

Rolnummer 7015
Arrest nr. 114/2021 van 16 september 2021

## A R R E S T

---

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

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût en emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 september 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 oktober 2018, heeft de nv « Rocoluc », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel, ingevolge het arrest van het Hof nr.109/2018 van 19 juli 2018 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 september 2018), beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers ».

Op 23 oktober 2018 hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en E. Derycke, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vlaemminck, Mr. R. Verbeke en Mr. S. Mathieu, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie met verantwoording ingediend.

Bij beschikking van 16 mei 2019 heeft het Hof beslist de zaak overeenkomstig de gewone rechtspleging voort te zetten.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

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

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vlaemminck en Mr. R. Verbeke.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 5 mei 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache, ter vervanging van emeritus rechter E. Derycke, 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 19 mei 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 19 mei 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 16 juni 2021.

Op de openbare terechtzitting van 16 juni 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Tulkens, voor de verzoekende partij;

. Mr. J. Roets en Mr. P. Paepe, tevens *loco* Mr. S. Sottiaux, voor de ivzw « European Gaming and Betting Association » (tussenkomen partij);

. Mr. R. Verbeke, tevens *loco* Mr. P. Vlaemminck, voor de Ministerraad;

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

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. Met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, vordert de nv « Rocoluc » de vernietiging van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 7 mei 1999), die door het Hof strijdig werd geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zijn arrest nr. 109/2018 van 19 juli 2018.

De verzoekende partij, die eveneens de verzoekende partij voor de Raad van State is in de zaak nr. 6885, die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 109/2018, is een naamloze vennootschap die actief is op het gebied van kansspelen. Zij baat een kansspelinrichting klasse II (speelautomatenhal) uit waarvoor zij over een vergunning B beschikt en zij heeft een aanvullende vergunning B+ voor de exploitatie van onlinekansspelen klasse II. Zij heeft bij de Raad van State een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie waarbij die aan een vennootschap die een kansspelinrichting klasse I (casino) met een vergunning A exploiteert, een aanvullende vergunning A+ voor het aanbieden van onlinecasinospelen en een aanvullende vergunning F1+ voor het aanbieden van onlineweddenschappen heeft toegekend. Het is in het kader van dat beroep dat de prejudiciële vraag werd gesteld die aanleiding heeft gegeven tot het voormelde arrest nr. 109/2018.

De verzoekende partij verantwoordt haar belang om in rechte te treden door het feit dat zij wordt benadeeld door de oneerlijke concurrentie die voortvloeit uit de gecumuleerde exploitatie, via eenzelfde domeinnaam, van kansspelen en weddenschappen die tot verschillende klassen behoren. Volgens de verzoekende partij maakt die gecumuleerde exploitatie het de betrokken vergunninghouders mogelijk een grotere zichtbaarheid en schaalvoordelen te genieten en aanzienlijke winsten te halen uit spelen, alsook winsten uit reclame, terwijl in de reële wereld een dergelijke gecumuleerde exploitatie niet mogelijk is.

A.1.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden om reden dat uit een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 20 juni 2017 blijkt dat het gecombineerde aanbod van weddenschappen en casinospelen op de internetsites van casino-operatoren, die alleen of in samenwerking met een partner handelen, geen oneerlijke praktijk vormt. Hij is van mening dat het correcte wettelijk kader eveneens in aanmerking moet worden genomen de ontvankelijkheid van het beroep te onderzoeken en dat het Hof in andere zin uitspraak kan doen dan in zijn vorige arresten. Volgens de Ministerraad toont het gegeven dat de kansspelinrichtingen tot dezelfde economische sector behoren en eenzelfde cliënteel kunnen delen, niet het belang van de verzoekende partij aan.

A.1.3. De ivzw « European Gaming and Betting Association » zet uiteen dat zij de collectieve belangen verdedigt van exploitanten van kansspelen, weddenschappen en andere soortgelijke spelen, welke die spelen aanbieden in de context van de eengemaakte Europese markt, met name via de informatiemaatschappij-instrumenten, en dat er zich onder haar leden houders bevinden van vergunningen die zijn toegekend door de Belgische Kansspelcommissie. Zij voert aan dat een vernietiging van de wet van 7 mei 1999 in de mate van de ongrondwettigheid die is vastgesteld bij het arrest nr. 109/2018, haar leden die kansspelen en weddenschappen exploiteren via de instrumenten van de informatiemaatschappij, zou beletten aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen via eenzelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's te exploiteren, zoals de Belgische overheden hen dat thans toelaten.

*Ten gronde*

*Ten aanzien van het enige middel*

A.2.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de wet van 7 mei 1999 de cumulatie van verscheidene aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen en van weddenschappen, door een enkele of meerdere vergunninghouders, via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt, terwijl, in de reële wereld, spelen en weddenschappen van verschillende aard niet op dezelfde fysieke plaats mogen worden aangeboden.

Zij verzoekt het Hof het middel gegrond te verklaren om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in B.8.2 en B.8.3 van het arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017 en in B.3 van het arrest nr. 109/2018.

A.2.2. De Ministerraad voert aan dat de argumenten die naar voren zijn gebracht in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 129/2017, die betrekking had op de onderscheiden situatie van de cumulatie van vergunningen door verscheidene vergunninghouders, onvoldoende zijn uiteengezet. Hij voegt eraan toe dat het Hof, in het kader van het te dezen onderzochte beroep tot vernietiging, niet langer gebonden is door de interpretatie van de Raad van State die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 109/2018 en dat het kan oordelen om de in het prejudicieel contentieux ongrondwettig verklaarde bepalingen niet te vernietigen.

Hij wijst erop dat de verwijzingsbeslissing van de Raad van State die aan de oorsprong ligt van het arrest nr. 109/2018 en de redenering die het Hof in dat arrest heeft gevolgd, berusten op een verkeerd begrip van de in het geding zijnde juridische context.

A.2.3. De verzoekende partij voert aan dat de Ministerraad, zonder enig nieuw element aan te brengen, terugkomt op vragen waarover het Hof zich reeds heeft uitgesproken. Zij voegt eraan toe dat het Hof, dat uitspraak doet over zowel de prejudiciële vraag als het beroep tot vernietiging, de mogelijkheid heeft gehad af te wijken van de interpretatie gevolgd door de verwijzende rechter of door de verzoekende partij en dat het dat niet heeft gedaan. Zij onderstreept dat het Hof geen voorbehoud heeft geformuleerd ten aanzien van het cumulatieverbod in de reële wereld, maar wel ten aanzien van de interpretatie volgens welke de cumulatie in de virtuele wereld zou zijn toegestaan. Volgens de verzoekende partij dient niet te worden afgeweken van de rechtspraak die in een identieke context is vastgelegd.

A.2.4. De tussenkomende partij onderstreept dat het Hof, in tegenstelling tot de procedures op prejudiciële vragen die aan de oorsprong lagen van de arresten nrs. 129/2017 en 109/2018, in het kader van het te dezen onderzochte beroep tot vernietiging, niet gebonden is door het verkeerde uitgangspunt van de Raad van State volgens hetwelk het voor de houders van vergunningen klasse A, B of F1 in het algemeen verboden zou zijn kansspelinrichtingen van onderscheiden klassen op eenzelfde fysieke plaats in de reële wereld te exploiteren.

A.2.5. Volgens de Ministerraad beschikte het Hof, bij de vorige procedures, niet over de nodige elementen om met het correcte juridische kader rekening te kunnen houden.

*Ten aanzien van het cumulatieverbod op dezelfde plaats in de reële wereld*

A.3.1. De Ministerraad is van mening dat er geen verschil in behandeling bestaat tussen de houders van hoofdvergunningen die de exploitatie van kansspelen in de reële wereld toelaten en de houders van aanvullende vergunningen die de exploitatie van kansspelen in de virtuele wereld toelaten. Hij voert aan dat de wet van 7 mei 1999 de gecumuleerde exploitatie van kansspelen en casinospelen in een kansspelinrichting klasse I (casino) in de reële wereld niet verbiedt. Aldus verbiedt de wet van 7 mei 1999 niet dat eenzelfde rechtspersoon op cumulatieve wijze in de reële wereld houder is van vergunningen klasse A, B en F1 en, in de virtuele wereld, van vergunningen klasse A+, B+ en F1+. Artikel 27 van de wet van 7 mei 1999 verbiedt alleen de cumulatie van een vergunning klasse E met een exploitatievergunning (klasse A, A+, B, B+, C, D, F1, F1+, F2, G1 en G2). Overigens, krachtens de artikelen 34 en 43/4 van dezelfde wet is de cumulatie van verschillende spelvormen verboden in de inrichtingen van klasse II (speelautomatenhallen) en van klasse IV (plaats die uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen). Artikel 28 van dezelfde wet voorziet evenwel niet in een vergelijkbaar verbod voor de inrichtingen van klasse I. Het is binnen die inrichtingen dus mogelijk om verschillende spelvormen te cumuleren. De Ministerraad geeft aan dat de beperkingen die voortvloeien uit artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moet worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding » niet beletten dat weddenschappen worden aangenomen in een casino via een « mobiele » kansspelinrichting klasse IV met de vergunning klasse F2. Hoewel dat koninklijk besluit aanleiding gaf tot een verschil in behandeling in zoverre het zou verbieden om in de reële wereld weddenschappen en casinospelen te cumuleren, en niet in de virtuele wereld, zou de daaruit voortvloeiende ongrondwettigheid haar oorsprong niet vinden in de wet van 7 mei 1999.

De Ministerraad besluit dat, volgens de rechtspraak van het Hof, de mogelijkheid om weddenschappen en casinospelen te cumuleren in de inrichtingen klasse I, mogelijkheid die bestaat in de reële wereld, moet gelden in de virtuele wereld. Weddenschappen kunnen bijgevolg ook worden geëxploiteerd op de internetsites van casino's die worden beheerd door houders van een vergunning A+. De ongrondwettigheid die is vastgesteld bij het arrest nr. 109/2018 kan derhalve niet gelden voor de internetsites die worden geëxploiteerd via een vergunning klasse A+.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat een gebouw in de reële wereld kan worden vergeleken met een domeinnaam in de virtuele wereld en dat een inrichting in de reële wereld overeenstemt met een URL in de virtuele wereld. Hoewel de wet van 7 mei 1999 het aanbieden van weddenschappen en van casinospelen binnen dezelfde inrichting in de reële wereld verbiedt, geldt dat verbod niet voor het aanbieden van die spelen in onderscheiden inrichtingen die zich in hetzelfde gebouw bevinden. Indien dat verbod wordt omgezet naar de virtuele wereld, dan zou het alleen verboden zijn weddenschappen en casinospelen te exploiteren via dezelfde URL (die overeenstemt met een inrichting), maar niet via dezelfde domeinnaam (die overeenstemt met een gebouw). Volgens de Ministerraad is het aanbieden van weddenschappen en van andere kansspelen via eenzelfde domeinnaam, maar via onderscheiden URL's, bij ontstentenis van een cumulatieverbod in de reële wereld en in de virtuele wereld, bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.4.1. De verzoekende partij voert aan dat een verschil in behandeling bestaat, aangezien het in de reële wereld verboden is op eenzelfde plaats vergunningen van onderscheiden klassen te exploiteren, zoals blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State, uit die van het Hof, uit de artikelen 28, 34 en 43/4, § 1, eerste en derde lid, van de wet van 7 mei 1999, uit de rechtsleer en uit de praktijk. De afwezigheid van de term « uitsluitend » in artikel 28 van die wet heeft niet tot gevolg dat andere spelen dan die welke zijn toegestaan voor de inrichtingen klasse I in die inrichtingen kunnen worden geëxploiteerd. De afwezigheid van die term is te verklaren door het feit dat andere activiteiten dan de kansspelen zijn toegestaan in de casino's, zoals het uitbaten van een bar of een restaurant of het organiseren van andere socioculturele activiteiten. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, zou de exploitatie van weddenschappen in een inrichting klasse I strijdig zijn met de artikelen 28 en 43/4 van de wet van 7 mei 1999.

Indien het Hof zijn oordeel volgens hetwelk de wet van 7 mei 1999 niet voorziet in een cumulatieverbod in de virtuele wereld, zou herzien, dan zou het moeten oordelen dat het cumulatieverbod in de reële wereld van toepassing is in de virtuele wereld, gelet op het accessoire karakter van de aanvullende vergunningen ten opzichte van de hoofdvergunningen. In dat geval zou het Hof moeten oordelen dat er geen verschil in behandeling is. De verzoekende partij voert aan dat het verbod om op eenzelfde plaats, fysiek of virtueel, verschillende vergunningen van verschillende types te cumuleren, logisch is in het licht van de wettelijke classificatie van de kansspelinrichtingen en van de daaraan verbonden juridische regeling.

A.4.2. De verzoekende partij betwist het feit dat de cumulatie van verschillende URL's via eenzelfde domeinnaam kan worden vergeleken met de cumulatie van verschillende onderscheiden inrichtingen die zich in hetzelfde gebouw bevinden. De onderscheiden URL's die evenwel toegankelijk zijn via eenzelfde domeinnaam confronteren de speler steeds met een spelaanbod waar hij niet naar op zoek was. Het gebruik van een verschillende URL zou niet kunnen worden gelijkgesteld met de verplaatsing tussen verschillende inrichtingen die zich in eenzelfde gebouw bevinden. Het gebruik van hyperlinks die verwijzen naar een pagina van een internetsite waar kansspelen van een andere klasse worden aangeboden, zonder nieuwe identificatie, komt erop neer op eenzelfde fysieke plaats of in eenzelfde inrichting kansspelen te exploiteren die tot onderscheiden klassen behoren.

A.5. Volgens de tussenkomenende partij kan een algemeen cumulatieverbod in de reële wereld niet worden afgeleid uit de wet van 7 mei 1999, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan. Allereerst, door het gebruik van de term « uitsluitend » in de artikelen 34 en 43/4 van de wet van 7 mei 1999 heeft de wetgever alle spelvormen willen uitsluiten die geen kansspelen zijn in de zin van artikel 3 van dezelfde wet, en niet de cumulatie van kansspelen. Ten tweede is het enige cumulatieverbod dat rechtstreeks voortvloeit uit de wet van 7 mei 1999, bepaald in artikel 27 ervan. Krachtens die bepaling is het verboden een vergunning klasse E te cumuleren met een vergunning klasse A, A+, B, B+, C, D, F1, F1+, F2, G1 en G2. De wet van 7 mei 1999 verbiedt daarentegen niet vergunningen klasse A, B en F1 te exploiteren op eenzelfde fysieke plaats. Een bepaalde cumulatie van vergunningen is toegestaan op voorwaarde dat de wetgever die niet uitdrukkelijk verbiedt. Ten derde kan een algemeen verbod om vergunningen klasse A, B en F1 te cumuleren, evenmin worden afgeleid uit artikel 4 van het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010. In de eerste plaats betreft het een reglementaire bepaling. Vervolgens verbiedt die bepaling alleen de cumulatie, in eenzelfde fysieke inrichting, van enerzijds een vergunning klasse F2 en anderzijds een vergunning klasse A, B en C.

De parlementaire voorbereiding die ten grondslag ligt aan 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 » bevestigt de afwezigheid van een algemeen cumulatieverbod in de reële wereld.

Het is niet aangetoond dat de wetgever de cumulatie, op algemene wijze, in de reële wereld en in de virtuele wereld wil verbieden. De wil van de wetgever is op zijn minst onzeker en niet duidelijk.

A.6.1. De Ministerraad voert aan dat het niet verboden is om in een casino, enerzijds, een evenement (bijvoorbeeld : het volgen van een voetbalwedstrijd op groot scherm) te organiseren en, anderzijds, tegelijkertijd weddenschappen aan te nemen met betrekking tot dat evenement binnen het casino, in een afgebakend deel van de inrichting. Artikel 28 van de wet van 7 mei 1999, in samenhang gelezen met het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010, kan niet zo worden geïnterpreteerd dat het uitsluitend tot doel heeft socioculturele activiteiten in de casino's toe te staan.

A.6.2. Volgens de Ministerraad zou de toegang tot een ander soort kansspel via een onderscheiden URL steeds een nieuwe identificatie vereisen. Hij voert aan dat de houders van aanvullende vergunningen die tegelijkertijd casinospelen en weddenschappen exploiteren, hun merk en een overkoepelende internetsite die dat merk gebruikt, kunnen behouden.

#### *Ten aanzien van de ontstentenis van een redelijke verantwoording*

A.7.1. De Ministerraad is van mening dat het verschil in behandeling verantwoord is in het licht van de doelstellingen van bescherming van de speler en kanalisatie van het aanbod die de wetgever nastreeft. Enerzijds vereist de invoering van een daadwerkelijk beleid inzake kanalisatie dat de legale operatoren wordt toegestaan op hun internetsites producten aan te bieden met een identieke of zelfs grotere aantrekkingskracht dan die van de illegale operatoren. Anderzijds zwakt de scheiding van de spelersaccounts de doeltreffendheid van de maatregelen op het vlak van beperking aanzienlijk af, ten koste van de beoogde bescherming van de speler. Volgens de Ministerraad heeft de Europese Commissie, in de aanbeveling 2014/478/EU van de Commissie van 14 juli 2014 « betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen », erop gewezen dat, wanneer een hoog niveau van bescherming van de speler wordt beoogd, een speler slechts mag beschikken over één spelersaccount bij een operator, en niet over een enkele spelersaccount per soort van vergunning waarover die operator zou beschikken.

Volgens de Ministerraad heeft de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie in zijn conclusies van 8 april 2019 gesteld dat het uitgangspunt van de arresten van het Grondwettelijk Hof nrs. 129/2017, 108/2018 en 109/2018 verkeerd was, dat het cumulatieverbod in de reële wereld niet geldt in de virtuele wereld en dat de exploitatie van de kansspelen in de reële wereld en de exploitatie ervan in de virtuele wereld geen vergelijkbare situaties zijn.

A.7.2. De verzoekende partij voert aan dat het verschil in behandeling niet verantwoord is door de doelstellingen inzake de bescherming van de speler en de kanalisatie van het aanbod. Allereerst is het standpunt dat de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie heeft geformuleerd in zijn conclusies van 8 april 2019 niet bindend voor het Hof van Cassatie, noch voor het Grondwettelijk Hof. De advocaat-generaal heeft bovendien gesteld dat het middel dat is voorgelegd aan het Hof van Cassatie, niet gegrond was, daar het steunde op de onjuiste veronderstelling dat de wet van 7 mei 1999 op zich de cumulatie in de virtuele wereld verbiedt. De advocaat-generaal heeft zich niet uitgesproken over de vraag of de afwezigheid van een cumulatieverbod in de virtuele wereld bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Ten tweede is niet aangetoond dat het cumulatieverbod het spel dermate moeilijk zou maken voor de speler dat die laatste zich zou afwenden van het legale aanbod van kansspelen en zich zou wenden tot het illegale aanbod, noch dat het illegale aanbod uitgebreider en meer toegankelijk zou zijn in de virtuele wereld dan in de reële wereld. Ten derde leidt het cumulatieverbod niet noodzakelijk tot een opsplitsing van de beperkende maatregelen en is een toelating tot cumulatie niet nodig om het beoogde beschermingsniveau te bereiken. De opsplitsing van de beperkende maatregelen kan worden voorkomen dankzij het centraliseren van de gegevens betreffende een speler of dankzij het toezicht dat wordt uitgeoefend door een onafhankelijke regulerende autoriteit ten aanzien van de toepassing van die maatregelen. Ten vierde geeft de verzoekende partij aan de voormelde aanbeveling 2014/478/EU van de Europese Commissie van 14 juli 2014 een draagwijdte die deze niet heeft. De Europese Commissie spreekt zich daarin niet uit over de mogelijkheid dat afzonderlijke accounts worden gecreëerd indien het nationaal recht voorziet in verschillende soorten vergunningen, noch over de gevolgen die afzonderlijke accounts kunnen hebben voor de bescherming van de speler.

A.7.3. De tussenkomenende partij is van mening dat de houders van vergunningen klasse A, B of F1 en de houders van vergunningen klasse A+, B+, of F1+ niet vergelijkbaar zijn, aangezien zij onderscheiden producten en diensten via verschillende middelen aanbieden. De eerste categorie van houders exploiteert kansspelen in een kansspelinrichting die een gebouw of een fysieke plaats is, terwijl de tweede categorie van houders kansspelen exploiteert via de instrumenten van de informatiemaatschappij. De tussenkomenende partij verwijst in dat verband naar de parlementaire voorbereiding die ten grondslag ligt aan de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen », naar een wetsvoorstel « houdende diverse wijzigingen inzake kansspelen » en naar de voormelde conclusies van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie van 8 april 2019.

Volgens de tussenkomenende partij dient, indien het Hof het bestaan van een lacune vaststelt, de wetgever en niet het Hof die lacune op te vullen, zo niet wordt afbreuk gedaan aan de beoordelingsmarge van de wetgever en aan het beginsel van de scheiding der machten. Zij voert aan dat de wetgever beschikt over verschillende oplossingen om die lacune te verhelpen. In de eerste plaats zou de wetgever kunnen kiezen voor een algemene of aangepaste uitdrukkelijke toelating voor de cumulatie van vergunningen van onderscheiden klassen in de reële wereld en in de virtuele wereld. Een amendement dat is besproken tijdens de parlementaire voorbereiding die ten grondslag ligt aan de wet van 7 mei 2019, ging in die richting. Dat amendement is ingetrokken. De tussenkomenende partij voert aan dat de wetgever van 2019 heeft beslist de cumulatie van vergunningen in een inrichting of op een website niet te verbieden. Ten tweede zou de wetgever het verbod om bepaalde vergunningen van onderscheiden klassen in de reële wereld te cumuleren, kunnen combineren met de toelating om bepaalde vergunningen in de virtuele wereld te cumuleren. Aangezien, in het licht van het doel van de kanalisatie, het aanbieden van kansspelen in de reële wereld niet vergelijkbaar is met het aanbieden van kansspelen in de virtuele wereld, zou het verantwoord zijn om, onder bepaalde voorwaarden, de cumulatie van de vergunningen A+, B+ en F1+ met betrekking tot eenzelfde URL toe te laten. Ten derde zou de wetgever kunnen kiezen voor een gedeeltelijk of volledig cumulatieverbod in de reële wereld en/of in de virtuele wereld.

Volgens de tussenkomenende partij blijkt uit de voormelde conclusies van 8 april 2019 van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie ook dat het niet aan het Grondwettelijk Hof staat de betwiste lacune op te vullen. De tussenkomenende partij voert aan dat, indien het Hof die lacune zou opvullen, het daarmee afbreuk zou doen aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Zij verwijst naar de artikelen 63 tot 66 en 70 van de wet van 7 mei 1999.

A.7.4. De Ministerraad voert aan dat de toegenomen aanwezigheid van illegale kansspelen op het internet aan de oorsprong ligt van de aanneming van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen ». Hij zet uiteen dat een centralisatie van de gegevens betreffende een speler thans niet bestaat en dat de keuze tussen verschillende beperkende maatregelen toekomt aan de wetgever. Volgens de Ministerraad laat het verschil in behandeling, in het bestaande kader, toe de doelstellingen inzake kanalisatie en bescherming van de speler te bereiken.

*Ten aanzien van de schending van het recht van de Europese Unie*

A.8.1. De Ministerraad voert aan dat een vernietiging tot gevolg zou hebben onevenredige beperkingen op te leggen die in strijd zijn met het recht van de Europese Unie, en het algemeen beleid inzake kansspelen in het gedrang te brengen.

Verwijzend naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 128/2011 van 14 juli 2011 (B.14 tot B.20) en naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 28 februari 2018 in zake *Sporting Odds* (C-3/17, punten 40 e.v.) is de Ministerraad van mening dat dient te worden nagegaan of de bestreden bepalingen, in die zin geïnterpreteerd dat zij het aanbieden van verschillende soorten spelen via verschillende aan eenzelfde domeinnaam verbonden URL's uitsluiten, noodzakelijk zijn om de doelstellingen inzake bescherming van de gebruiker en het bestrijden van illegale operatoren te bereiken. Verwijzend naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 4 oktober 2018 in zake *Commissie t. Frankrijk* (C-416/17) geeft de Ministerraad aan dat een dergelijke evenredigheidstoets noodzakelijk is om een schending van het Europees recht te voorkomen.

De Ministerraad voert aan dat er minder beperkende maatregelen bestaan om de voormelde doelstellingen te bereiken, die de consument beschermen op een manier die vergelijkbaar is met die in de reële wereld, zoals een systeem van afzonderlijke verbinding per internetpagina (of URL) waarop vergunningsplichtige spelen beschikbaar zijn. Hij voegt eraan toe dat het verbod om spelen en weddenschappen die tot verschillende klassen behoren op dezelfde internetsite aan te bieden, niet toelaat het risico te verminderen dat de speler wordt geconfronteerd met een aanbod waar hij niet naar op zoek was, daar de webbrowsers het mogelijk maken uiterst snel van pagina te veranderen, verscheidene vensters of tabbladen simultaan te openen en internetsites onder de « favorieten » te bewaren, waardoor gemakkelijk kan worden gewisseld tussen verschillende URL-adressen.

Hij besluit hieruit dat het beroep tot vernietiging dient te worden verworpen daar de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zijn geschonden.

A.8.2. De verzoekende partij voert aan dat het Hof niet kan vaststellen dat het verschil in behandeling niet verantwoord is en tegelijk de handhaving ervan in de rechtsorde behouden in naam van het recht van de Europese Unie, wanneer dat laatste niet vereist om een dergelijk verschil in behandeling in te voeren. Zij voert aan dat het beroep geen betrekking heeft op de vraag of de vernietiging van een bepaling van de wet van 7 mei 1999 die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zou leiden tot een schending van het primair recht van de Europese Unie.

Volgens de verzoekende partij schendt het cumulatieverbod het recht van de Europese Unie niet. Zij voert aan dat het Hof, bij zijn arrest nr. 128/2011 (B.11), heeft geoordeeld dat het verbod om vergunningen van onderscheiden klassen te exploiteren op eenzelfde plaats in de reële wereld een beperking inhoudt van het vrij verrichten van diensten die voldoet aan de vereiste van noodzakelijkheid. De verzoekende partij is van mening dat het feit dat naar een andere internetsite moet worden gezocht of dat die andere site moet worden bewaard en gebruikt als favoriet, in plaats van daartoe toegang te hebben door gewoon te klikken op een hyperlink, een rem vormt voor de speler. Ten slotte kan het voormelde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 28 februari 2018 inzake *Sporting Odds* niet worden doorgetrokken. De Hongaarse regeling die in dat arrest in het geding is, is beperkender dan de Belgische regeling. De door de twee regelingen nagestreefde doelstellingen zijn verschillend. De Belgische regeling voldoet aan de evenredigheidstoets.



- B -

B.1. Bij een beroep dat is ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, vordert de verzoekende partij de gedeeltelijke vernietiging van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » in de mate van de ongrondwettigheid die door het Hof bij zijn arrest nr. 109/2018 van 19 juli 2018 is vastgesteld.

Het Hof onderzoekt het beroep in zoverre het is gericht tegen de voormelde wet van 7 mei 1999, zoals zij van kracht was op de datum van het instellen van het beroep, zijnde vóór de wijziging ervan bij 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 ».

B.2. Bij zijn vernietigingsarrest nr. 108/2018 van 19 juli 2018 heeft het Hof geoordeeld dat de wet van 7 mei 1999 verbiedt om spelen en weddenschappen van verschillende aard op dezelfde fysieke plaats aan te bieden, dat het aanbod van kansspelen in de reële wereld vergelijkbaar is met het aanbod van kansspelen in de virtuele wereld en dat de wet van 7 mei 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre zij de cumulatie, door verschillende houders, van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt.

Bij zijn voormelde arrest nr. 109/2018 dat op prejudiciële vraag is gewezen, heeft het Hof geoordeeld dat de wet van 7 mei 1999 eenzelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen verbiedt kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen in eenzelfde kansspelinrichting, dat wil zeggen in dezelfde gebouwen of op dezelfde plaatsen waar één of meer kansspelen worden uitgbaat, en dat het gelijkheidsbeginsel vereist dat het een houder van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen verboden wordt kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen via één en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's.

B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij bij het beroep.

B.3.2. De verzoekende partij is een naamloze vennootschap die actief is op het gebied van kansspelen. Zij exploiteert een kansspelinrichting klasse II (speelautomatenhal) waarvoor zij over een vergunning B beschikt, en zij heeft een aanvullende vergunning B+ om onlinekansspelen van klasse II te exploiteren.

B.3.3. In die hoedanigheid doet de verzoekende partij blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de wet van 7 mei 1999 die de exploitatie van kansspelen regelt.

De exceptie wordt verworpen.

B.4. Het thans onderzochte beroep tot vernietiging noopt het Hof ertoe de in het arrest nr. 109/2018 vastgestelde ongrondwettigheid te bevestigen in het vernietigingscontentieux.

B.5. Rekening houdend met de vernietiging die reeds is uitgesproken bij het arrest nr. 108/2018, dient te worden nagegaan of hetgeen in dat arrest werd geoordeeld met betrekking tot de cumulatie, door verschillende houders, van vergunningen van onderscheiden klassen met het oog op de exploitatie van kansspelen en weddenschappen binnen dezelfde kansspelinrichting of via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's, geldig is wanneer dezelfde cumulatie zich voordoet bij een zelfde houder.

B.6. De Ministerraad en de tussenkomende partij tonen niet aan dat de situatie van een zelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen zich onderscheidt van de situatie van verschillende houders, ten aanzien van de onderzochte cumulatie.

B.7.1. Bij zijn arrest nr. 109/2018 heeft het Hof geoordeeld :

« B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 34 en 43/4 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Het Hof wordt verzocht die bepalingen te onderzoeken in zoverre zij het een en dezelfde houder van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen mogelijk zouden maken om kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's, terwijl zij het eenzelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen niet mogelijk zouden maken om op een en dezelfde fysieke plaats in de reële wereld kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen.

[...]

B.2. Bij zijn arrest nr. 129/2017 van 9 november 2017 heeft het Hof geoordeeld :

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

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

[...]

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

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

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

Het reguleren van illegale kansspelen draagt bij tot het beteugelen van deelneming aan kansspelen en is een geschikt en proportioneel middel om de aan het kansspelbeleid ten grondslag liggende doelstellingen te bereiken. Door het legale aanbod te beperken komt men tegemoet aan één van de pijlers van het kansspelbeleid zijnde de bescherming van de speler tegen gokverslaving.

[...]

Het voorontwerp vertrekt zoals de wet van 7 mei 1999 van het principe dat het uitbaten van kansspelen *a priori* verboden is. Uitzonderingen kunnen worden toegestaan door een stelsel van vergunningen. Het principiële exploitatieverbod blijft als uitgangspunt gehandhaafd, met

als gevolg dat het verlenen van vergunningen slechts in beperkte mate binnen de door de wet voorziene grenzen kan toegelaten worden ” (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

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

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

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

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

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

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

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

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

B.8.2. De regulering van kansspelen en de beperking van het aanbod strekken ertoe de spelers te beschermen, met name tegen de risico's van verslaving die inherent zijn aan dat soort activiteit. Het verbod om verschillende soorten spelen en weddenschappen op dezelfde fysieke plaats aan te bieden draagt bij tot de bescherming van de spelers, aangezien het hen ertoe verplicht zich te verplaatsen om toegang te hebben tot andere spelen of weddenschappen. Het heeft ook tot gevolg te vermijden dat de spelers in verleiding worden gebracht om andere spelen te spelen dan die welke zij van plan waren te spelen of weddenschappen aan te gaan terwijl zij dat niet van plan waren, aangezien zij niet rechtstreeks worden geconfronteerd met een aanbod dat zij niet hadden gezocht.

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

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

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

B.10.2. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudicieel contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen te handhaven, moet het Hof vaststellen dat het voordeel dat uit de niet gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen, wat te dezen niet het geval is '.

B.3. Om dezelfde redenen als die van het voormelde arrest [nr. 129/2017] dient de in deze zaak gestelde prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

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

B.7.2. Om dezelfde redenen als die welke in dat arrest zijn vervat, is het enige middel gegrond.

De wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » dient dus te worden vernietigd in zoverre zij een zelfde houder de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen en het aannemen van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers », in zoverre zij een zelfde houder de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen en het aannemen van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 september 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût