gaan tot de verzegeling, rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (B.25.2, B.50).

Dienaangaande vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Het is dus aangewezen dat ook de gemeente, die ter zake een goed beeld heeft van de omstandigheden en kort op de bal kan spelen, kan tussenkomen en na vaststellingen van de lokale politie de Kansspelcommissie kan vatten om een sanctieprocedure in te stellen en in afwachting de inbreuk te doen stoppen door een tijdelijk verzegeling van de wedterminal uit te voeren, mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51).

B.53.2. De vaststelling dat in de procedurele waarborgen wel uitdrukkelijk is voorzien ten aanzien van personen die het voorwerp uitmaken van de sluitingsmaatregelen bedoeld in de artikelen 134*ter*, 134*quater*, 134*quinquies* en 134*septies* van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 9*bis* van de wet van 24 februari 1921 « betreffende het verhandelen van gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen » maakt geen discriminatie uit.

Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.53.3. De maatregelen die in het kader van die voormelde wetten door de burgemeester kunnen worden opgelegd, zijn van een andere en meer ingrijpende aard doordat zij de volledige sluiting van de betrokken inrichting tot gevolg hebben, terwijl de verzegeling van kansspelautomaten niet tot gevolg heeft dat de kansspelinrichting of de plaats waar de kansspelen werden uitgbaat niet meer toegankelijk zou zijn voor de uitbater of voor het publiek.

B.53.4. De verzegeling is, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, wel beperkt in de tijd. De bestreden bepalingen stellen immers dat de verzegeling geldt « in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie », hetgeen per definitie veronderstelt dat de verzegeling beperkt is in de tijd.

De vaststelling dat de verzegeling eindigt op het ogenblik dat de Kansspelcommissie een definitieve uitspraak heeft geveld, is logisch aangezien de Kansspelcommissie zich pas dan over de zaak ten gronde heeft gebogen en in voorkomend geval zelf een sanctie heeft kunnen opleggen.

Rekening houdend met de vaststelling dat de Kansspelcommissie zich dient te houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, moet de commissie, na door de gemeente te zijn geïnformeerd, de sanctieprocedure opstarten binnen een redelijke termijn.

Daarnaast bepalen artikel 15/4 tot 15/6 van de wet van 7 mei 1999 de te volgen proceduretermijnen, waardoor er ten aanzien van de Kansspelcommissie een bindende termijn geldt waarbinnen zij dient te beslissen.

De vaststelling dat de onderscheiden proceduretermijnen termijnen van orde zijn en geen vervaltermijnen, is niet van die aard dat aan de verzegeling haar grondwettig karakter wordt ontnomen. Wat de vervaltermijn in wezen van de ordetermijn onderscheidt, is dat het overschrijden ervan bevoegdheidsverlies meebrengt voor de overheid om alsnog op te treden. Dat verschil in sanctie neemt niet weg dat zowel verval- als ordetermijnen juridisch bindend zijn. Aldus blijft een overheid ook bij een ordetermijn gehouden tot het nemen van een herstelbeslissing binnen de door de rechter gestelde termijn. Een overschrijding van een ordetermijn kan overigens ook tot een aansprakelijkheidsvordering tegen de nalatige overheid aanleiding geven.

B.54. Het derde onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het antecedentenonderzoek (vijfde middel)

B.55. Het vijfde middel is gericht tegen artikel 19 van de bestreden wet. Het heeft betrekking op het antecedentenonderzoek in het kader van de aanvraag van een vergunning klasse C. Bij een aanvraag van een vergunning klasse C moet het advies van de burgemeester worden gevoegd overeenkomstig het standaardmodel dat als bijlage II gevoegd is aan het koninklijk besluit van 11 oktober 2018. Hierbij dient de burgemeester in het bijzonder na te gaan of er processen-verbaal werden opgesteld door de politie voor de verstoring van de

openbare orde, inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake slijterijen van gegiste dranken en de vergunning voor het verstrekken van sterke drank en op de wet van 7 mei 1999. Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft, zou de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C uitreiken.

Het vijfde middel bestaat uit twee onderdelen.

B.56.1. De verzoekende partijen voeren diverse nationale en internationale bepalingen aan.

Artikel 22 van de Grondwet :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

De artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet werden reeds eerder geciteerd.

B.56.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut.

Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, § 31; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, § 78).

B.56.3. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd ».

Artikel 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie werden reeds eerder geciteerd (B.4.2).

B.56.4. Diverse artikelen van de verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening

gegevensbescherming) » (hierna : de AVG) worden door de verzoekende partijen aangevoerd, namelijk artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 6 en 10 :

Artikel 1 van de AVG bepaalt :

« 1. Bij deze verordening worden regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens.

2. Deze verordening beschermt de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens.

[...] ».

Artikel 2 van de AVG bepaalt :

« 1. Deze verordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

[...] ».

Artikel 3 van de AVG bepaalt :

« 1. Deze verordening is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in de Unie, ongeacht of de verwerking in de Unie al dan niet plaatsvindt.

[...] ».

Artikel 4 van de AVG bepaalt :

« Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder :

1) ‘ persoonsgegevens ’ : alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (‘ de betrokkene ’); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon;

2) ‘ verwerking ’ : een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens;

[...]

11) ‘ toestemming ’ van de betrokkene : elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt;

[...] ».

Artikel 5 van de AVG bepaalt :

« 1. Persoonsgegevens moeten :

a) worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is (‘ rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie ’);

b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd (‘ doelbinding ’);

c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (‘ minimale gegevensverwerking ’);

d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren (‘ juistheid ’);

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 89, lid 1, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen (‘ opslagbeperking ’);

f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging (‘ integriteit en vertrouwelijkheid ’).

2. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen (‘ verantwoordingsplicht ’) ».

Artikel 6 van de AVG bepaalt :

« 1. De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan :

a) de betrokkene heeft toestemming gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;

b) de verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;

d) de verwerking is noodzakelijk om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;

f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.

2. De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX.

[...] ».

Artikel 10 van de AVG bepaalt :

« Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen mogen op grond van artikel 6, lid 1, alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden. Omvattende registers van strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid ».

B.57.1. Artikel 19 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In artikel 41 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° na de zin ‘ 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. ’ wordt de volgende zin ingevoegd : ‘ De aanvrager of, indien het gaat om een rechtspersoon, de bestuurders en zaakvoerders, mag over de vijf jaar die aan zijn aanvraag voorafgaat, geen ongunstige antecedenten vertonen inzake strafbare feiten of openbare orde die onverenigbaar zijn met de uitbating van een kansspelinrichting. De Koning bepaalt de nadere criteria dienaangaande. ’;

2° de woorden ‘ federale overheidsdienst Financiën ’ worden vervangen door de woorden ‘ Federale Overheidsdienst Financiën en de gewestelijke belastingadministratie ’ ».

B.57.2. Artikel 41 van de wet van 7 mei 1999 dient in samenhang te worden gelezen met het koninklijk besluit van 22 december 2000 « betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C » (hierna : het koninklijk besluit van 22 december 2000), zoals het gewijzigd werd bij het koninklijk besluit van 11 oktober 2018 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C ».

Artikel 1/1 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 bepaalt :

« Bij de aanvraag om een vergunning klasse C dient het door de bevoegde instantie ingevulde en ondertekende typedocument ‘ ADVIES BURGEMEESTER INZAKE KANSSPELINRICHTINGEN KLASSE III ’ te worden gevoegd waarvan het model als bijlage III bij dit besluit is gevoegd.

Bij ontstentenis van advies binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van de verzending of de datum van het ontvangstbewijs door de gemeente wordt het advies gunstig geacht en mag de procedure worden voortgezet.

Indien binnen de termijn bedoeld in het vorige lid niet is ingegaan op de adviesaanvraag, moet de aanvrager deze adviesaanvraag bij de vergunningsaanvraag voegen, samen met het bewijs van de datum van adviesaanvraag.

Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft met betrekking tot de plaatsing van maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij die besluit is gevoegd, kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C afleveren ».

Bijlage III van het koninklijk besluit van 22 december 2000, dat het model bevat voor het advies van de burgemeester inzake kansspelinrichtingen klasse III, bepaalt vervolgens dat de burgemeester moet nagaan of in de loop van de vijf voorgaande jaren, de aanvrager al dan niet het voorwerp heeft uitgemaakt van processen-verbaal, vastgesteld door de politie voor één van de volgende feiten :

« a. verstoring van de openbare orde;

b. een inbreuk van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953 en het koninklijk besluit van 3 april 1953 tot regeling van de uitvoering van de wetsbepalingen inzake slijterijen van gegiste dranken of de wet van 28 december 1983 betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank;

c. een inbreuk van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers gepleegd ten aanzien van een persoon jonger dan 18 jaar ».

B.57.3. Bij een aanvraag of hernieuwing van een vergunning klasse C dient het advies van de burgemeester te worden gevoegd overeenkomstig het standaardmodel dat als bijlage III gevoegd is bij het koninklijk besluit van 11 oktober 2018. Hierbij dient de burgemeester in het bijzonder na te gaan of er processen-verbaal werden opgesteld door de politie voor een van de bovengenoemde feiten. Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft, kan de Kansspelcommissie weigeren een vergunning klasse C uit te reiken.

B.58. De antecedentencontrole wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« [Twee leden] dienen *amendement nr. 16* (DOC 54 3327/002) in, dat ertoe strekt een artikel 12/2 in te voegen. Dat artikel strekt ertoe artikel 42 van dezelfde wet aan te vullen met de bepaling dat de ‘aanvrager over een periode van vijf jaar gunstige antecedenten inzake strafbare feiten en openbare orde die verband houden met de uitbating [moet] vertonen, waarvan de nadere criteria door de Koning worden bepaald’.

Dit amendement beoogt in het raam van het bekwaamheidsonderzoek dat bij de afgifte van een vergunning van klasse C wordt uitgevoerd, een antecedentenonderzoek in de wet op te nemen. De antecedenten die in overweging worden genomen, moeten betrekking hebben op de vijf jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag en verband houden met de uitbating.

[Een ander lid] acht die toevoeging terecht, maar nogal vaag geformuleerd. Wat wordt bedoeld met ‘strafbare feiten die verband houden met de uitbating’? Gaat het om fraude, om geweld, om zwartwerk, of om andere zaken? Wat zal in het koninklijk besluit worden vermeld? Ware het niet eenvoudiger een blanco strafregister te eisen (zonder rekening te houden met eventuele verkeersovertredingen)?

[Een ander lid] is van mening dat een blanco strafregister een [te] ruim opgevatte eis zou zijn ten opzichte van het hier beoogde doel. Er moet een verband zijn met de uitbating. Bovendien wordt wel degelijk gesproken van antecedenten, dat wil zeggen feiten die zich vóór de uitbatingsaanvraag hebben voorgedaan. Een koninklijk besluit zal duidelijkheid brengen omtrent de nadere voorwaarden. De gemeenten zullen ondersteuning krijgen om uit te maken wat wel of niet kan worden uitgebaat.

[Een ander lid] vindt dat er gevallen kunnen zijn waarin een persoon wegens feiten in verband met uitbating wordt veroordeeld, maar wel nadat de vergunning voor de uitbating werd afgegeven. *Quid* in een dergelijke situatie? Die persoon zou de uitbating mogen voortzetten, in tegenstelling tot de persoon die vóór de afgifte van de vergunning zou zijn veroordeeld? Hier duikt een probleem op in verband met een mogelijk verschil in behandeling. In alle gevallen dient even streng te worden opgetreden» (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 59*).

De antecedentencontrole is bedoeld als een veruitwendiging en een precisering van de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

B.59. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens doet ervan blijken dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen onder de bescherming van dat recht vallen : de naam, het adres,

de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens en informatie over bezittingen (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, §§ 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 66-68; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije*, §§ 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili t. Zwitserland*, §§ 55-57; 9 oktober 2012, *Alkaya t. Turkije*, § 29; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, § 26; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, § 31).

B.60. In een eerste onderdeel van het vijfde middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden artikel 19 van de wet van 7 mei 2019 alleen de kandidaat-vergunninghouders C aan een antecedentenonderzoek onderwerpt, en niet de andere kandidaat-vergunninghouders, noch kandidaat-exploitanten van « 3.3-toestellen ». Vóór de bestreden wetswijziging waren de vergunningsvoorwaarden soortgelijk voor alle aanvragers van vergunningen. Volgens de verzoekende partijen zou het verschil in behandeling niet op een objectief criterium berusten en zou er geen pertinente en redelijke verantwoording bestaan.

B.61.1. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de klasse van de aangevraagde vergunning, welke samenhangt met de klasse van de kansspelinrichting. Enkel de aanvragers van een vergunning klasse C die kansspelinrichtingen klasse III willen exploiteren, zijn onderworpen aan de antecedentencontrole.

B.61.2. Kansspelinrichtingen klasse III (drankgelegenheden) zijn recreatieve inrichtingen waar mogelijk ook minderjarigen aanwezig kunnen zijn (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35) en waar de kansspelen niet de hoofdactiviteit zijn van de kansspelinrichting. In dergelijke inrichtingen bestaat het risico dat de minderjarige bezoekers die uit zijn op recreatief vermaak, in verleiding worden gebracht om gebruik te maken van het kansspel. Derhalve dient de uitbater-vergunninghouder zelf onberispelijk gedrag te vertonen.

Een dergelijk risico bestaat niet ten aanzien van vergunninghouders A, B, E, F1 en F2. De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I en II is verboden voor personen jonger dan 21 jaar, met uitzondering van het meerderjarige personeel van de kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling. De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse IV alsook het deelnemen aan weddenschappen is verboden voor

minderjarigen (artikel 54, § 1). De vergunninghouders klasse E zijn de fabrikanten, plaatsers en herstellende van kansspeltoestellen, zodat die geen uitbaters van kansspelinrichtingen zijn. De andere vergunninghouders bevinden zich aldus in een fundamenteel andere positie.

B.61.3. Het risico manifesteert zich derhalve anders ten aanzien van vergunninghouders C dan ten aanzien van vergunninghouders A, B, E, F1 en F2. Ten aanzien van alle vergunninghouders bepalen de onderscheiden artikelen van de wet van 7 mei 1999 (artikel 31, 36, 41, 43/5 en 50) dat de aanvrager zich, naast het beschikken over politieke en burgerlijke rechten, moet gedragen « op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie », zodat de aanvraag op die grond kan worden geweigerd. Zoals reeds is vastgesteld in B.60, is de antecedentencontrole bedoeld als een veruitwendiging en een precisering van de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

Bovendien bepaalt artikel 5 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van het maximum aantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de criteria die ertoe strekken een spreiding van die inrichtingen te organiseren en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of stopzetting », voor wat de vergunninghouders F2 betreft :

« Bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen houdt de Kansspelcommissie rekening met volgende criteria :

- 1° de transparantie van de rechtspersoon van de aanvrager;
- 2° de solvabiliteit van de aanvrager;
- 3° de voorafgaande strafrechtelijke veroordelingen en vastgestelde administratieve, fiscale of andere inbreuken bij de aanvrager;
- 4° het beantwoorden door de aanvrager aan de vereisten van de functie met betrekking tot de professionaliteit;
- 5° de voorafgaande relevante ervaring van de aanvrager, waarbij de duurtijd van gelijkaardige activiteiten een indicatief element vormt;
- 6° het beleid van de aanvrager met betrekking tot de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;

7° het beleid van de aanvrager met betrekking tot de verzekering van een doeltreffende controle ».

Ook voor de vergunninghouders F2 moet rekening worden gehouden met de antecedenten (artikel 5, 3°).

B.61.4. Met de verplichte, in de wet opgenomen antecedentencontrole voor de vergunninghouders C heeft de wetgever een versterkt toezicht willen instellen voor die categorie van vergunninghouders die, in tegenstelling tot de andere vergunninghouders, in hun kansspelinrichting klasse III met minderjarigen in contact komen.

In de gegeven omstandigheden vermocht de wetgever redelijkerwijze erin te voorzien dat de in de wet opgenomen antecedentencontrole enkel geldt voor de vergunninghouders C en niet voor andere vergunninghouders.

B.62. Het eerste onderdeel van het vijfde middel is niet gegrond.

B.63. In het tweede onderdeel van het vijfde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van het recht op persoonlijke levenssfeer omdat de verwerking van de gegevens van het antecedentenonderzoek niet strikt noodzakelijk zou zijn en omdat er geen redelijk verband van evenredigheid zou zijn met de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999. Opdat een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toelaatbaar is, is immers vereist dat ze noodzakelijk is om een bepaald wettig doel te bereiken, hetgeen onder meer inhoudt dat een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken persoon en de belangen van de gemeenschap.

B.64.1. Zoals in B.56.2 is vermeld, zijn de rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, niet absoluut.

B.64.2. Het kan niet worden ontkend dat het antecedentenonderzoek een verwerking van de persoonsgegevens inhoudt, hetgeen inherent een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven omvat. Een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

B.64.3. Bij de beoordeling van dat evenwicht houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer rekening met de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 « tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens » (hierna : het Verdrag nr. 108) (EHRM, 25 februari 1997, *Z t. Finland*, § 95; grote kamer, 12 januari 2010, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 103).

Dat Verdrag nr. 108 bevat onder meer de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens : rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, evenredigheid, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht.

Datzelfde Verdrag is geactualiseerd bij een protocol tot amendering dat op 10 oktober 2008 voor ondertekening is opengesteld.

B.65.1. Een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven door middel van een verwerking van persoonsgegevens moet derhalve berusten op een redelijke verantwoording en dient evenredig te zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.65.2. Wat de evenredigheid betreft, houden het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie rekening met het al dan niet aanwezig zijn van de materiële en procedurele waarborgen in de betrokken regeling.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 59; beslissing, 29 juni 2006, *Weber en Saravia t. Duitsland*, § 135; 28 april 2009, *K.H. e.a. t. Slowakije*, §§ 60-69; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 101-103, 119, 122 en 124; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, §§ 37 en 42-44; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, §§ 35-37; 12 januari 2016, *Szabó en Vissy t. Hongarije*, § 68; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, en C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, punten 56-66).

B.66.1. De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie hebben, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*) en van artikel 22 van de Grondwet.

B.66.2. De bestaanbaarheid van wetskrachtige bepalingen met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met analoge grondwetsbepalingen of met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden bepalingen het Unierecht ten uitvoer brengen (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, punten 17 e.v.).

Te dezen dient rekening te worden gehouden met de AVG.

B.66.3. Vermits de bestreden bepalingen betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens die onder het toepassingsgebied van die wetgevingshandelingen van de Unie vallen, dienen de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in samenhang te worden gelezen met analoge grondwetsbepalingen en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.67. Door te voorzien in antecedentencontrole beoogde de wetgever de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich dient te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie te veruitwendigen en preciseren. Vergunninghouders C worden in hun kansspelinrichting klasse III immers mogelijkerwijs met minderjarigen geconfronteerd en moeten dus kunnen getuigen van een eervolle houding.

Aldus streeft de wetgever met de bestreden maatregel een legitieme doelstelling na.

B.68. De antecedentencontrole is adequaat om het nagestreefde doel te bereiken daar zij toelaat enkel die personen een vergunning te geven die zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

B.69. Nagegaan dient te worden welke impact de bestreden regeling, rekening houdend met de bestaande waarborgen, heeft op dat privéleven en of die regeling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de in B.66 vermelde waarborgen.

B.70.1. Door het indienen van de aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning klasse C bij de Kansspelcommissie, bevestigt de kandidaat-vergunninghouder dat hij op de hoogte is van en instemt met de wettelijke regeling zoals daarin is voorzien in de wet van 7 mei 1999, waaronder de mogelijkheid voor de Kansspelcommissie en de burgemeester van de gemeente waar de kansspelinrichting klasse III is gelegen, om de antecedenten, inzake strafbare feiten of openbare orde die onverenigbaar zijn met de uitbating van de kansspelinrichting over een periode van vijf jaar voorafgaand aan zijn aanvraag, te onderzoeken.

B.70.2. De Kansspelcommissie, die de antecedenten, via de in de bestreden wet beoogde controle, selecteert en verwerkt, dient de bepalingen van de AVG en van de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 30 juli 2018) na te leven.

B.70.3. De wet van 30 juli 2018 is van toepassing op elke geheel of gedeeltelijke geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op elke niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (artikel 2, eerste lid) en op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker op het Belgische grondgebied (artikel 4, eerste lid).

B.70.4. De rechtstreekse toepasselijkheid van de AVG in de interne wetgeving en het bestaan van de wet van 30 juli 2018 hebben tot gevolg dat de bestreden bepalingen niet meer zelf uitdrukkelijk de vereiste voorwaarden en verplichtingen moeten opnemen.

B.71. Het antecedentenonderzoek dat dient ter controle van de vereiste dat de vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie streeft een wettig doel na en houdt geen disproportionele inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in, zoals gewaarborgd door de voormelde nationale en internationale bepalingen.

B.72. Het tweede onderdeel van het vijfde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 11 van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », in zoverre de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid heeft de in artikel 15/3 van vermelde wet van 7 mei 1999 bedoelde sanctie met uitstel gepaard te doen gaan;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 maart 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen