

Rolnummers 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 en 7296
Arrest nr. 177/2021 van 9 december 2021

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot gehele of 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 nv « Derby » en de nv « Tiercé Ladbroke », door de nv « Betcenter Group », door E.G., door de bvba « World Football Association », door de nv « Belgische PMU » en door de nv « Rocoluc » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 november 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3, 2°, 18, 20, 2°, 21, 3° en 4°, 22, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31 van de wet 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 nv « Derby » en de nv « Tiercé Ladbroke », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Joassart, advocaat bij de balie te Brussel.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 november 2019, heeft de nv « Betcenter Group », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Wynant en Mr. A. Loubkine, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 november 2019, heeft E.G., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Philippe en Mr. J.-F. Libert, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 28, 1°, en 31, 1°, van dezelfde wet.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 november 2019, heeft de bvba « World Football Association », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Spiegl en Mr. C. Maczkovics, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 20, 2°, 21, 3° en 4°, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31, 1° en 2°, van dezelfde wet.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 november 2019, heeft de nv « Belgische PMU », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Spiegl en Mr. C. Maczkovics, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 20, 2°, en 21, 3° en 4°, van dezelfde wet.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 november 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4, 20, 24 en 36 van dezelfde wet door de nv « Rocoluc », de nv « Fremoluc » en Frédéric Van den Berghe, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 en 7296 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de vzw « UBA-BNGO », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Van Damme en Mr. D. Pattyn, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen (tussenkomen partij in de zaak nr. 7277);

- de nv « Nationale Loterij », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Ryckman, advocaat bij de balie te Brussel (tussenkomenende partij in alle zaken);

- de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Ryckaert, advocaat bij de balie te Brussel (tussenkomenende partijen in alle zaken);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vlaemminck, Mr. R. Verbeke en Mr. A. Couwenbergh, advocaten bij de balie te Brussel.

Alle verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 14 juli 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 september 2021 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van meerdere verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 22 september 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 20 oktober 2021.

Op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Joassart en Mr. A. Paternostre, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277;

. Mr. L. Marquet *loco* Mr. P. Vansteenkiste, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7279;

. Mr. M. Clément de Cléty, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. D. Philippe en Mr. J.-F. Libert, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7280;

. Mr. O. Bertin, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. Y. Spiegl en Mr. C. Maczkovics, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291;

. Mr. F. Tulkens, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296;

. Mr. D. Pattyn, voor de vzw « UBA-BNGO » (tussenkomenende partij in de zaak nr. 7277);

. Mr. L. Clément de Cléty, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. D. Ryckaert, voor de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » (tussenkomenende partijen in alle zaken);

. Mr. R. Verbeke en Mr. A. Couwenbergh, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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 het belang*

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten uiteen dat zij actief zijn op het gebied van kansspelen en weddenschappen, in het bijzonder weddenschappen op paardenwedrennen, dat zij vergunninghouders F1 en F2 zijn en dat zij kansspelinrichtingen klasse IV exploiteren. Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen 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 bestreden wet) hen rechtstreeks en ongunstig raken, aangezien zij hun activiteiten beperken en hen aan dwingende verplichtingen onderwerpen.

A.1.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zet uiteen dat zij actief is op het gebied van sportweddenschappen, dat zij vergunninghouder F1 en F1+ is en dat zij 85 kansspelinrichtingen klasse IV exploiteert. Zij meent rechtstreeks en ongunstig te worden geraakt door de bestreden wet, in zoverre die extra verplichtingen oplegt aan de kansspelinrichtingen klasse IV, die bovendien voor hen tot een omzetverlies zullen leiden ten voordele van de dagbladhandelaars.

A.1.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 zet uiteen dat zij zich af en toe naar een wedkantoor begeeft om er voor geringe bedragen te spelen, vaak op automatische kansspelen, en dat zij de door de wedkantoren geboden gezelligheid weet te waarderen. Zij doet gelden dat de bestreden wet haar situatie rechtstreeks en ongunstig raakt in zoverre zij, enerzijds, de toegang tot de automatische kansspelen voortaan geweigerd ziet tot de leeftijd van 21 jaar en in zoverre zij, anderzijds, voortaan verplicht is om haar identiteitskaart voor te leggen telkens als zij zich naar een wedkantoor begeeft.

A.1.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 zet uiteen dat een van haar hoofdactiviteiten bestaat in het aannemen van weddenschappen, met name voor rekening van de verzoekende partij in de zaak nr. 7291. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 legt uit dat zij over vergunningen F1 en F1+ beschikt, alsook over vergunningen F2 die het haar mogelijk maken kansspelinrichtingen klasse IV te exploiteren en dat zij de toekenning van de nieuwe vergunning F1P heeft aangevraagd die bij de bestreden wet wordt vereist voor het organiseren van weddenschappen op paardenwedrennen.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7291 zet uiteen dat een van haar activiteiten de organisatie van weddenschappen is, dat zij over een vergunning F1 beschikt en dat zij de toekenning van een vergunning F1P heeft aangevraagd.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 doen gelden dat de bestreden wet hun situatie rechtstreeks en ongunstig raakt in zoverre (1) de Kansspelcommissie hun kan verbieden hun activiteiten uit te oefenen, (2) de door de bevoegde federatie erkende renvereniging kan weigeren om hun toestemming te verlenen om onderlinge weddenschappen en weddenschappen tegen vaste notering te organiseren op paardenwedrennen die door die vereniging in België worden georganiseerd of die plaatsvinden in het buitenland en (3) de verzoekende partijen met de renvereniging die de paardenwedren in België organiseert waarvoor zij weddenschappen wensen aan te bieden, een overeenkomst dienen te sluiten waarbij zij een « vergoeding » ten voordele van de betrokken renvereniging dienen te betalen.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 doet bovendien gelden dat de bestreden wet haar situatie rechtstreeks en ongunstig raakt, in zoverre (1) zij een convenant met de gemeente dient te sluiten om een vaste kansspelinrichting klasse IV te kunnen exploiteren, (2) zij geen vaste kansspelinrichting klasse IV mag exploiteren in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en (3) zij de identiteit dient te controleren van de personen die toegang willen krijgen tot een vaste kansspelinrichting klasse IV en ze in een register dient in te schrijven.

A.1.5. De eerste verzoekende partij in de zaak nr. 7296 zet uiteen dat zij een kansspelinrichting klasse II exploiteert waarvoor zij over een vergunning B beschikt en dat zij een aanvullende vergunning B+ bezit om kansspelen van klasse II online te exploiteren. De tweede verzoekende partij in de zaak nr. 7296 zet uiteen dat zij een kansspelinrichting klasse III exploiteert waarvoor zij over een vergunning C beschikt. De derde verzoekende partij in de zaak nr. 7296 zet uiteen dat zij de gedelegeerd bestuurder van de eerste twee verzoekende partijen is en dat zij bovendien kansspelen heeft gespeeld en nog kan spelen. De eerste twee verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 doen gelden dat de bestreden wet tussen de verschillende exploitanten van kansspelen en tussen de verschillende vergunninghouders discriminaties doet ontstaan die een verstoring van de concurrentie veroorzaken die nadelig is voor hen. De derde verzoekende partij in de zaak nr. 7296 doet gelden dat de bestreden wet onverantwoorde verschillen in behandeling doen ontstaan met betrekking tot de bescherming van de spelers en dat zij het niveau van bescherming van de spelers aanzienlijk zonder verantwoording vermindert.

A.2.1. De vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons », tussenkomen partijen in de zaken nrs. 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 en 7296, zetten uiteen dat de eerste tussenkomen partij de sportfederatie is die de paardenwedrennen in België organiseert en dat zij bestaat uit vijf erkende Belgische renverenigen, waarvan er een de tweede tussenkomen partij is. Bij het beschrijven van de werking van de sector van de paardenwedrennen leggen zij uit, enerzijds, dat de renverenigen de wedrennen organiseren, het beheer van de renbanen ten laste nemen, waken over het goede verloop van de wedrennen en aan de winnaars de prijzen uitbetalen, waardoor de keten van de socioprofessionele actoren van de sector (fokkers, eigenaars, trainers, jockeys) wordt gefinancierd, en, anderzijds, dat de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen », wier financiering voortvloeit uit de bijdragen die door de renverenigen en door de socioprofessionele actoren van de sector worden betaald, een rol van toezicht en van controle uitoefent, een « Stud Book » bijhoudt, het paspoort en het afstammingsbewijs van de paarden, de « recettes couleur » (kleuren van de jockeyjasjes) en de vergunningen voor amateurs en profs uitreikt, een infoblad uitgeeft en een nationaal renprogramma opstelt. Zij beklemtonen dat de bestreden wet erin voorziet dat een vergunninghouder F1P, teneinde weddenschappen op paardenwedrennen aan te bieden op alle wedrennen die door de Belgische renverenigen in België worden georganiseerd of op de wedrennen die in het buitenland worden georganiseerd, de toestemming van alle erkende Belgische renverenigen moet verkrijgen en hun een vergoeding moet betalen. Zij steunen hun belang om tussen te komen op het feit dat die nieuwe inkomstenbron zou verdwijnen in geval van vernietiging van artikel 21, 3° of 4°, van de bestreden wet.

A.2.2. De Nationale Loterij, tussenkomen partij in de zaken nrs. 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 en 7296, zet uiteen dat zij weddenschappen aanbiedt op de Belgische markt en dat zij een vergunning F1 en een vergunning F1+ bezit, zodat haar situatie rechtstreeks zal worden geraakt door het arrest dat het Hof dient te wijzen. Bovendien beklemtoont zij dat zij alleen in België loterijen organiseert in het algemeen belang, hetgeen bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel de spelers te sturen in de richting van een aanbod van minder risicovolle spelen. Volgens haar zou de vernietiging van de bestreden bepalingen het beschermingsniveau verminderen dat door de reglementering op de risicovollere spelen wordt georganiseerd, zodat zij haar eigen spelaanbod dan zou moeten aanpassen teneinde de kanalisatieopdracht te vervullen die haar toekomt. Bovendien doet zij gelden dat haar producten met name worden verdeeld door de dagbladhandelaars, zodat haar situatie rechtstreeks zal worden geraakt door de wijze waarop het Hof zal oordelen over de middelen waarin wordt aangeklaagd dat de bestreden wet discriminaties doet ontstaan tussen de kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars. Ten slotte beklemtoont de Nationale Loterij dat de vernietiging van de bestreden bepalingen die extra voorwaarden opleggen aan de kansspelinrichtingen klasse IV, het niveau van bescherming van de spelers zou verminderen, hetgeen een weerslag zou hebben op het beleid ter preventie van gokverslaving dat de Nationale Loterij als wettelijke opdracht dient te voeren.

A.2.3. De vzw « UBA-BNGO », tussenkomen partij in de zaak nr. 7277, doet gelden dat uit artikel 42, § 3, van de wet van 23 maart 2019 « tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigen en houdende diverse bepalingen » en uit artikel 9:25 van het Wetboek van vennootschappen en verenigen voortvloeit dat zij in rechte kan treden voor de verdediging van de persoonlijke rechten van haar leden. Zij preciseerd dat zij ook een beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de bestreden wet heeft ingesteld (zaak nr. 7298).

Zij beklemtoont dat haar statutair doel van een bijzondere aard is, dat het zich onderscheidt van het algemeen belang en dat het kan worden geraakt door het arrest dat het Hof dient te wijzen. Zij beweert dat de belangen van haar leden rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden wet, in het bijzonder door de bepalingen ervan met betrekking tot de « 3.3-toestellen ». Daarenboven doet zij gelden dat het beroep van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 ertoe strekt de exploitatie van « 3.3-toestellen » onbeperkt toe te staan in de kansspelinrichtingen klasse IV en te verbieden in de kansspelinrichtingen klasse III. Volgens haar zou daaruit volgen dat de concurrentiepositie van de kansspelinrichtingen klasse III en van de leveranciers van de toestellen die er worden geëxploiteerd, ongunstig zou worden geraakt ten opzichte van de kansspelinrichtingen klasse IV.

A.3.1. De vzw « UBA-BNGO » doet gelden dat het eerste middel, het eerste onderdeel van het vierde middel en het vijfde middel in de zaak nr. 7277 niet ontvankelijk zijn bij gebrek aan belang. Volgens haar berusten die middelen op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen en 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), in zoverre zij inhouden dat de bestreden wet de exploitatie van « 3.3-toestellen » toestaat in de kansspelinrichtingen klasse IV en de exploitatie ervan verbiedt in de kansspelinrichtingen klasse III. Enerzijds beklemtoont zij dat uit de artikelen 6, eerste lid, en 43/4 van de wet van 7 mei 1999 voortvloeit dat de kansspelinrichtingen klasse IV in beginsel uitsluitend bestemd zijn voor het aannemen van weddenschappen. Volgens haar wijzigt de bestreden wet die uitsluitende bestemming niet. Noch de bestreden wet, noch het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de lijst van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse IV », net zomin als het koninklijk besluit van 4 mei 2018 « betreffende kansspelen over virtuele sportevenementen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV », staan trouwens de exploitatie toe, in de kansspelinrichtingen klasse IV, van kaart- of gezelschapsspelen die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, met name de « 3.3-toestellen ». Anderzijds doet zij gelden dat de « 3.3-toestellen » zijn toegestaan in de kansspelinrichtingen klasse III voor zover zij eveneens automatische kansspelen met verminderde inzet uitmaken in de zin van artikel 2, eerste lid, 11°, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 2 van de bestreden wet.

Bovendien voert de vzw « UBA-BNGO » aan dat het tweede onderdeel van het vierde middel niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang. Zij merkt op dat in dat onderdeel wordt aangeklaagd dat de artikelen 2 en 18 van de bestreden wet de inrichtingen zonder vergunning en de kansspelinrichtingen klasse III verschillend behandelen, in zoverre de eerstgenoemde « 3.3-toestellen » mogen exploiteren, terwijl de laatstgenoemde dergelijke toestellen niet zouden mogen exploiteren maar wel automatische kansspelen met verminderde inzet. Aangezien de verzoekende partijen niet tot een van de twee vergeleken categorieën behoren, kunnen zij volgens haar niet rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen.

A.3.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat artikel 3, 2°, van de bestreden wet het met name de kansspelinrichtingen klasse IV mogelijk maakt om de in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kaart- of gezelschapsspelen te exploiteren, die geen kansspelen in de zin van de wet van 7 mei 1999 zijn voor zover zij buiten een inrichting klasse I, II of III worden geëxploiteerd. Bovendien zijn zij van mening dat de vzw « UBA-BNGO » hun verwijt geen belang bij het middel aan te tonen en dat die exceptie moet worden verworpen, aangezien zij een belang bij het beroep hebben.

A.3.3. Wat het eerste middel, het eerste onderdeel van het vierde middel en het vijfde middel betreft, repliceert de vzw « UBA-BNGO » dat de vernietiging van de bestreden bepalingen de situatie van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 niet zou wijzigen en dat zij zelfs geen kans zou bieden om hun situatie gunstiger te regelen. Gesteld dat de ontstentenis van belang niet leidt tot de onontvankelijkheid van de desbetreffende middelen, dient zij volgens haar te leiden tot de gedeeltelijke onontvankelijkheid van het beroep.

A.4.1. De Ministerraad doet gelden dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289, 7291 en 7296 geen wettig belang hebben bij het vorderen van de vernietiging van artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20 van de bestreden wet, dat de Kansspelcommissie ertoe machtigt weddenschappen te verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. Volgens hem is het vreemd dat de verzoekende partijen weddenschappen willen blijven aanbieden die door fraude kunnen zijn aangetast.

A.4.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat de Ministerraad hun verwijt geen belang bij het middel aan te tonen en dat die exceptie moet worden verworpen, aangezien zij een belang bij het beroep hebben. Bovendien beweren zij dat zij de wens delen om de weddenschappen die door fraude kunnen zijn aangetast, te verhinderen, maar dat zij de bestreden bepaling verwijten het de vergunninghouders F1 en F2 niet

mogelijk te maken tijdig de interpretatie te bepalen die de Kansspelcommissie zal geven aan de bijzonder vage begrippen die door de wetgever zijn gebruikt.

A.4.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 antwoorden dat zij over een wettig belang beschikken om de vernietiging van artikel 20, 2°, van de bestreden wet te vorderen. Zij beklemtonen dat zij de vernietiging van die bepaling vorderen, niet omdat weddenschappen die door fraude kunnen zijn aangetast, zouden kunnen worden verboden, maar wel omdat de aan de Kansspelcommissie toegekende bevoegdheid niet aan enige beperking of nadere regel wordt onderworpen.

*Ten aanzien van de « 3.3-toestellen » (eerste, vierde en vijfde middel in de zaak nr. 7277)*

*Wat betreft de bevoegdheidsverdeling*

A.5.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 3, 2°, van de bestreden wet, van artikel 39 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Zij doen gelden dat de bevoegdheid om de bevoegdheden van de gemeenten vast te stellen toebehoort aan de gewesten, zodat de federale overheid niet bevoegd is om de gemeenten ertoe te machtigen de exploitatie van « 3.3-toestellen » te onderwerpen aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden.

A.5.2. De Ministerraad beklemtoont dat de wet van 7 mei 1999 één enkel aspect vormt van de reglementering die van toepassing is op de kansspeloperatoren, aangezien die ook de regelgevingen inzake openbare orde moeten naleven. Hij doet gelden dat het de reeds bestaande bevoegdheid van de gemeenten inzake openbare orde (artikelen 119 en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet) is die zij toepassen wanneer zij bepaalde kaart- of gezelschapsspelen onderwerpen aan een voorafgaande toelating of aan niet-technische exploitatievoorwaarden. Hij verwijst in dat verband naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie van vóór de wet van 7 mei 1999, volgens welke de gemeenten bepaalde kansspelen konden verbieden krachtens hun bevoegdheid inzake handhaving van de openbare orde. Volgens hem verleent de bestreden bepaling geen nieuwe bevoegdheden aan de gemeenten maar verduidelijkt zij de bevoegdheden waarover zij reeds beschikten.

A.5.3. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad.

A.5.4. In het kader van haar argumentatie volgens welke het eerste middel op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen berust, doet de vzw « UBA-BNGO » gelden dat daaruit op zijn minst voortvloeit dat het eerste middel niet gegrond is. Bovendien beklemtoont zij dat de aangelegenheid van de spelen en weddenschappen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Zij voegt eraan toe dat uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de federale overheid bevoegd is voor « de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet », hetgeen de algemene administratieve politie en de handhaving van de openbare orde op het gemeentelijk grondgebied inhoudt. Volgens haar bevestigt de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling dat die past in het kader van de gemeentelijke bevoegdheid van de handhaving van de openbare orde.

A.5.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat zij vaststellen dat de Ministerraad en de Nationale Loterij erkennen dat de bevoegdheid die bij de bestreden bepaling aan de gemeenten is toegewezen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en niet onder de federale overheid ressorteert. Volgens hen kan de redenering volgens welke de verduidelijking van een bestaande bevoegdheid niet zou overeenstemmen met de uitoefening van een bevoegdheid, evenwel niet worden aangenomen, aangezien zij afbreuk zou doen aan het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden. Bovendien zijn zij van mening dat de bestreden bepaling verder gaat dan de bestaande bevoegdheden van de gemeenten, aangezien zij het die gemeenten mogelijk maakt de contouren van een strafrechtelijke inbreuk te bepalen. Daarenboven doen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 gelden dat de bij artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende federale bevoegdheid restrictief moet worden geïnterpreteerd en dat in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling noch naar het voormelde artikel, noch naar artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet wordt verwezen. Ten slotte beweren zij dat de voormelde federale bevoegdheid, gelet op het wettigheidsbeginsel in strafzaken, het niet mogelijk maakt de gemeenten ertoe te machtigen de contouren van een strafrechtelijke inbreuk te bepalen en zij verwijzen in dat verband naar het vijfde middel.

A.5.6. De Ministerraad repliceert dat hij geenszins erkent dat de bestreden bepaling tot de bevoegdheid van de gewesten zou behoren. Voor het overige herhaalt hij zijn argumentatie.

A.5.7. De repliek van de Nationale Loterij sluit aan bij die van de Ministerraad.

A.5.8. De vzw « UBA-BNGO » repliceert dat uit de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk blijkt dat de bestreden bepaling de gemeentelijke bevoegdheid van de handhaving van de openbare orde betreft. Bovendien voert zij aan dat de overgangsbepaling van artikel 35 van de Grondwet, artikel 39 van de Grondwet en artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staan dat de bij artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van dezelfde bijzondere wet toegekende federale bevoegdheid restrictief wordt geïnterpreteerd. Daarenboven doet zij gelden dat de gewesten geen bepaling zouden kunnen aannemen die identiek is aan de bestreden bepaling, aangezien zij dan afbreuk zouden doen aan de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen. Ten slotte brengt zij in herinnering dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken geen bevoegdheidsverdelende regel is en zij verwijst bovendien naar haar weerlegging van het vijfde middel.

*Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie*

A.6.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 2, 3, 2°, en 18 van de bestreden wet.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat artikel 3, 2°, van de bestreden wet een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de kansspelinrichtingen klasse IV en de inrichtingen die niet over een vergunning beschikken en « 3.3-toestellen » exploiteren. Terwijl de kansspelinrichtingen klasse IV automatische kansspelen mogen exploiteren mits een vergunning vooraf werd toegekend en bij koninklijk besluit vastgestelde regels worden nageleefd, mogen de inrichtingen zonder vergunning « 3.3-toestellen » exploiteren zonder over een vergunning te moeten beschikken en zonder enige werkingsregel te moeten naleven. Zij doen gelden dat dat verschil in behandeling geen wettig doel lijkt na te streven en dat het bovendien onevenredig is. Volgens hen brengt de machtiging die bij de bestreden wet aan de gemeenten is verleend om de « 3.3-toestellen » aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden te onderwerpen, die vaststelling niet in het geding, aangezien het een loutere mogelijkheid voor de gemeenten betreft. Ten slotte merken zij op dat de niet-naleving, door de exploitanten van kansspelinrichtingen klasse IV, van de exploitatievoorwaarden die op hen van toepassing zijn, kan leiden tot de intrekking van hun vergunning, terwijl die mogelijkheid niet bestaat ten aanzien van de exploitanten van inrichtingen zonder vergunning die « 3.3-toestellen » exploiteren.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de artikelen 2 en 18 van de bestreden wet een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de kansspelinrichtingen klasse III en de inrichtingen zonder vergunning die « 3.3-toestellen » exploiteren. Volgens hen worden « 3.3-toestellen » in de bestreden wet beschouwd als kansspelen die zijn verboden in kansspelinrichtingen klasse III, maar worden zij daarentegen niet als kansspelen beschouwd wanneer zij worden geëxploiteerd in inrichtingen zonder vergunning. Zij beweren dat de bestreden wet, ter compensatie van het verbod dat is opgelegd aan de kansspelinrichtingen klasse III om « 3.3-toestellen » te exploiteren, een nieuwe categorie van automatische kansspelen heeft ingevoerd die enkel in die inrichtingen zijn toegestaan, namelijk de automatische kansspelen met verminderde inzet. Volgens hen is de definitie van die nieuwe categorie evenwel dermate vaag dat zij het niet mogelijk maakt de betreffende spelen concreet te identificeren. Zij zijn van mening dat het bekritiseerde verschil in behandeling dus berust op een criterium van onderscheid dat niet objectief is, aangezien het onmogelijk is om een « 3.3-toestel » te onderscheiden van een automatisch kansspel met verminderde inzet.

A.6.2. De Ministerraad beklemtoont dat de « 3.3-toestellen » niet onder de definitie van kansspelen vielen krachtens artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999, maar dat zij, in de kansspelinrichtingen klasse III, *de facto* kansspeltoestellen waren geworden en werden geëxploiteerd naast de in die inrichtingen toegestane kansspelen. Hij legt uit dat artikel 39 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 18 van de bestreden wet, overeenkomstig de kanalisatiedoelstelling voortaan erin voorziet dat de kansspelinrichtingen klasse III maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet mogen exploiteren. Hij beklemtoont dat de « 3.3-toestellen » die in andere inrichtingen worden geëxploiteerd, voortaan worden geregeld bij artikel 3, tweede tot vierde lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 3, 2°, van de bestreden wet. Volgens hem bestaat er een essentieel verschil tussen, enerzijds, de exploitatie van de toestellen die in artikel 39 van de wet van 7 mei 1999 worden beoogd en die in de kansspelinrichtingen klasse III worden geëxploiteerd en, anderzijds, de in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kaart- of gezelschapsspelen, zodat er geen discriminatie kan bestaan. In ondergeschikte orde, gesteld dat een dergelijke discriminatie bestaat, doet de Ministerraad gelden dat dan enkel de woorden « uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III » in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 zouden moeten worden



vernietigd, zodat alle kaart- of gezelschapsspelen waarbij gebruik wordt gemaakt van een toestel, in beginsel als kansspelen zouden worden beschouwd.

A.6.3. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die welke in hoofddorde door de Ministerraad is uiteengezet.

A.6.4. Wat het eerste onderdeel van het vierde middel betreft, doet de vzw « UBA-BNGO » gelden dat uit haar argumentatie volgens welke dat onderdeel op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen berust, op zijn minst voortvloeit dat dat onderdeel niet gegrond is.

Wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, doet de vzw « UBA-BNGO » gelden dat dat onderdeel onontvankelijk is in zoverre de vaagheid van het begrip « automatische kansspelen met verminderde inzet » daarin wordt bekritiseerd, aangezien die kritiek niets te maken heeft met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bovendien, indien het onderdeel in kwestie in die zin moet worden gelezen dat de onmogelijkheid om een « 3.3-toestel » te onderscheiden van een automatisch kansspel met verminderde inzet daarin wordt bekritiseerd, houdt zulks volgens haar dan in dat er geen verschil in behandeling tussen die twee begrippen bestaat, zodat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kan zijn geschonden. Bij het uitvoerig beschrijven van de verschillende elementen van de definitie van automatische kansspelen met verminderde inzet doet zij ten slotte gelden dat die definitie voldoende nauwkeurig is.

A.6.5. Wat het eerste onderdeel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 dat de inrichtingen zonder vergunning en de kansspelinrichtingen klasse IV gemachtigd zijn om de in artikel 3, 2°, van de bestreden wet bedoelde kaart- of gezelschapsspelen te exploiteren. Zij beklemtonen dat noch de Ministerraad, noch de tussenkomenende partijen het bekritiseerde verschil in behandeling verantwoorden, namelijk dat die twee categorieën van inrichtingen die kaart- of gezelschapsspelen mogen exploiteren maar dat enkel de kansspelinrichtingen klasse IV vooraf een vergunning moeten verkrijgen en het voorwerp van een intrekking van de vergunning kunnen uitmaken in geval van niet-naleving van de exploitatievoorwaarden.

Wat het tweede onderdeel betreft, antwoorden zij dat de vraag of een verschil in behandeling op een objectief criterium berust, een duidelijk verband vertoont met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bovendien merken zij op dat, indien het standpunt van de vzw « UBA-BNGO » wordt gevolgd volgens hetwelk de automatische kansspelen met verminderde inzet en de in artikel 3, 2°, van de bestreden wet bedoelde kaart- of gezelschapsspelen identieke definities hebben, daaruit voortvloeit dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet op enig criterium berust en dus discriminerend is. Vervolgens voeren zij aan dat de definitie van de automatische kansspelen met verminderde inzet het niet mogelijk maakt ze te onderscheiden van de in artikel 3, 2°, van de bestreden wet bedoelde kaart- of gezelschapsspelen. Ten slotte doen zij gelden dat het standpunt van de Ministerraad volgens hetwelk het objectieve criterium zou gelegen zijn in de exploitatievoorwaarden van de spelen in kwestie, niet kan worden gevolgd.

A.6.6. De Ministerraad en de Nationale Loterij repliceren dat uit de artikelen 6 en 43/4, § 2, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 voortvloeit dat de kansspelinrichtingen klasse IV de in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kaart- of gezelschapsspelen, met inbegrip van de « 3.3-toestellen », niet mogen exploiteren.

Wat betreft het verschil in behandeling dat wordt aangevoerd tussen de kansspelinrichtingen klasse III en de andere inrichtingen, beweert de Ministerraad dat artikel 3, tweede tot vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 tegelijk op de automatische kansspelen met verminderde inzet en op de « 3.3-toestellen » van toepassing is, zodat het verschil in behandeling in dat verband onbestaande is. Bovendien beklemtoont hij dat de kansspelinrichtingen klasse III cafés zijn waar mensen samenkomen om zich te ontspannen en waar minderjarigen aanwezig kunnen zijn, hetgeen verantwoordt dat het maximumaantal automatische kansspelen met verminderde inzet er wordt beperkt tot twee.

A.6.7. Wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, repliceert de vzw « UBA-BNGO » allereerst dat dat onderdeel van het middel niet gegrond is in zoverre daarin de vage definitie van het begrip « automatische kansspelen met verminderde inzet » wordt bekritiseerd. Zij preciseert dat de automatische kansspelen met verminderde inzet zich enkel van de andere kansspelen onderscheiden door de wijze van spelen (gebruik van een toestel) en door de beperking van de inzet. Volgens haar kunnen automatische kansspelen met verminderde inzet overeenstemmen met alle mogelijke kansspelen, ook met kaart- of gezelschapsspelen, maar zonder daartoe te zijn beperkt. Zij beklemtoont dat de kaart- of gezelschapsspelen die op een toestel worden gespeeld, die beantwoorden aan de elementen van inzet, van winst of verlies en van kans, en waarvoor de inzet de in artikel 2, eerste lid, 11°,

van de wet van 7 mei 1999 vastgestelde limiet niet overschrijdt, automatische kansspelen met verminderde inzet zijn.

De vzw « UBA-BNGO » doet overigens gelden dat in de memorie van antwoord van de verzoekende partijen de bestreden wet inmiddels wordt bekritiseerd in zoverre zij het de inrichtingen zonder vergunning mogelijk maakt « 3.3-toestellen » te exploiteren zonder te zijn onderworpen aan de voorwaarden en aan de beperkingen die van toepassing zijn op de kansspelinrichtingen klasse III wanneer zij dergelijke toestellen exploiteren. Volgens haar is die kritiek gegrond. Zij preciseert trouwens dat in het eerste middel dat zij in de zaak nr. 7298 aanvoert, het discriminerende karakter van de artikelen 2 en 3 van de bestreden wet wordt bekritiseerd en zij neemt dat middel over in haar memorie van wederantwoord. Zij merkt desalniettemin op dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet voortvloeit uit de artikelen 2, 3, 2°, en 18 van de bestreden wet, maar uit artikel 3, 1°, ervan. Ten slotte is de vzw « UBA-BNGO » het eens met de suggestie tot gedeeltelijke vernietiging die in ondergeschikte orde door de Ministerraad is geformuleerd.

#### *Wat betreft het wettigheidsbeginsel in strafzaken*

A.7.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een vijfde middel af uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet door artikel 3, 2°, van de bestreden wet. Zij zijn van mening dat de bestreden bepaling aan de Kansspelcommissie en aan de gemeenten de bevoegdheid delegeert om de essentiële elementen van een inbreuk te bepalen, aangezien zij de voorwaarden kunnen vaststellen waaronder de « 3.3-toestellen » kunnen worden geëxploiteerd zonder als kansspelen te worden beschouwd. Wanneer die voorwaarden niet worden nageleefd, worden de « 3.3-toestellen » volgens hen beschouwd als verboden kansspelen die zonder vergunning worden geëxploiteerd, zodat de exploitant ervan strafrechtelijk kan worden bestraft krachtens artikel 63 van de wet van 7 mei 1999.

A.7.2. De Ministerraad doet gelden dat de wet van 7 mei 1999 de kansspelen erg duidelijk definieert en dat de in artikel 3 van dezelfde wet bedoelde uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Om zich ervan te vergewissen dat een spel onder die uitzonderingen valt, dienen volgens hem de richtlijnen van de Kansspelcommissie en van de bevoegde gemeente te worden geraadpleegd en, indien het spel niet binnen de overeenkomstig artikel 3, tweede tot vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 vastgestelde marges valt, betreft het een kansspel in de zin van artikel 2, 1°, van dezelfde wet. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat enkel de woorden « uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III » in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 zouden moeten worden vernietigd.

A.7.3. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die welke in hoofdorde door de Ministerraad is uiteengezet.

A.7.4. De vzw « UBA-BNGO » doet gelden dat uit haar argumentatie volgens welke het vijfde middel op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen berust, op zijn minst voortvloeit dat dat middel niet gegrond is. Vervolgens, wat betreft de bevoegdheid die aan de Kansspelcommissie is toevertrouwd om de toestellen toe te staan waarop de in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kaart- of gezelschapsspelen mogen worden gespeeld, doet zij gelden dat die bevoegdheid wordt afgebakend bij dat artikel en bij de koninklijke besluiten die krachtens artikel 3, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 zijn aangenomen. Bovendien beklemtoont zij dat bij de interpretatie van die bevoegdheid rekening moet worden gehouden met de volgende elementen : (1) de parlementaire voorbereiding, de omzendbrieven en de commentaar met betrekking tot de vroegere versies van de wet van 7 mei 1999, (2) de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999, binnen de perken waarvan de Kansspelcommissie dient te handelen wanneer zij de bevoegdheid in kwestie uitoefent, (3) de taken van de Kansspelcommissie, die met name bij artikel 52 van de wet van 7 mei 1999 reeds is belast met de erkenning van elk model van materiaal of van toestel dat is ingevoerd of vervaardigd en (4) het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. Daarenboven, wat betreft de aan de gemeenten toevertrouwde bevoegdheid om de in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kaart- of gezelschapsspelen aan een voorafgaande toelating of aan niet-technische exploitatievoorwaarden te onderwerpen, doet de vzw « UBA-BNGO » eveneens gelden dat die bevoegdheid bij dat artikel en bij koninklijke besluiten wordt afgebakend. Bovendien is zij van mening dat het begrip « voorafgaande toelating » moet worden begrepen volgens de gewone betekenis ervan en dat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de niet-technische exploitatievoorwaarden die zijn welke betrekking hebben op de exploitatie, de plaats, het aanbod en de uren van beschikbaarheid van de « 3.3-toestellen ». Ten slotte is zij van mening dat de gemeentelijke bevoegdheid in kwestie beperkt is, aangezien er een redelijk verband van

evenredigheid moet bestaan tussen de aangenomen maatregelen en concrete en aangetoonde behoeften inzake handhaving van de openbare orde.

A.7.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat geen enkele partij het feit betwist dat de bestreden bepaling de Kansspelcommissie en de gemeenten ertoe machtigt de contouren te bepalen van het gedrag dat wordt verboden bij artikel 4, § 1, van de wet van 7 mei 1999 en dat strafbaar wordt gesteld bij artikel 63 van dezelfde wet. Zij beklemtonen dat hun grief, die geen betrekking heeft op de wettigheid in materiële zin maar op de wettigheid in formele zin, is opgebouwd rond drie redenen : (1) de wetgever kan de bevoegdheid om de niet-essentiële elementen van een inbreuk vast te stellen delegeren aan de uitvoerende macht maar niet aan de gemeenten of aan een onafhankelijke administratieve overheid, (2) de aan de gemeenten toevertrouwde bevoegdheid wordt niet voldoende nauwkeurig omschreven, en (3) de gemeenten zijn ertoe gemachtigd de essentiële elementen van de inbreuk vast te stellen.

A.7.6. De Ministerraad repliceert dat de bestreden wet geen enkele nieuwe bevoegdheid toevertrouwt aan de Kansspelcommissie of aan de gemeenten en hun *a fortiori* geen enkele bevoegdheid verleent om de contouren van een inbreuk te bepalen. Enerzijds verwijst hij naar de erkenningsbevoegdheid die reeds aan de Kansspelcommissie is toegekend bij artikel 52 van de wet van 7 mei 1999. Anderzijds is hij van mening dat de bestreden bepaling de reeds bestaande bevoegdheid van de gemeenten inzake handhaving van de openbare orde alleen maar bevestigt.

A.7.7. De repliek van de Nationale Loterij is vergelijkbaar met die van de Ministerraad. In ondergeschikte orde is de Nationale Loterij eveneens van mening dat enkel de woorden « uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III » in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 zouden moeten worden vernietigd.

A.7.8. De vzw « UBA-BNGO » repliceert dat de grieven van de verzoekende partijen waarbij wordt aangevoerd dat enkel de Koning ertoe kan worden gemachtigd de inhoud van een inbreuk te preciseren en dat de aan de gemeenten toevertrouwde machtiging vaag is en betrekking heeft op de essentiële elementen van de inbreuk, voor de eerste maal in de memorie van antwoord werden geformuleerd en dus onontvankelijk zijn wegens het niet-tijdige karakter ervan. De vzw « UBA-BNGO » sluit zich eveneens aan bij de argumentatie die in de memories van de Ministerraad en van de Nationale Loterij is uiteengezet. Bovendien beklemtoont zij dat het in artikel 4 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde principiële verbod niet van toepassing is op de spelen die worden uitgesloten van het toepassingsgebied van die wet. Aangezien enkel dergelijke spelen door de gemeente aan een voorafgaande toelating of aan niet-technische exploitatievoorwaarden kunnen worden onderworpen, is de niet-naleving van de regels die ter zake door de gemeente worden aangenomen, volgens haar niet strafbaar op grond van de artikelen 4 en 63 van de wet van 7 mei 1999.

#### *Wat betreft de handhaving van de gevolgen*

A.8. In ondergeschikte orde en teneinde de onevenredige gevolgen van de niet-gemoduleerde vernietiging van de artikelen 2, 3, 2° en 3°, en 18 van de bestreden wet te vermijden (enerzijds, aantasting van het doel van bescherming van de spelers en, anderzijds, aantasting van de investeringen die door de vergunninghouders C en E zijn gedaan om zich te voegen naar de bestreden wet, aantasting van de rechtszekerheid en aantasting van de rendabiliteit van de kansspelinrichtingen klasse III), verzoekt de vzw « UBA-BNGO » om de gevolgen van die bepalingen te handhaven gedurende de tijd die nodig is om de wetgever in staat te stellen opnieuw wetgevend op te treden.

*Ten aanzien van de weddenschappen op paardenwedrennen (tweede, zevende en achtste middel in de zaak nr. 7277; eerste middel en tweede middel, tweede onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291)*

#### *Wat betreft de bevoegdheidsverdeling*

A.9.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel 21, 4°, van de bestreden wet, van de artikelen 39 en 127 van de Grondwet en van de artikelen 4, 9°, en 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Volgens hen blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de bestreden bepaling alleen tot doel heeft de financiering van het circuit van de paardenwedrennen te verzekeren door aan de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen de verplichting op te leggen om een overeenkomst te sluiten met de paardenrenverenigingen, waarbij met name de vergoeding wordt vastgesteld die de eerstgenoemden aan de laatstgenoemden moeten betalen om alle soorten van weddenschappen op

paardenwedrennen (onderlinge weddenschappen en weddenschappen tegen notering, in België en in het buitenland) te kunnen organiseren. Volgens hem behoort de financiering van het circuit van de paardenwedrennen niet tot de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen maar hetzij tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake sport, hetzij tot de gewestelijke bevoegdheid inzake landbouwbeleid of economie. Zij verwijzen in dat verband naar het arrest van het Hof nr. 114/2005 van 30 juni 2005.

A.9.2. De Ministerraad doet gelden dat de bestreden bepaling betrekking heeft op de toelating van weddenschappen op paardenwedrennen en niet op de toelating van de paardenwedrennen zelf. Uit het arrest van het Hof nr. 114/2005 leidt hij af dat een dergelijke maatregel niet tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake sport maar tot de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen behoort. Hoewel niet wordt betwist dat de bestreden bepaling met name betrekking heeft op de financiering van de sector van de paardenwedrennen, past zij volgens hem enkel in het kader van de bescherming van de consument en van de bestrijding van gokverslaving. Volgens hem bestaat het doel erin de kwaliteit van de weddenschappen op paardenwedrennen te vrijwaren en risico's van fraude te voorkomen, hetgeen vereist dat de kwaliteit van de paardenwedrennen wordt verzekerd door een gezonde financiering van de sector te waarborgen. Hij beklemtoont dat de bestreden wet past in het kader van de continuïteit van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen » (hierna : de wet van 10 januari 2010), die reeds had gezorgd voor het financiële evenwicht van de sector van de paardenwedrennen door een conventionele ondersteuning in het kader van de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in het buitenland worden georganiseerd. De Ministerraad verwijst eveneens naar de arresten van het Hof nrs. 100/2001 van 13 juli 2001 en 96/2010 van 29 juli 2010. Ten slotte doet hij gelden dat de bestreden bepaling de artikelen 6, e), en 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in acht neemt.

A.9.3. De vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » zetten een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad.

A.9.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat de andere partijen niet betwisten dat de bestreden bepaling uitsluitend tot doel heeft het circuit van de paardenwedrennen te financieren. Volgens de verzoekende partijen dienen twee voorwaarden te worden vervuld opdat de federale overheid het circuit van de paardenwedrennen kan financieren op grond van zijn bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen : (1) de aangelegenheid in kwestie dient voldoende nauw verbonden te zijn met de weddenschappen op paardenwedrennen en (2) de parlementaire voorbereiding dient het bestaan van dat verband en het adequate karakter van de genomen maatregelen aan te tonen. Volgens hem beperkt de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling zich tot het vermelden van het algemene verband tussen de kwaliteit van de weddenschappen en de financiering van het circuit van de paardenwedrennen, zonder evenwel preciseringen aan te brengen. Bovendien zijn zij van mening dat de in de bestreden bepaling bedoelde wijze van financiering niet werd beoordeeld en onzeker is en dat de renverenigingen niet ertoe zijn gehouden de ontvangen bedragen te bestemmen voor het verbeteren van de kwaliteit van de weddenschappen. Ten slotte beklemtonen zij dat de verwijzingen door de andere partijen naar het Europese recht, irrelevant zijn met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling.

A.9.5. De Ministerraad repliceert dat hij geenszins erkent dat de financiering van de sector van de paardenwedrennen het uitsluitende doel van de bestreden bepaling zou zijn. Hij beklemtoont dat uit de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk blijkt dat de bestreden bepaling onrechtstreeks betrekking heeft op de financiering van de sector van de paardenwedrennen met het oog op de bescherming van de consument en de bestrijding van gokverslaving. Ten slotte merkt hij op dat de verzoekende partijen geen wettelijke grondslag aangeven die de twee voorwaarden verantwoordt waarop zij in hun memorie van antwoord de aandacht vestigen.

A.9.6. De repliek van de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en van de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » is vergelijkbaar met die van de Ministerraad.

#### *Wat betreft de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten*

A.10.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een achtste middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 21, 3° en 4°, en 22 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en met de artikelen 49, 52, 54, 56, 57 en 62 van het VWEU. Zij beklemtonen dat de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten enkel geoorloofd zijn op de drievoudige voorwaarde dat zij zonder onderscheid van toepassing zijn op de nationale onderdanen en op de onderdanen van de andere lidstaten, dat zij een aanvaardbaar doel nastreven en dat zij adequaat, noodzakelijk en evenredig met het nagestreefde doel zijn.

Ten eerste doen zij gelden dat artikel 21, 3° en 4°, van de bestreden wet de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten beperkt, in zoverre het de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen onderwerpt aan de toestemming van de renverenigingen, die een financiële tegenprestatie zullen eisen. Zij zijn van mening dat de desbetreffende vrijheden des te meer worden beperkt met betrekking tot de weddenschappen op paardenwedrennen die plaatsvinden in andere lidstaten, aangezien de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen een vergoeding moeten betalen aan de Belgische renverenigingen zonder dat die enige prestatie leveren.

Ten tweede merken zij op dat de bestreden bepalingen zonder onderscheid van toepassing zijn op de nationale onderdanen en op de onderdanen van de andere lidstaten.

Ten derde doen zij gelden dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten kunnen worden verantwoord door de in artikel 52, lid 1, van het VWEU opgesomde motieven of door dwingende redenen van algemeen belang maar dat zij daarentegen niet kunnen worden verantwoord door economische doelstellingen. Volgens hen blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het enige doel van de bestreden bepalingen erin bestaat de sector van de paardenwedrennen financieel te ondersteunen, hetgeen een economisch doel uitmaakt. Bovendien beklemtonen zij dat het Hof, bij zijn arrest nr. 96/2010, een middel ernstig heeft bevonden dat was gericht tegen de wet van 10 januari 2010, die reeds een monopolie verleende aan de Belgische renverenigingen voor de toestemming om weddenschappen aan te nemen op de wedrennen die zij organiseren. Zij besluiten daaruit dat de bestreden bepalingen een onverantwoorde beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengen.

A.10.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een tweede middel, tweede onderdeel, af uit de schending, door artikel 21, 3° en 4°, van de bestreden wet, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij doen gelden dat de verplichting voor de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen om een overeenkomst met de betrokken renvereniging te sluiten en om haar een vergoeding te betalen, een belemmering van de door de artikelen 49 en 56 van het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden uitmaakt. Vervolgens beklemtonen zij dat die belemmering niet kan worden verantwoord door het doel het circuit van de paardenwedrennen te ondersteunen, aangezien het een louter economisch doel betreft. Ten slotte beklemtonen zij dat het Hof van Justitie van oordeel is dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat de aan een nationale autoriteit toegekende vergunningsbevoegdheid strikt wordt afgebakend om willekeurige beslissingen te vermijden en dat die vereiste *a fortiori* geldt ten aanzien van een vergunningsbevoegdheid die aan private entiteiten is toegekend. Volgens hen nemen de bestreden bepalingen die evenredigheidsvereiste niet in acht, aangezien de renverenigingen ertoe worden gemachtigd de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen al dan niet toe te staan hun activiteiten uit te oefenen, hun de nadere regels van de overeenkomst op te leggen en het bedrag vast te stellen dat zij moeten betalen, zonder dat die bevoegdheden worden beperkt door wettelijke of reglementaire bepalingen.

A.10.3. De Ministerraad zet één enkele argumentatie uiteen met betrekking tot het zevende middel en het eerste onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 en het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 7289 en 7291. Wat betreft de grief met betrekking tot de schending van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten doet de Ministerraad allereerst gelden dat de oorspronkelijk overwogen rente niet is opgenomen in de bestreden wet. Vervolgens beklemtoont hij dat de paardenwedrennen en de weddenschappen op paardenwedrennen steeds intrinsiek met elkaar verbonden zijn geweest, dat de inkomsten uit de weddenschappen op paardenwedrennen het mogelijk maken de activiteit van de paardenfokkerij te ondersteunen en dat de levensvatbaarheid van de sector van de paardenwedrennen rechtstreeks verband houdt met de bescherming van de spelers. Volgens hem beogen de bestreden bepalingen betrouwbare, eerlijke en kwaliteitsvolle paardenwedrennen te waarborgen, teneinde de spelers te beschermen en fraude en criminaliteit te bestrijden. Volgens hem blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat de kansspelreglementering in ondergeschikte orde financiële doelstellingen kan nastreven en dat de lidstaten vrij zijn om hun politieke doelstellingen ter zake vast te stellen en het gewenste niveau van bescherming van de spelers te bepalen. De Ministerraad is van mening dat, gelet op de huidige situatie van een gebrek aan financiering van de paardensport, de bestreden bepalingen niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. Hij beklemtoont bovendien dat de bestreden bepalingen het de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen mogelijk maken zelf te onderhandelen over de bijdrage die zij aan de renverenigingen moeten betalen. Hij doet overigens gelden dat paardenwedrennen in het buitenland niet kunnen worden uitgesloten van het vergoedingsmechanisme ten voordele van de Belgische sector van de paardenwedrennen omdat, enerzijds, Belgische paarden deelnemen aan buitenlandse wedrennen en, anderzijds, de inaanmerkingneming van de plaats van de wedren, veeleer dan de plaats

van het aanbod van weddenschappen, een onvolkomenheid zou creëren die het mogelijk maakt weddenschappen aan te bieden op buitenlandse wedrennen zonder de noodzakelijke financiële vergoeding te betalen.

A.10.4. De vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » zetten een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad. Zij voegen eraan toe dat een derde reden verantwoordt dat buitenlandse wedrennen niet worden uitgesloten van het vergoedingsmechanisme ten voordele van de Belgische sector van de paardenwedrennen, namelijk het feit dat soortgelijke bepalingen in het buitenland kunnen bestaan, waarbij operatoren die in het buitenland weddenschappen aannemen op Belgische wedrennen, een financiële bijdrage leveren aan de buitenlandse sector van de paardenwedrennen.

A.10.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat de paardenwedrennen niet worden georganiseerd om het mogelijk te maken weddenschappen aan te nemen, maar een economische activiteit op zich uitmaken die, net zoals elke andere sport, erin bestaat tussen de deelnemers een competitie te organiseren die wordt bekroond met een prijs en die een betalend schouwspel voor het publiek vormt. Zij zijn van mening dat het hoofddoel van de bestreden bepalingen erin bestaat de renverenigingen te subsidiëren. Volgens hen bestaat er geen enkele waarborg dat de ontvangen bedragen de paardenfokkers ten goede komen (hetgeen hoe dan ook een economisch doel zou uitmaken) of dat zij worden aangewend om fraude te bestrijden. Bovendien doen zij gelden dat de maatregel onevenredig is, aangezien de renverenigingen volledige vrijheid genieten om het bedrag van de bijdrage te bepalen. Volgens hen wordt die onevenredigheid vergroot wat de buitenlandse paardenwedrennen betreft. Ten slotte beklemtonen zij dat, hoewel het juist is dat andere lidstaten hebben geoordeeld dat de sector van de paardenwedrennen publieke ondersteuning verdiende, een dergelijke ondersteuning moet passen in het kader van het recht op staatssteun. Volgens hen houdt dat in dat de overheid zelf het bedrag van de steun vaststelt en dat zij de maatregel vooraf aanmeldt bij de Europese Commissie, die zal waken over het gebrek aan « overcompensatie ».

A.10.6. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 antwoorden dat het doel om het circuit van de paardenwedrennen te ondersteunen niet zou kunnen verantwoordt dat een beperking wordt aangebracht in de artikelen 49 en 56 van het VWEU, ook al zou dat doel het mogelijk maken de consument te beschermen en fraude en criminaliteit te bestrijden. Bovendien beweren zij dat de Ministerraad niet concreet aantoonde dat de bestreden bepalingen het doel van bescherming van de consument nastreven. Vervolgens doen zij gelden dat de bekritiseerde beperkingen hoe dan ook onevenredig zijn, aangezien de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen die plaatsvinden in België, de voorafgaande toestemming van de renverenigingen vereist en aangezien de eenzijdige bevoegdheid die aan die laatstgenoemden is toegekend, door geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling wordt afgebakend.

A.10.7. De Ministerraad zet één enkele repliek uiteen met betrekking tot het zevende middel en het eerste onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 en het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 7289 en 7291. Wat betreft de grief met betrekking tot de schending van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, repliceert de Ministerraad dat, hoewel het juist is dat de weddenschappen op buitenlandse wedrennen enkel kunnen worden georganiseerd door de vergunninghouders FIP die weddenschappen op Belgische wedrennen organiseren, de vergoeding ten voordele van de Belgische renverenigingen essentieel verband houdt met het aanbod van weddenschappen op Belgische wedrennen. Volgens hem wordt het feit dat de in België gevestigde organisatoren van weddenschappen niet alleen weddenschappen op buitenlandse wedrennen kunnen aanbieden, verantwoord door de noodzaak om de onvolkomenheid te vermijden die erin zou bestaan dat de operatoren van weddenschappen die in een eerste Staat zijn gevestigd, enkel weddenschappen aanbieden op wedrennen die in een tweede Staat worden georganiseerd, en omgekeerd. Bovendien merkt de Ministerraad op dat het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de nadere voorwaarden onder dewelke onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden kunnen worden ingericht » vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet reeds in een financiële ondersteuning voor de renverenigingen voorzag, die werd berekend op basis van onderlinge weddenschappen op buitenlandse wedrennen en hij is van mening dat de bestreden wet zich ertoe beperkt dat systeem te veralgemenen. Ten slotte verwijst de Ministerraad naar het Verdrag van de Raad van Europa van 18 september 2014 inzake de manipulatie van sportwedstrijden (het Macolin-Verdrag), waarvan artikel 8 betrekking heeft op de ondersteuning van sportorganisaties teneinde sportfraude te bestrijden.

Daarenboven beweert de Ministerraad dat de renverenigingen, bij gebrek aan een passende ondersteuning vanwege de sector van de weddenschappen, alle failliet zouden gaan, hetgeen het aantal clandestiene wedrennen en illegale geldspelen zou doen toenemen. Hij voert aan dat het feit dat een lidstaat van de Europese Unie staatssteun kan toekennen aan de renverenigingen, bevestigt dat de bestreden wet geen onevenredige beperking

met zich meebrengt. Volgens hem had de Belgische Staat kunnen beslissen om een belasting te heffen op de weddenschappen op paardenwedrennen en om aan de renverenigen staatssteun toe te kennen dankzij die ontvangsten. Volgens hem zou het nettoresultaat identiek zijn geweest, maar de beperking zou groter zijn geweest in vergelijking met de bestreden wet, die het de organisatoren van weddenschappen zelf mogelijk maakt het met de renverenigen eens te worden over het bedrag dat moet worden betaald voor het organiseren van weddenschappen op paardenwedrennen. Ten slotte betwist de Ministerraad dat de renverenigen eenzijdig het bedrag van de vergoeding kunnen opleggen, aangezien zij met de organisatoren van weddenschappen een akkoord moeten bereiken. Volgens hem zal de werking van de markt waarborgen dat die laatstgenoemden nooit te veel zullen betalen. Bovendien beweert hij dat de renverenigen meer vragende partij zijn om dergelijke overeenkomsten te sluiten, aangezien zij enkel de mogelijkheid hebben om paardenwedrennen te organiseren, terwijl de organisatoren van weddenschappen kunnen beslissen om hun activiteiten op andere sporten te concentreren.

A.10.8. De repliek van de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en van de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » is vergelijkbaar met die van de Ministerraad. Zij voegen eraan toe dat er nergens ter wereld correcte paardenwedrennen bestaan zonder een financiële bijdrage die afkomstig is van weddenschappen. Zij beweren dat de bestreden bepaling niet meer dan rechtvaardig is omdat de rensector anders alle kosten ten laste zou moeten nemen, terwijl de sector van de weddenschappen zou gebruikmaken van de gegevens die toebehoren aan de rensector zonder bij te dragen in de kosten.

*Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie*

A.11.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zevende middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, en 22 van de bestreden wet.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen, die een overeenkomst met de renverenigen moeten sluiten en hun een vergoeding moeten betalen, en de organisatoren van weddenschappen in alle andere domeinen (windhondenrennen, voetbalwedstrijden, tenniswedstrijden, enz.), die niet aan enige financiële verplichting worden onderworpen. Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen discriminerend zijn, zowel wat betreft de paardenwedrennen die in België worden georganiseerd als wat betreft die welke in het buitenland worden georganiseerd. Volgens hen krijgen de Belgische renverenigen in dat laatste geval een financiering toegerekend voor een dienst die zij niet verstrekken.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen die over een vergunning FIP beschikken en de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die de weddenschappen van die organisatoren aannemen en, anderzijds, de dagbladhandelaars, de Nationale Loterij en de organisatoren die weddenschappen aannemen op renbanen. Terwijl beide vergeleken categorieën weddenschappen op paardenwedrennen mogen organiseren of aannemen, dient volgens hen enkel de eerste daartoe een overeenkomst met de renverenigen te sluiten en hun een vergoeding te betalen. Zij is van mening dat het niet passend is om op die twee categorieën onderscheiden regels toe te passen terwijl de in het geding zijnde weddenschappen soortgelijk zijn.

A.11.2. De Ministerraad zet één enkele argumentatie uiteen met betrekking tot het zevende middel en het eerste onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 en het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 7289 en 7291.

Wat het eerste onderdeel van het zevende middel betreft, is hij van mening dat de twee categorieën niet vergelijkbaar zijn, gelet op het (historische) verschil tussen de paardenwedrennen en de andere sporten en met name gelet op het feit dat de paardenwedrennen worden georganiseerd met het oog om erop te wedden en het feit dat de financiering die afkomstig is van de weddenschappen, noodzakelijk is voor het organiseren van betrouwbare en eerlijke wedrennen. Volgens hem bestaat er op zijn minst een pertinente reden om een onderscheid te maken tussen de paardenwedrennen en de andere sporten en is de maatregel gepast en evenredig ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

Wat het tweede onderdeel van het zevende middel betreft, is de Ministerraad van mening dat de argumentatie van de verzoekende partijen op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen berust. Hij beklemtoont dat elke organisator van weddenschappen op paardenwedrennen over een vergunning FIP moet beschikken.

A.11.3. De vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » zetten een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad. Wat het tweede onderdeel van het zevende middel betreft, preciseren zij dat de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen, die houder zijn van een vergunning F1P, en de aannemers van weddenschappen, die houder zijn van een vergunning F2, zich in volledig verschillende situaties bevinden en in de wet van 7 mei 1999 aan onderscheiden regelingen worden onderworpen.

A.11.4. Wat het eerste onderdeel van het zevende middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 dat het hoe dan ook onevenredig is om aan de renverenigingen het buitensporige voorrecht toe te kennen om het bedrag dat hun moet worden betaald, willekeurig te bepalen.

Wat het tweede onderdeel van het zevende middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 dat de vergeleken categorieën vergelijkbaar zijn, met name omdat de vergunninghouders F1, F2 en F1P deel uitmaken van dezelfde klasse, namelijk klasse IV, en omdat bepaalde organisatoren van weddenschappen tegelijk over een vergunning F1P en over een vergunning F2 beschikken en zich bijgevolg in dezelfde situatie bevinden als de vergunninghouders F2. Zij beklemtonen dat de bestreden wet de vergunninghouders F1 de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen heeft ontnomen om ze toe te vertrouwen aan de vergunninghouders F1P maar dat zij geen vergunning F2P in het leven heeft geroepen, zodat weddenschappen op paardenwedrennen kunnen worden aangenomen door vergunninghouders F2. Zij beweren dat enkel de vergunninghouders F1P het circuit van de paardenwedrennen dienen te financieren, terwijl de vergunninghouders F2, buiten inrichtingen klasse IV, ervan worden vrijgesteld. Ten slotte legden het gelijkheidsbeginsel en het nastreven van de door de Ministerraad aangevoerde doelstellingen volgens hen de verplichting op om alle actoren van weddenschappen op paardenwedrennen te onderwerpen aan de verplichting om het circuit van de paardenwedrennen te financieren.

A.11.5. De Ministerraad zet één enkele repliek uiteen met betrekking tot het zevende middel en het eerste onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7227 en het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 7289 en 7291.

Wat het eerste onderdeel van het zevende middel betreft, repliceert de Ministerraad dat het standpunt van de verzoekende partijen niet duidelijk is, aangezien zij zelf diensten met betrekking tot weddenschappen aanbieden en zij niet kunnen worden gediscrimineerd door een verschil in behandeling tussen paardenwedrennen en andere sporten. De Ministerraad beweert dat, indien de verzoekende partijen van mening zijn dat zij aan elke organisator van een sportevenement een heffing moeten betalen die onderling moet worden overeengekomen om weddenschappen op die sport te kunnen aanbieden, hij daarvan akte neemt. Hij beklemtoont overigens dat de paardenwedrennen steeds werden onderworpen aan regelgevingen die verschillen van die van de andere sporten en hij verwijst in dat verband naar de richtlijn 90/428/EEG van de Raad van 26 juni 1990 « inzake het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en houdende vaststelling van de voorwaarden voor deelneming aan deze wedstrijden ».

Wat het tweede onderdeel van het zevende middel betreft, doet de Ministerraad gelden dat de vergunninghouders F1 en de vergunninghouders F2 zich op verschillende niveaus in de economische keten bevinden, aangezien de laatstgenoemden de wedproducten van de eerstgenoemden verdelen. Volgens hem brengen de eventuele verticale integraties het verschil tussen de met de vergunning F1 uitgeoefende activiteiten en de met de vergunning F2 uitgeoefende activiteiten niet in het geding. Voor het overige beklemtoont hij dat een vergunninghouder F1P een handelsovereenkomst kan sluiten met de vergunninghouder F2 die zijn verdeler is, waarbij die laatste deelneemt aan de bijdrage die aan de renverenigingen moet worden betaald. Bovendien is hij van mening dat de gegevens die in de overeenkomst met de renverenigingen zijn opgenomen, noodzakelijk zijn voor de vergunninghouders F1P maar niet voor de vergunninghouders F2. Ten slotte is hij van mening dat het bestaan van specifieke bepalingen met betrekking tot het aannemen van onderlinge weddenschappen binnen een renbaan, geenszins de nood aan een vergunning F2P aantoont en hij beklemtoont dat een vergunninghouder F2 die weddenschappen wenst aan te nemen op een renbaan, hoe dan ook een overeenkomst dient te sluiten met de renvereniging die de renbaan beheert.

A.11.6. De repliek van de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en van de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » is vergelijkbaar met die van de Ministerraad. Wat het eerste onderdeel van het zevende middel betreft, voegen zij eraan toe dat de paardenwedrennen, in vergelijking met de andere sporten, worden gekenmerkt door het feit dat er geen tv-rechten zijn en evenmin een markt van sporters. Bovendien beklemtonen zij dat de paardenwedrennen een selectieactiviteit van de paardenfokkerij uitmaken.



*Wat betreft het Europese mededingingsrecht*

A.12.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een achtste middel, tweede onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 21, 3° en 4°, en 22 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 101, 102 en 106 van het VWEU.

Wat de Belgische paardenwedrennen betreft, doen zij gelden dat artikel 21 van de bestreden wet alle Belgische renverenigen ertoe brengt om gezamenlijk te onderhandelen met de organisator van weddenschappen, zodat die bepaling een prijs- en voorwaardenkartel regelt en elke mededinging afschaft die tussen de renverenigen had kunnen bestaan.

Wat de buitenlandse paardenwedrennen betreft, doen zij gelden dat artikel 21 van de bestreden wet aan de Belgische renverenigen het monopolie verleent van de toestemming om weddenschappen op die wedrennen aan te nemen en dat het hen dus collectief in een machtspositie plaatst. Zij merken evenwel op dat het Hof van Justitie van oordeel is dat een lidstaat de artikelen 102 en 106 van het VWEU schendt wanneer de onderneming waaraan hij bijzondere of uitsluitende rechten heeft verleend, door de loutere uitoefening ervan ertoe wordt gebracht haar machtspositie te misbruiken of wanneer die rechten een situatie kunnen creëren waarin die onderneming ertoe wordt gebracht dergelijke misbruiken te begaan, zonder dat het noodzakelijk is dat zich daadwerkelijk misbruik voordoet. Zij beklemtonen vervolgens dat het eisen van een prijs die buitensporig is ten opzichte van de economische waarde van de verrichte prestatie, een misbruik van machtspositie uitmaakt. Zij besluiten daaruit dat artikel 21 van de bestreden wet onvermijdelijk tot een dergelijk misbruik leidt, aangezien de Belgische renverenigen een vergoeding ontvangen voor een dienst die zij niet verlenen.

A.12.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 21, 3° en 4°, van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106 van het VWEU. Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen, door aan de door de bevoegde federatie erkende renverenigen de bevoegdheid toe te vertrouwen om de organisatie van weddenschappen toe te staan op paardenwedrennen die in België of in het buitenland plaatsvinden, aan die verenigen bijzondere rechten toevertrouwen die het hun mogelijk maken hun concurrenten op de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen uit te schakelen.

Ten eerste beklemtonen zij dat de renverenigen ondernemingen zijn die aan het mededingingsrecht zijn onderworpen. Zij merken op dat artikel 43/2, § 2, van de wet van 7 mei 1999, tot de inwerkingtreding van de bestreden wet, aan de renverenigen rechtstreeks het recht toekende om onderlinge weddenschappen te organiseren op paardenwedrennen die plaatsvinden in België of in het buitenland. Zij preciseren dat de vijf Belgische renverenigen thans alle over een vergunning F2 beschikken, waardoor ze weddenschappen op paardenwedrennen kunnen aannemen, en dat zij een vergunning F1P kunnen aanvragen om weddenschappen op paardenwedrennen te organiseren. Zij besluiten daaruit dat de renverenigen operatoren van weddenschappen op paardenwedrennen zijn.

Ten tweede gaan zij over tot het definiëren van de relevante markten, zowel vanuit het oogpunt van de betrokken producten als vanuit geografisch oogpunt. Wat de markt van de betrokken producten betreft, onderscheiden zij de markt van de paardenwedrennen, waarop de renverenigen een machtspositie hebben, en de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen, waarop misbruik van machtspositie kan plaatsvinden. Volgens hen dient de markt van de paardenwedrennen te worden onderscheiden van de andere sportmarkten en dient de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen te worden onderscheiden van de andere activiteiten inzake sportweddenschappen. Wat de geografische markt betreft, zijn zij van mening dat die zich in beide gevallen tot het nationale niveau beperkt.

Ten derde bepalen zij de positie van de renverenigen op de relevante markten. Volgens hen hebben de renverenigen een machtspositie op de toeleveringsmarkt van de paardenwedrennen. Nog steeds volgens hen concurreren de renverenigen op de afnemersmarkt van de weddenschappen op paardenwedrennen met de operatoren van weddenschappen op paardenwedrennen. Zij beklemtonen dat die concurrentiesituatie is erkend bij het arrest van het Hof nr. 96/2010.

Ten vierde doen zij gelden dat de bijzondere rechten die de bestreden bepalingen aan de renverenigen toewijzen, drie risico's van misbruik van machtspositie in het leven roepen. Op de eerste plaats zijn zij van mening dat de uitoefening, door de renverenigen, van hun bijzondere rechten een belangenconflict bij die

laatstgenoemden kan doen ontstaan. Na te hebben vastgesteld dat de wetgever niet de voorwaarden preciseert van de overeenkomst die de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen moeten sluiten met de renverenigen, beklemtonen zij dat de renverenigen ertoe kunnen worden gebracht hun eigen activiteiten te bevoornden indien zij houder zijn van een vergunning FIP of de activiteiten van de vergunninghouder FIP voor wiens rekening zij weddenschappen op paardenwedrennen aannemen. Verwijzend naar het arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008 inzake *Motoe* (grote kamer, C-49/07), zijn zij van mening dat een dergelijk belangenconflict het mogelijk maakt te besluiten tot het bestaan van een risico van misbruik van machtspositie. Op de tweede plaats zijn zij van mening dat de renverenigen over een buitensporige bevoegdheid beschikken ten aanzien van hun concurrenten. In dat verband merken zij op dat de bestreden bepalingen niet voorzien in enig toezicht op de beslissing van een renvereniging om een concurrent al dan niet toe te staan weddenschappen op paardenwedrennen te organiseren. Bovendien beklemtonen zij dat een organisator van weddenschappen geen andere keuze zal hebben dan de door de renvereniging geëiste vergoeding te betalen, zo niet wordt hem de toestemming om weddenschappen op paardenwedrennen te organiseren geweigerd. Zij besluiten daaruit dat de bestreden bepalingen het de renverenigen mogelijk maken hun machtspositie te versterken en uit te breiden door de concurrerende operatoren op de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen uit te schakelen. Op de derde plaats zijn zij van mening dat de uitoefening, door de renverenigen, van hun bijzondere rechten kan leiden tot het weigeren van toegang tot de paardenwedrennen aan de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen. Zij beklemtonen dat een weigering tot levering waartoe wordt beslist door een onderneming met een machtspositie op een toeleveringsmarkt, een misbruik van machtspositie uitmaakt op de tweevoudige voorwaarde dat de weigering betrekking heeft op een product dat onontbeerlijk is voor een doeltreffende concurrentie op een afnemersmarkt en dat de weigering kan leiden tot de uitschakeling van effectieve concurrentie. Volgens hen zijn die twee voorwaarden te dezen vervuld. Bovendien zijn zij van mening dat de renverenigen hoe dan ook niet objectief zouden kunnen verantwoorden dat een organisator van weddenschappen de toegang tot de paardenwedrennen wordt geweigerd.

A.12.3. De Ministerraad doet vooraf gelden dat de verzoekende partijen een verkeerde voorstelling van de markt en van de situatie op de markt maken. Allereerst beklemtoont hij dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het Europese mededingingsrecht niet rechtstreeks kan worden toegepast op de sector van de kansspelen, omdat dat nadelig zou zijn voor de consumenten. Vervolgens beweert hij dat de Europese Commissie van oordeel is dat de organisatie van paardenwedrennen een openbare dienst is en geeft hij aan dat er op Europees niveau eensgezindheid bestaat om een deel van de ontvangsten van weddenschappen op paardenwedrennen voor te behouden aan renverenigen, teneinde die kosten van openbare dienst te dekken. Ten slotte is de Ministerraad van mening dat de betrokken markt zich niet beperkt tot België maar aangrenzende lidstaten omvat.

Vervolgens merkt de Ministerraad op dat geen enkele renvereniging thans houder is van een vergunning F1, F1+ of FIP, zodat er op heden geen concurrentieverhouding tussen hen en de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen bestaat. Bovendien beklemtoont hij dat het feit dat de renverenigen een vergunning F2 bezitten, niet inhoudt dat zij actief zijn op dezelfde markt als de vergunninghouders F1. Ten slotte is hij van mening dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen argumenteren, het in werkelijkheid de renverenigen zijn die sterk afhankelijk zijn van de organisatoren van weddenschappen en dat zij geen enkele reden hebben om hen uit te sluiten van de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen.

Bovendien doet de Ministerraad gelden dat artikel 21 van de bestreden wet het in artikel 101, lid 1, van het VWEU bedoelde verbod op afspraken niet schendt. Hij doet gelden dat de organisatoren van weddenschappen maar één enkele overeenkomst met de vijf Belgische renverenigen moeten sluiten indien zij weddenschappen op alle Belgische paardenwedrennen wensen aan te bieden. Hij is overigens van mening dat een vrijstelling hoe dan ook mogelijk is op grond van artikel 101, lid 3, van het VWEU. In dat verband redeneert hij naar analogie met het besluit van de Europese Commissie van 23 juli 2003 waarbij is aanvaard dat de UEFA de mediarechten op voetbalwedstrijden collectief verkoopt. Hij voert vervolgens de volgende vier elementen aan : (1) dankzij het unieke loket kunnen de organisatoren van weddenschappen een veelvoud aan onderhandelingen vermijden en wordt er een grotere financiële solidariteit verzekerd tussen de renverenigen, (2) de voordelen zullen ook de toeschouwers ten goede komen, (3) een ingrijpende hervorming was noodzakelijk om te voorkomen dat de sector van de paardenwedrennen verdwijnt en (4) de bestreden wet zal tot gevolg hebben dat de bestaande zwakke concurrentie tussen de renverenigen wordt versterkt, door de kleinste van hen in staat te stellen aantrekkelijkere wedrennen aan te bieden.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat er geen reëel risico bestaat dat de bijzondere rechten die zogenaamd aan de renverenigen zijn toegekend, leiden tot een misbruik van machtspositie en hij merkt op dat de thans onderzochte zaak zich onderscheidt van die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het Hof van Justitie inzake *Motoe*. Ten eerste is hij van mening dat er geen belangenconflict bestaat bij de renverenigen, dat

het louter hypothetisch is dat een renvereniging houder kan zijn van een vergunning F1P en dat de renverenigingen nooit hebben geweigerd om samen te werken met een organisator van weddenschappen. Ten tweede beweert hij dat het de Kansspelcommissie is die, door de vergunningen F1P af te leveren, bepaalt wie weddenschappen op paardenwedrennen mag aanbieden. Volgens hem heeft de overeenkomst tussen de renverenigingen en de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen geen betrekking op de toegang tot de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen maar omschrijft zij de praktische samenwerkingsmodaliteiten. Volgens hem zou de Kansspelcommissie rekenschap kunnen vragen aan een renvereniging die zou weigeren om met een organisator van weddenschappen een overeenkomst te sluiten. Ten derde is hij van mening dat het onjuist is om de paardenwedrennen eenzijdig voor te stellen als zijnde objectief onontbeerlijk voor de weddenschappen op paardenwedrennen, terwijl de weddenschappen op paardenwedrennen minstens even onontbeerlijk zijn voor de paardenwedrennen. Ten vierde, wat betreft de vergoeding die de Belgische renverenigingen ontvangen voor de weddenschappen met betrekking tot buitenlandse wedrennen, beklemtoont de Ministerraad dat het bedrag in kwestie, enerzijds, lager is dan de kosten die zijn gemaakt door de renverenigingen om te investeren in Belgische paarden die traditioneel deelnemen aan buitenlandse wedrennen en, anderzijds, lager is dan de economische waarde van de toestemming om weddenschappen op buitenlandse wedrennen aan te bieden.

A.12.4. Het standpunt van de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en van de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » is vergelijkbaar met die van de Ministerraad.

A.12.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden allereerst dat de Europese Commissie het feit had betwist dat de activiteiten van de Franse renverenigingen kunnen worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang.

Wat betreft de grief met betrekking tot de verboden afspraken, voeren zij aan dat het niet noodzakelijk was om een systeem van collectieve onderhandelingen in te voeren, aangezien elke renvereniging de rechten op haar eigen wedrennen had kunnen toewijzen. Bovendien zijn zij van mening dat het precedent met betrekking tot de UEFA te dezen niet kan worden overgenomen, aangezien de voetbalclubs zowel op economisch vlak als op sportief vlak concurrenten zijn, terwijl de concurrentie tussen de renverenigingen enkel economisch en niet sportief is. Ten slotte voeren zij aan dat de vier cumulatieve voorwaarden om een vrijstelling op grond van artikel 101, lid 3, van het VWEU te verkrijgen, te dezen niet zijn vervuld.

Wat betreft de grief met betrekking tot het misbruik van machtspositie, zijn zij van mening dat de betrokken markt zich beperkt tot België, aangezien de door de renverenigingen verleende toestemming enkel in België noodzakelijk is. Vervolgens, wat betreft het argument volgens hetwelk de prijs die door de organisatoren van weddenschappen aan de renverenigingen wordt betaald, lager zou zijn dan de kosten die door die laatste worden gedragen voor de deelname van Belgische paarden aan buitenlandse wedrennen, voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 aan dat die prijs in werkelijkheid door de renverenigingen wordt bepaald, dat de desbetreffende kosten niet uitvoerig worden beschreven, dat die kosten in werkelijkheid door de renstallen worden gedragen en dat de Belgische renverenigingen geen enkele dienst aan de organisatoren van weddenschappen verlenen. Ten slotte voeren zij aan dat het buitensporige karakter van de gevraagde prijs niet kan worden beoordeeld ten aanzien van het voordeel dat aan afnemerszijde wordt gegenereerd door de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen.

A.12.6. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 antwoorden in de eerste plaats dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het Europese mededingingsrecht van toepassing is op kansspelactiviteiten. Op de tweede plaats voeren zij aan dat de markt van de paardenwedrennen een nationale dimensie heeft, aangezien een renvereniging moet worden erkend door de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » om haar activiteiten in België te mogen uitoefenen. Op de derde plaats doen zij gelden dat de renverenigingen aanwezig zijn op de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen, aangezien zij een vergunning F1P kunnen aanvragen en beschikken over vergunningen F2. Op de vierde plaats merken zij op dat de Ministerraad geenszins zijn bewering staft volgens welke de renverenigingen zich ten opzichte van de organisatoren van weddenschappen in een situatie van economische afhankelijkheid bevinden. Bovendien beklemtonen zij dat een mogelijk risico van misbruik van machtspositie volstaat om tot de schending van de artikelen 102 en 106 van het VWEU te besluiten. Zij preciseren overigens dat, zonder voorafgaande toestemming van de renvereniging, de organisator van weddenschappen op paardenwedrennen in de onmogelijkheid verkeert om zijn activiteiten uit te oefenen. Bovendien merken zij op dat geen enkele bepaling van de wet van 7 mei 1999 de Kansspelcommissie toestaat aan een renvereniging te vragen haar weigering om met een organisator van weddenschappen een overeenkomst te sluiten te verantwoorden. Zij doen gelden dat de toegang tot de paardenwedrennen onontbeerlijk is om de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen mogelijk te maken en dat het irrelevant is dat het omgekeerde ook het geval kan zijn. Ten slotte beklemtonen zij dat zij niet

het feit bekritisieren dat een bijdrage aan de renverenigingen moet worden betaald maar dat zij de bevoegdheid bekritisieren die is toevertrouwd aan de renverenigingen om te beslissen over het verlenen van toestemming en om het bedrag en de nadere regels van die bijdrage vast te stellen.

A.12.7. De Ministerraad repliceert dat, hoewel het juist is dat de kansspelen een aan het VWEU onderworpen economische activiteit vormen, in vaste rechtspraak de bijzondere aard van de kansspelsector wordt erkend. Vervolgens beklemtoont hij dat de markt van de paardenwedrennen weinig concurrentieel is en grote kosten van gemeenschappelijk belang kent. Bovendien is hij van mening dat de reglementaire vereisten niet volstaan om tegen te spreken dat de geografische markt van de paardenwedrennen verder reikt dan België en de perifere gebieden van de buurlanden omvat, wat wordt bevestigd door de bestaande coördinatie voor het vaststellen van het tijdschema van de wedrennen. Bovendien zijn de renverenigingen volgens hem niet actief op de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen en bevinden zij zich in een verhouding van complementariteit en niet van concurrentie met de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen.

Wat betreft de grief met betrekking tot de verboden afspraken, beklemtoont de Ministerraad dat de samenwerking tussen de renverenigingen niet nieuw is. Hij herhaalt dat de aangevoerde afspraken hoe dan ook een vrijstelling op grond van artikel 101, lid 3, van het VWEU kunnen genieten.

Wat betreft de grief met betrekking tot het misbruik van machtspositie, herhaalt de Ministerraad dat er geen reëel risico van misbruik van machtspositie bestaat. Ten eerste beweert hij dat de renverenigingen geen enkel belang erbij hebben om met de organisatoren van weddenschappen geen redelijke voorwaarden overeen te komen die de levensvatbaarheid van de sector van de paardenwedrennen zouden verzekeren. Bovendien beklemtoont hij dat uit de parlementaire voorbereiding de economische afhankelijkheid van de renverenigingen ten opzichte van de organisatoren van weddenschappen blijkt. Ten tweede beklemtoont hij dat de renverenigingen aan controles worden onderworpen, aangezien een controle van de Kansspelcommissie niet ondenkbaar is, aangezien een controle door de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » wordt uitgeoefend en aangezien een weigering om met een organisator van weddenschappen een overeenkomst te sluiten zou kunnen worden betwist voor elke bevoegde autoriteit of elk bevoegd rechtscollege. Ten derde is hij van mening dat het geen twijfel lijdt dat de vergoeding die aan de renverenigingen moet worden betaald, noodzakelijkerwijs billijk zal zijn. Bovendien beweert hij dat de vergoeding daadwerkelijk een tegenprestatie heeft, ook wat betreft de buitenlandse wedrennen.

A.12.8. De repliek van de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en van de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » is vergelijkbaar met die van de Ministerraad. Zij voegen eraan toe dat de renverenigingen niet met elkaar concurreren, aangezien het tijdschema van de wedrennen zodanig wordt vastgesteld dat de wedrennen niet terzelfdertijd plaatsvinden en aangezien de verdeling tussen de renverenigingen van de financiering die afkomstig is van de weddenschappen op buitenlandse wedrennen, die 85 % van de weddenschappen op paardenwedrennen in België vertegenwoordigen, wordt bepaald door de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » ingevolge regels van verdeling die na 2010 door de Kansspelcommissie zijn opgelegd. Bovendien beweren zij dat de situatie helemaal geen « overcompensatie » van de kosten van de renverenigingen met zich meebrengt.

*Ten aanzien van de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeente een convenant te sluiten en ten aanzien van de lokalisatiebeperkingen die op hen van toepassing zijn (derde, negende en tiende middel in de zaak nr. 7277; eerste, tweede en derde middel in de zaak nr. 7279; tweede middel, derde en vierde onderdeel, in de zaak nr. 7289, tweede middel in de zaak nr. 7296)*

#### *Wat betreft de bevoegdheidsverdeling*

A.13.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een derde middel af uit de schending, door de artikelen 23, 1<sup>o</sup>, en 24, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de bestreden wet, van artikel 39 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zij doen gelden dat de bevoegdheid om de bevoegdheden van de gemeenten vast te stellen toebehoort aan de gewesten, zodat de federale overheid niet bevoegd is om het sluiten van een convenant tussen de exploitanten van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de gemeenten van de vestigingsplaats van die inrichtingen op te leggen.

A.13.2. De argumentatie van de Ministerraad is identiek aan die welke hij heeft uiteengezet in verband met het eerste middel in de zaak nr. 7277 (met betrekking tot de « 3.3-toestellen »). Hij voert in essentie aan dat de bestreden bepalingen zich beperken tot het verduidelijken van de bevoegdheid waarover de gemeenten reeds beschikten op grond van de artikelen 119 en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet.

A.13.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat zij vaststellen dat de Ministerraad erkent dat de bevoegdheid die bij de bestreden bepalingen aan de gemeenten is toegewezen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Volgens hen heeft het feit dat de federale overheid een nieuwe bevoegdheid aan de gemeenten wenst toe te kennen of dat zij een vooraf bestaande bevoegdheid wenst te vermelden, geen weerslag op de onbevoegdheid van de federale overheid. Ten slotte zijn zij van mening dat de redenering volgens welke de verduidelijking van een bestaande bevoegdheid niet zou overeenstemmen met de uitoefening van een bevoegdheid, niet kan worden aangenomen, aangezien zij afbreuk zou doen aan het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden.

A.13.4. De Ministerraad repliceert dat hij geenszins erkent dat de bestreden bepaling tot de bevoegdheid van de gewesten zou behoren en hij herhaalt zijn argumentatie.

*Wat betreft de vergelijking tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II en wat betreft de overgangsregeling*

A.14.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een negende middel, eerste onderdeel, af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1°, van de Grondwet door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de bestreden wet, in zoverre die de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II op identieke wijze behandelen met betrekking tot de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en met betrekking tot de verplichting om een bepaalde afstand in acht te nemen ten aanzien van verscheidene plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Volgens hen bevinden die twee categorieën van kansspelinrichtingen zich niet in een identieke situatie, gelet op de verschillen met betrekking tot het aantal toegestane inrichtingen, de controle, de toegankelijkheid, het toegestane gemiddelde uurverlies en de geldigheidsduur van de vergunning (drie jaar voor de inrichtingen klasse IV en negen jaar voor de inrichtingen klasse II). Zij verwijzen eveneens naar het arrest van het Hof nr. 113/2000 van 8 november 2000. Bovendien zijn zij van mening dat de bestreden bepalingen het niet mogelijk maken de nagestreefde doelstellingen te bereiken, aangezien de spelers zich zullen verplaatsen naar andere kansspelinrichtingen of naar de dagbladhandelaars. Ten slotte beklemtonen zij dat de snelheid en de frequentie van spelen een doorslaggevende impact op de verslaving hebben, zodat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV (wedkantoren) niet dezelfde risico's vertonen als de kansspelinrichtingen klasse II, die speelautomaten exploiteren.

A.14.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 24 en 36, tweede lid, van de bestreden wet, die aan de aanvrager van een vergunning F2 de verplichting opleggen ervoor te zorgen dat hij zijn inrichting niet vestigt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, behoudens een met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan, en die bepalen dat die vereiste in werking treedt ten aanzien van de vergunningsaanvragen en de aanvragen om hernieuwing die ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding van de bestreden wet zijn ingediend.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de aanvrager van een vergunning F2 en de aanvrager van een vergunning B, aangezien die laatste, overeenkomstig artikel 36, 4°, van de wet van 7 mei 1999, ervoor dient te zorgen dat hij zich niet vestigt in de nabijheid van niet alleen onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, maar ook plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangenissen. Volgens hen zijn de kansspelinrichtingen klasse II en de kansspelinrichtingen klasse IV vergelijkbaar, aangezien zij kansspelen exploiteren en elkaar beconcurreren. Zij beklemtonen dat het verschil in behandeling niet wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding. Verwijzend naar het arrest van het Hof nr. 100/2001, doen zij gelden dat de twee vergeleken categorieën van inrichtingen zich in een identieke situatie bevinden ten aanzien van het doel dat met de geografische beperkingen in kwestie wordt nagestreefd.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de aanvrager van een vergunning F2 en de aanvrager van een vergunning B, aangezien enkel de eerstgenoemde een door de gemeente met redenen omklede afwijking kan genieten. Zij beklemtonen dat dat verschil in behandeling niet wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de in artikel 36, tweede lid, van de bestreden wet bedoelde overgangsregeling het bestaande maar onverantwoorde verschil in behandeling tussen de kansspelinrichtingen klasse II en de kansspelinrichtingen klasse IV op onevenredige wijze bestendigt. Zij beklemtonen dat de nieuwe

geografische beperkingen die op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV van toepassing zijn, krachtens die overgangsbepaling van toepassing zullen zijn op de vergunningsaanvragen en op de aanvragen om hernieuwing die vanaf 25 mei 2021 worden ingediend. Zij beweren evenwel dat vrijwel alle huidige vergunningen F2 verstrijken in 2020, zodat het bekritiseerde verschil in behandeling in werkelijkheid zal voortbestaan tot in 2023. Zij zijn van mening dat de bestreden bepaling niet evenredig is met het doel dat erin bestaat de rechtszekerheid van de vergunninghouders F2 te waarborgen.

In een vierde onderdeel doen zij gelden dat de in de vorige onderdelen vastgestelde discriminaties tegelijkertijd een onverantwoord verschil in behandeling met zich meebrengen tussen de spelers, die een betere bescherming genieten in de kansspelinrichtingen klasse II dan in de kansspelinrichtingen klasse IV, en een onverantwoord verschil in behandeling tussen de burens van de kansspelinrichtingen, die naargelang van de klasse ervan meer of minder beschermd zijn tegen de hinder die die uit die inrichtingen voortvloeit.

A.14.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een tweede middel af uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde. Zij doet gelden dat artikel 36 van de bestreden wet met betrekking tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV erin voorziet dat de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en de lokalisatiebeperkingen enkel van toepassing zullen zijn op de aanvragen die « ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding » van de bestreden wet zijn ingediend. Volgens haar stelt de wetgever de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen aldus uit tot een onbepaalde datum, waarvan enkel zeker is dat hij niet vroeger zal vallen dan twee jaar na de inwerkingtreding van de bestreden wet.

A.14.4. De Ministerraad stelt allereerst vast dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 en de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 lijnrecht tegenovergestelde standpunten verdedigen, aangezien de eerstgenoemden van oordeel zijn dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II dermate verschillend zijn dat zij niet op identieke wijze kunnen worden behandeld, terwijl de laatstgenoemden van mening zijn dat die twee categorieën van inrichtingen precies op dezelfde manier zouden moeten worden behandeld. Hij beklemtoont dat er vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet een meer uitgesproken verschil in aanpak bestond tussen die twee categorieën van inrichtingen, hetgeen werd verantwoord door het feit dat de in de kansspelinrichtingen klasse II aangeboden kansspelen (automatische kansspelen) meer risico's vertonen dan die welke oorspronkelijk in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV (weddenschappen) werden aangeboden. Hij doet gelden dat de bestreden wet dat verschil heeft beperkt omdat de in de tweede categorie van inrichtingen aangeboden kansspelen evolueren naar een extra aanbod van gevaarlijkere soorten van weddenschappen (virtuele weddenschappen en live weddenschappen). Volgens hem blijft er evenwel tussen de twee categorieën van inrichtingen een verschil bestaan dat een verschillende behandeling verantwoordt en dat overigens verantwoordt dat de leeftijdsgrens 21 jaar bedraagt voor de automatische kansspelen en 18 jaar voor de weddenschappen. Bovendien verwijst hij naar het arrest van het Hof nr. 113/2004 van 23 juni 2004.

Wat de overgangsregeling betreft, is hij van mening dat het tweede middel in de zaak nr. 7279 op een verkeerde lezing van artikel 36 van de bestreden wet berust. Volgens hem vloeit uit die bepaling voort dat de in de artikelen 23, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 24 van de bestreden wet bedoelde nieuwe voorwaarden van toepassing zijn op de volgende aanvraag voor een vergunning F1 of F2 of op de volgende aanvraag om hernieuwing, indien die aanvraag plaatsvindt na het verstrijken van een termijn van twee jaar na de inwerkingtreding van de bestreden wet, namelijk na 25 mei 2021. Daarenboven is hij van mening dat die overgangsregeling wordt verantwoord door de noodzaak om het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen in acht te nemen.

A.14.5. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad wat betreft het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 en het tweede middel in de zaak nr. 7296.

A.14.6. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat het feit dat het Hof reeds uitspraak heeft gedaan over de verplichting, voor de kansspelinrichtingen klasse II, om een convenant met de gemeente te sluiten, niet tot gevolg heeft dat die verplichting niet zou moeten worden getoetst door het Hof met betrekking tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV. Bovendien zijn zij van mening dat het sluiten van een convenant met de gemeente niet de minst restrictieve keuze is om het gewenste niveau van bescherming van de openbare orde te bereiken, aangezien de naleving van de openbare orde kan worden beoordeeld door de Kansspelcommissie op grond van een advies van de gemeentelijke overheden, zoals dat het geval was vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet.

A.14.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 antwoorden dat de Ministerraad zijn bewering volgens welke de spelers van kansspelinrichtingen klasse II meer risico zouden lopen dan de spelers van

kansspelinrichtingen klasse IV, niet aantoot. Zij doen gelden dat live weddenschappen maar één voorbeeld van gevaarlijke weddenschappen zijn en dat zij bovendien de meerderheid van de aangeboden weddenschappen vertegenwoordigen. Zij verwijzen naar het arrest van de Raad van State nr. 246.998 van 6 februari 2020, dat betrekking had op onlinespelen en -weddenschappen maar waarvan de lering kan worden overgenomen met betrekking tot de fysieke inrichtingen. Voor het overige stellen zij vast dat het koninklijk besluit van 4 mei 2018 « betreffende kansspelen over virtuele sportevenementen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV » de virtuele weddenschappen gelijkstelt met automatische kansspelen. Volgens hen verantwoordt het feit dat jongeren van 18 tot 21 jaar toegang hebben tot kansspelinrichtingen klasse IV, en niet tot kansspelinrichtingen klasse II, des te meer dat zij adequaat worden beschermd. Bovendien doen zij gelden dat het arrest van het Hof nr. 113/2004 te dezen niet relevant is, aangezien het betrekking had op een verschil in behandeling tussen de kansspelinrichtingen klasse I en de kansspelinrichtingen klasse II. Zij beklemtonen dat, gesteld dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen de kansspelinrichtingen klasse II en de kansspelinrichtingen klasse IV, de Ministerraad hoe dan ook niet aantoot in welk opzicht zulks concreet de bekritiseerde verschillen in behandeling verantwoordt. Ten slotte merken zij op dat de Ministerraad de uitzonderlijk lange duur van de overgangsregeling niet verantwoordt.

A.14.8. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 antwoordt dat haar argumentatie niet berust op een verkeerde lezing van de bestreden bepaling. In ondergeschikte orde verzoekt zij dat het middel wordt verworpen onder voorbehoud van een conforme interpretatie, die overeenstemt met de door de Ministerraad voorgestelde lezing.

A.14.9. De Ministerraad repliceert dat de in de kansspelinrichtingen klasse II aangeboden soorten van kansspelen gevaarlijker zijn dan die welke in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV worden aangeboden, ook al wordt dat verschil kleiner aangezien die laatste gevaarlijkere producten aanbieden, namelijk live weddenschappen en virtuele weddenschappen. Volgens hem is het arrest van de Raad van State dat door de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 is aangehaald, niet relevant omdat het betrekking had op onlinekansspelen. De Ministerraad beklemtoont overigens dat de benadering volgens welke weddenschappen minder risico's vertonen dan automatische kansspelen, stelselmatig wordt gevolgd in het kader van het Belgische kansspelbeleid. Bovendien doet hij gelden dat het verschil tussen de kansspelinrichtingen klasse I en de kansspelinrichtingen klasse II, dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 niet relevant achten, geringer is in termen van risico op verslaving dan het verschil tussen de kansspelinrichtingen klasse II en de kansspelinrichtingen klasse IV. Wat de overgangsregeling betreft, herhaalt hij zijn standpunt volgens hetwelk de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 een verkeerde lezing van artikel 36 van de bestreden wet maakt. Ten slotte is hij van mening dat de overgangsperiode van twee jaar noodzakelijk is, aangezien de nieuwe vestigingsvoorwaarden ook van toepassing zullen zijn op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die thans wettelijk gevestigd zijn.

A.14.10. De Nationale Loterij zet een repliek uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad met betrekking tot het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 en het tweede middel in de zaak nr. 7296. Zij voegt eraan toe dat, enerzijds, studies aantonen dat automatische kansspelen een verband vertonen met potentieel problematische spelgedragingen dat veel groter is dan gewone sportweddenschappen en dat, anderzijds, de automatische kansspelen die in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV worden aangeboden, moeten worden afgestemd op het risicoprofiel van de kansspelinrichtingen klasse I en II en dat steeds terugkerende activiteiten van weddenschappen met een korte tijdspanne tussen inzet en resultaat, zoals live weddenschappen, het risicoprofiel eveneens doen toenemen. Volgens haar vormt de bestreden wet een adequaat kader dat zich aan die evolutie aanpast.

*Wat betreft het verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars*

A.15.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een negende middel, tweede onderdeel, af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1°, van de Grondwet door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de bestreden wet. Volgens hen bevinden de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars zich in een vergelijkbare situatie, aangezien zij dezelfde soorten van weddenschappen verkopen en vergunninghouders F2 zijn. Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan in zoverre zij enkel aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV de verplichting opleggen om met de gemeente een convenant te sluiten en een bepaalde afstand in acht te nemen ten aanzien van verscheidene plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Volgens hen is het verschil in behandeling des te meer onverantwoord daar dagbladhandelaars vaker door jongeren worden bezocht.

A.15.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de bestreden wet, met name in zoverre zij een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars, aangezien enkel de eerstgenoemden met de gemeente een convenant moeten sluiten en ervoor dienen te zorgen dat zij zich niet vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, behoudens een met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan.

Ten eerste doet zij gelden dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars vergelijkbare categorieën zijn ten aanzien van het essentiële doel van bescherming van de spelers. Zij beklemtoont dat de twee vergeleken categorieën actief zijn in het aannemen van weddenschappen en dat zij houder moeten zijn van een vergunning F2. Volgens haar wordt de vergelijkbaarheid niet in geding gebracht door het feit dat de dagbladhandelaars het aannemen van weddenschappen slechts « bij wijze van nevenactiviteit » mogen uitoefenen, noch door de voorwaarden die aan de dagbladhandelaars worden opgelegd bij het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV ».

Ten tweede is zij van mening dat het bekritiseerde verschil in behandeling geen wettig doel nastreeft maar het doel van bescherming van de spelers in gevaar brengt.

Ten derde doet zij gelden dat het criterium van onderscheid niet objectief is. Zij beklemtoont dat de twee criteria die de wetgever hanteert om de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de in artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde ondernemingen te onderscheiden, erin bestaan dat die laatstgenoemde « dagbladhandelaars » moeten zijn wier activiteit bestaande in het aannemen van weddenschappen slechts « bij wijze van nevenactiviteit » wordt uitgeoefend. In de eerste plaats, na te hebben vastgesteld dat de wetgever de term « dagbladhandelaar » niet heeft gedefinieerd, analyseert zij de in het woordenboek gegeven definitie en is zij van mening dat aan de hand ervan niet de vereiste mate van nauwkeurigheid kan worden bereikt. Bovendien meent zij dat de woorden die in de wet van 7 mei 1999 in het Frans (« librairie ») en in het Nederlands (« dagbladhandelaar ») worden gebruikt, niet overeenstemmen, aangezien de Franse term « librairie » in het Nederlands wordt vertaald door « boekhandel ». In de tweede plaats doet zij gelden dat de voorwaarde met betrekking tot het aannemen van weddenschappen « bij wijze van nevenactiviteit » evenmin de vereiste mate van nauwkeurigheid bereikt. Bovendien is zij van mening dat de Franse versie (« à titre complémentaire ») en de Nederlandse versie (« nevenactiviteit ») niet overeenstemmen. In de derde plaats stelt zij vast dat de Koning het begrip « aannemen van weddenschappen ‘ bij wijze van nevenactiviteit ’ » zelf in die zin lijkt te hebben gepreciseerd dat het de situatie beoogt waarin die activiteit niet meer dan 49 % van de totale omzet genereert (artikel 4, tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010). Volgens haar kan de wetgever aan de Koning evenwel niet de bevoegdheid delegeren om het criterium van onderscheid te bepalen en hoe dan ook werd een dergelijke delegatie te dezen niet aan de Koning toevertrouwd. Ten slotte beklemtoont zij dat het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010 hoe dan ook niet preciseert of het percentage van 49 % moet worden berekend per dag, per week, per maand of per jaar.

Ten vierde doet zij gelden dat het criterium van onderscheid niet pertinent is. Volgens haar zal de bestreden wet een verschuiving van de activiteiten van weddenschappen naar de dagbladhandelaars met zich meebrengen, terwijl die laatstgenoemden minder waarborgen bieden met betrekking tot de bescherming van de spelers (geen maximumaantal dagbladhandelaars, geen minimumafstand tussen de dagbladhandelaars, mogelijkheid voor dagbladhandelaars om alcohol te verkopen die niet ter plaatse mag worden verbruikt). Volgens haar doet de bestreden wet afbreuk aan de kanalisatiedoelstelling. Verwijzend naar het arrest van het Hof nr. 108/2018 van 19 juli 2018, doet zij bovendien gelden dat, hoewel het problematisch is dat een speler wordt geconfronteerd met andere kansspelen dan die welke hij zoekt, het des te problematischer is dat een persoon die zich om een andere reden naar een dagbladhandelaar begeeft, wordt geconfronteerd met weddenschappen.

Ten vijfde, steunend op de parlementaire voorbereiding en wijzend op de strengheid van de sancties die de vaste kansspelinrichtingen klasse IV oplopen indien zij hun verplichtingen niet nakomen, voert zij aan dat het verschil in behandeling onevenredige gevolgen voor die inrichtingen met zich meebrengt.

A.15.3. De Ministerraad doet allereerst gelden dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars geen vergelijkbare categorieën zijn. Hij beklemtoont dat de eerstgenoemde enkel bestemd zijn voor het aannemen van weddenschappen, terwijl de activiteit bestaande in weddenschappen voor de dagbladhandelaars maar een bijkomstige activiteit is. Bovendien vertonen vaste kansspelinrichtingen klasse IV meer risico's, aangezien zij gevaarlijkere soorten van weddenschappen aanbieden (live weddenschappen en virtuele weddenschappen), aangezien sportevenementen er rechtstreeks kunnen worden uitgezonden op



televisieschermen en aangezien de inzet er niet is beperkt tot een maximumbedrag van 200 euro. Volgens hem is de redenering volgens welke de maximuminzet van 200 euro die op dagbladhandelaars van toepassing is, zou kunnen worden omzeild door zich naar verschillende dagbladhandelaars te begeven, niet relevant, aangezien het feit dat men zich naar verschillende dagbladhandelaars dient te begeven, een belangrijke rem vormt voor potentieel problematische spelgedragingen.

Vervolgens beweert hij dat het onderscheid tussen de kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars op een objectief criterium berust. Hij beklemtoont dat, wat de dagbladhandelaars betreft, het criterium van de activiteit van weddenschappen die « bij wijze van nevenactiviteit » wordt uitgeoefend, werd ingevoerd bij de wet van 10 januari 2010. Volgens hem houdt dat criterium in dat de weddenschappen niet de voornaamste bron van inkomsten van de dagbladhandelaars kunnen uitmaken. Volgens hem definieert het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010 dat begrip niet maar bepaalt het de controlemaatregel om na te gaan of de dagbladhandelaars geen activiteit van weddenschappen uitoefenen als hoofdactiviteit. De Ministerraad verwijst vervolgens naar de doelstellingen van bescherming van de spelers en van handhaving van de openbare orde die met de kansspelreglementering worden nagestreefd. Hij is van mening dat het criterium van onderscheid pertinent is ten aanzien van de nagestreefte doelstellingen, aangezien de kanalisatiedoelstelling inhoudt dat de spelers worden gestuurd in de richting van het minst schadelijke aanbod van weddenschappen, namelijk dat van de dagbladhandelaars. In ondergeschikte orde, gesteld dat het Hof de bestreden wet discriminerend acht, doet de Ministerraad gelden dat zij zou moeten worden vernietigd in zoverre zij de betreffende verplichtingen niet oplegt aan de dagbladhandelaars.

A.15.4. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die welke in hoofdorde door de Ministerraad is uiteengezet.

A.15.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat de bewering van de Ministerraad volgens welke de vaste kansspelinrichtingen klasse IV gevaarlijkere weddenschappen zouden aanbieden dan de dagbladhandelaars, niet blijkt uit de parlementaire voorbereiding. Zij beklemtonen bovendien dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, in tegenstelling tot de dagbladhandelaars, over personeel beschikken dat is opgeleid om de spelers te begeleiden. Daarenboven doen zij gelden dat de wetgever nooit tot doel heeft gehad om de spelers van een categorie van kansspelinrichtingen te sturen in de richting van een andere, maar wel van het illegale aanbod naar het legale aanbod. Zij merken op dat in het verslag aan de Koning dat aan het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2010 voorafgaat, wordt beklemtoond dat het aannemen van weddenschappen bij voorkeur in de kansspelinrichtingen klasse IV moet geschieden. Ten slotte zijn zij van mening dat het niet verantwoord is om geen gemeentelijke controle op te leggen aan de dagbladhandelaars, terwijl zij gemakkelijker door jongeren worden bezocht.

A.15.6. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 antwoordt dat het standpunt van de Ministerraad volgens hetwelk de « nevenactiviteit » die is welke niet de voornaamste bron van inkomsten van de dagbladhandelaars vertegenwoordigt, veronderstelt dat die een activiteit zouden hebben die hun voornaamste bron van inkomsten zou uitmaken. Zij beklemtoont evenwel dat uit een studie van juli 2019, waartoe opdracht is gegeven door de FOD Economie, blijkt dat de dagbladhandelaars niet één enkele voornaamste bron van inkomsten hebben, maar dat zij drie belangrijke bronnen van inkomsten hebben, namelijk persproducten, tabak en kansspelen, en dat het de kansspelen zijn die het zwaarst doorwegen in hun netto-inkomen. Bovendien, gesteld dat het Hof van oordeel is dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid heeft toevertrouwd om het begrip « nevenactiviteit » te preciseren, verzoekt zij dat het Hof vaststelt dat het criterium waarbij wordt vereist dat niet meer dan 49 % van de totale omzet wordt gegenereerd en dat door de Koning is vastgesteld, een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan. Voor het overige beklemtoont zij dat het feit dat men zich niet naar een gespecialiseerde inrichting dient te begeven om een weddenschap aan te nemen, het niveau van bescherming van de speler vermindert. Bovendien is zij van mening dat het oriënteren van de gokkers naar de dagbladhandelaars de kanalisatiedoelstelling in gevaar brengt, aangezien de dagbladhandelaars niet aan een *numerus clausus* worden onderworpen en tussen elkaar geen minimumafstand in acht dienen te nemen. Ten slotte, wat betreft de live weddenschappen, merkt zij op dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die dat soort van weddenschappen niet wensen aan te bieden, toch gehouden zijn tot de bij de bestreden wet opgelegde verplichtingen.

A.15.7. De Ministerraad repliceert dat, wanneer geen van de door een dagbladhandelaar uitgeoefende activiteiten alleen meer dan de helft van zijn totale omzet genereert, geen enkele ervan als een hoofdactiviteit kan worden beschouwd. Verwijzend naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010, beklemtoont hij dat de wetgever de bedoeling had om het bepalen van de criteria die het mogelijk maken na te gaan of de activiteit van weddenschappen van een dagbladhandelaar « bij wijze van nevenactiviteit » wordt uitgeoefend, aan de Koning te delegeren. Bovendien beklemtoont hij dat dat begrip « nevenactiviteit » en die delegatie aan de

Koning werden ingevoerd bij de wet van 10 januari 2010 en niet bij de bestreden wet, zodat de grief van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 in dat verband niet tijdig en dus niet ontvankelijk is. Bovendien, wat betreft de toepassing van die delegatie door de Koning, doet de Ministerraad gelden dat het niet aan het Hof staat zich uit te spreken over een verschil in behandeling dat voortvloeit uit een koninklijk besluit. De Ministerraad is overigens van mening dat het weinig waarschijnlijk is, en hoe dan ook niet aangetoond, dat een persoon wedt om de loutere reden dat hij met dat aanbod wordt geconfronteerd wanneer hij zich om een andere reden naar een dagbladhandelaar begeeft. Bovendien beklemtoont hij dat de problematische situatie die is van spelers die grote geldsommen verliezen. Volgens hem doet die situatie zich minder vaak voor bij dagbladhandelaars, aangezien de maximuminzet er 200 euro bedraagt, aangezien het gebrek aan televisieschermen er live weddenschappen nagenoeg onmogelijk maakt en aangezien virtuele weddenschappen er niet zijn toegestaan. Ten slotte doet hij gelden dat de kanalisatiedoelstelling geenszins in gevaar wordt gebracht door de ontstentenis van een *numerus clausus* voor de dagbladhandelaars, aangezien het veilige aanbod ruimer moet zijn dan het gevaarlijkere aanbod. Hij is van mening dat, indien een vaste kansspelinrichting klasse IV de producten en de verkoopmethodes die haar eigen zijn, niet wenst te gebruiken, zij een dagbladhandel kan worden.

A.15.8. De repliek van de Nationale Loterij is vergelijkbaar met die van de Ministerraad. Zij voegt eraan toe dat een toegankelijker aanbod bij dagbladhandelaars geen groter risico met zich meebrengt, aangezien dat aanbod minder risicovol is. Indien de regels die van toepassing zijn op dagbladhandelaars en op wedkantoren identiek waren, zouden de personen die willen wedden, zich volgens haar vaker naar wedkantoren begeven en er aan meer risico's worden blootgesteld.

*Wat betreft de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van ondernemen*

A.16.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een tiende middel af uit de schending, door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU. Volgens hen doet de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en om zich te vestigen volgens bepaalde geografische criteria, afbreuk aan het recht op arbeid, op de vrije keuze van beroepsarbeid, op de vrijheid van handel en nijverheid en op de vrijheid van vestiging. Zij beweren niet in te zien in welk opzicht de bestreden bepalingen pertinent of noodzakelijk zouden zijn om de openbare orde te vrijwaren. Volgens hen toont de wetgever niet aan dat de maatregelen van vóór de bestreden wet niet volstaan om het doel van bestrijding van spelverslaving te bereiken. Bovendien zijn zij van mening dat de nieuwe maatregelen de spelers dreigen te sturen in de richting van illegale netwerken van weddenschappen. Ten slotte stellen zij vast dat het convenant met de gemeente om de drie jaar moet worden gesloten, hetgeen constante onderhandelingen en onzekerheden met zich mee zal brengen.

A.16.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een derde middel af uit de schending, door de bestreden wet, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, van de vrijheid van ondernemen die is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij klaagt aan dat de bestreden wet geen enkele waarborg biedt dat de beslissing van een gemeente om al dan niet een convenant met een vaste kansspelinrichting klasse IV te sluiten, zal worden genomen op grond van objectieve, niet-discriminerende en vooraf bekende criteria. Volgens haar wordt bij de bestreden wet aan de gemeenten de bevoegdheid toevertrouwd om te beslissen of, waar en hoe een vaste kansspelinrichting klasse IV mag worden geëxploiteerd. Volgens haar bepaalt de bestreden wet wat moet worden geregeld in het convenant maar stelt zij niet de criteria vast op grond waarvan de gemeente kan aanvaarden of weigeren om een convenant te sluiten en verplicht zij de gemeenten zelfs niet om zelf dergelijke criteria vooraf vast te stellen. Ten slotte doet zij dezelfde grief gelden ten aanzien van de mogelijkheid die aan de gemeente is toegekend om een afwijking van de lokalisatiebepalingen toe te kennen, aangezien de wetgever niet de redenen preciseerd die een dergelijke afwijking kunnen verantwoorden.

A.16.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, derde onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 23, 1°, en 24, 2°, tweede lid, van de bestreden wet, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij doet gelden dat het sluiten van een convenant met de gemeente een noodzakelijke voorwaarde is om een vergunning F1 of F2 te verkrijgen. Volgens haar overschrijdt de beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten die eruit voortvloeit, in zeer ruime mate hetgeen noodzakelijk is om het doel van bescherming van de spelers te bereiken dat wordt nagestreefd. Zij is van mening dat de bestreden bepalingen aan de gemeenten een ruime discretionaire bevoegdheid toevertrouwen met betrekking tot de toestemming voor een vaste kansspelinrichting klasse IV om haar activiteiten uit te oefenen en met betrekking tot de nadere regels voor de uitoefening van die activiteiten,

terwijl het nagestreefde doel zou kunnen worden bereikt door minder inbreuk makende maatregelen, met name een gemeentelijk toezicht met inachtneming van wettelijke of reglementaire beperkingen die vooraf zijn vastgesteld. Daarenboven doet zij gelden dat de bestreden bepalingen het niet mogelijk maken op samenhangende en stelselmatige wijze het nagestreefde doel te bereiken, aangezien de dagbladhandelaars, de renbanen en de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV zijn vrijgesteld van de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten.

A.16.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, vierde onderdeel, af uit de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door artikel 24, 2°, eerste lid, van de bestreden wet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24, 3°, van dezelfde wet. Zij doet gelden dat de verplichting om zich niet te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, een noodzakelijke voorwaarde is om een vergunning F1 of F2 te verkrijgen. Zij beklemtoont dat de bestreden bepalingen geenszins de criteria preciseren die het mogelijk maken de nabijheid van de desbetreffende plaatsen te beoordelen en dat zij de afwijkingsmogelijkheid die aan de gemeenten wordt toegekend, niet afbakenen. Volgens haar is de discretionaire bevoegdheid die eruit voortvloeit voor de gemeenten, onbestaanbaar met de evenredigheidsvereiste. Voor het overige doet zij gelden dat de bestreden bepalingen het niet mogelijk maken om het doel van bescherming van de spelers op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, aangezien zij niet van toepassing zijn op de dagbladhandelaars tot wie de spelers zich zullen kunnen wenden.

A.16.5. De Ministerraad doet gelden dat de maatregelen in kwestie verantwoorde beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten uitmaken, gelet op het beschermingsniveau dat inzake bescherming van de spelers en inzake bestrijding van fraude en criminaliteit in verband met kansspelen is vastgesteld. Wat betreft de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten, beklemtoont hij dat die verplichting reeds van toepassing was op de kansspelinrichtingen klasse II en dat de grondwettigheid ervan is aanvaard in het arrest van het Hof nr. 100/2001. Hij beweert dat niet kan worden vermoed dat de gemeenten een onwettige toepassing van de wet zullen maken. Hij beklemtoont dat tegen de beslissingen van de gemeenten beroep voor de Raad van State kan worden ingesteld. Bovendien is hij van mening dat een gemeente niet principieel kan beslissen om geen convenant met vaste kansspelinrichtingen klasse IV te sluiten. Wat de lokalisatiebeperkingen betreft, is de Ministerraad van mening dat het de minst restrictieve keuze betreft, gelet op het gewenste beschermingsniveau voor kwetsbare personen, namelijk minderjarigen en personen die nood hebben aan medische bijstand. Bovendien beklemtoont hij dat soortgelijke beperkingen reeds van toepassing zijn op kansspelinrichtingen klasse II. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de bestreden wet zou moeten worden vernietigd in zoverre zij de betreffende verplichtingen niet oplegt aan de dagbladhandelaars.

A.16.6. De Nationale Loterij voert een argumentatie aan die vergelijkbaar is met die welke in hoofdorde door de Ministerraad is uiteengezet met betrekking tot de lokalisatiebeperkingen.

A.16.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden dat de belemmeringen van de vrijheden van verkeer met name het rechtszekerheidsbeginsel in acht moeten nemen. Volgens hen neemt de bestreden wet dat beginsel niet in acht, aangezien de onbeperkte discretionaire bevoegdheid die aan de gemeenten wordt gelaten, de operatoren in onzekerheid laat over de vestigingsmodaliteiten.

A.16.8. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 antwoordt dat rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie die dateert van na het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 100/2001. Verwijzend naar het arrest van het Hof van Justitie van 3 juni 2010 in zake *Sporting Exchange Ltd (C-203/08)*, doet zij gelden dat waarborgen *a posteriori* noodzakelijk zijn maar niet volstaan en dat de wetgever ertoe is gehouden objectieve, niet-discriminerende en vooraf bekende criteria vast te stellen of de gemeenten te verplichten dergelijke criteria vast te stellen.

A.16.9. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 antwoordt dat, aangezien bepaalde wedproducten die in vaste kansspelinrichtingen klasse IV en bij dagbladhandelaars worden verkocht, identiek zijn, de bestreden bepalingen een verschuiving van de vraag ten voordele van de dagbladhandelaars met zich mee zullen brengen, zodat zij het niet mogelijk maken de consumenten op samenhangende en stelselmatige wijze te beschermen. Bovendien zijn de bestreden bepalingen ook van toepassing op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die enkel de weddenschappen aanbieden die als het minst schadelijk worden beschouwd, zodat zij niet kunnen worden verantwoord door de kanalisatie-doelstelling. Daarenboven is zij van mening dat het arrest van het Hof nr. 129/2017 van 9 november 2017 te dezen niet kan worden overgenomen. Bovendien dient volgens haar te worden onderzocht of de bij de bestreden bepalingen opgelegde verplichtingen al dan niet evenredig zijn in zoverre zij van toepassing zijn op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, zodat het irrelevant is te weten of het opleggen van die

verplichtingen aan de dagbladhandelaars onevenredig zou kunnen zijn. Ten slotte is zij van mening dat, aangezien de bestreden bepalingen de aan de gemeenten toevertrouwde beoordelingsbevoegdheid niet met enige nadere regel of beperking gepaard doen gaan, zij de evenredigheidsvereiste zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie schenden. Volgens haar maakt het arrest van het Hof nr. 100/2001 het niet mogelijk tot een tegenovergestelde conclusie te komen.

A.16.10. De Ministerraad repliceert dat het arrest van het Hof van Justitie inzake *Sporting Exchange Ltd* betrekking had op een exclusieve vergunning en dat transparante criteria inderdaad moeten worden toegepast wanneer de vergunning aan een kandidaat wordt toegekend en aan een andere wordt geweigerd. Hij beklemtoont dat de situatie te dezen verschillend is, aangezien de toekenning van een vergunning aan een persoon niet inhoudt dat een andere persoon geen vergunning zou kunnen verkrijgen. Bovendien beklemtoont hij dat de echte voorwaarden voor de toekenning van een vergunning worden vastgesteld bij de artikelen 43/5 en volgende van de wet van 7 mei 1999 en bij de uitvoeringsbesluiten ervan en dat zij dus vooraf bekend zijn, terwijl het convenant met de gemeente betrekking heeft op de plaats van de vestiging, op de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsdagen en -uren en op de persoon die het toezicht van de gemeente uitoefent. Wat betreft de verplichting om zich niet te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, doet hij gelden dat het begrip « nabijheid » moet worden beoordeeld naargelang van de concrete omstandigheden. Hij beweert dat de bepalingen van het convenant dat met de gemeente moet worden gesloten, verband dienen te houden met de bevoegdheden van de gemeente (zoals de handhaving van de openbare orde) of met de wet van 7 mei 1999 (zoals de lokalisatiebeperkingen).

A.16.11. De repliek van de Nationale Loterij is vergelijkbaar met die van de Ministerraad.

*Ten aanzien van de registratieplicht die van toepassing is in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV (elfde en twaalfde middel in de zaak nr. 7277; eerste middel in de zaak nr. 7279; tweede middel in de zaak nr. 7280; tweede middel, vijfde onderdeel, in de zaak nr. 7289)*

*Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en wat betreft de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten*

A.17.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een elfde middel af uit de schending, door artikel 31 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid dat is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en met het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid dat is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Zij merken op dat de bestreden bepaling, door de vaste kansspelinrichtingen klasse IV in te voegen in het toepassingsgebied van artikel 62 van de wet van 7 mei 1999, tot gevolg heeft dat die voortaan, net zoals hetgeen reeds het geval was voor de kansspelinrichtingen klasse I en II, een identiteitsbewijs van de speler moeten vragen en zijn naam, zijn voornamen, zijn geboortedatum, zijn geboorteplaats, zijn beroep en zijn adres moeten inschrijven in een register, dat de speler dat register moet ondertekenen en dat een afschrift van zijn identiteitskaart gedurende ten minste vijf jaar na de laatste deelneming aan een kansspel moet worden bewaard (« EPIS-controle »). Zij beklemtonen dat artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 moet worden gelezen in samenhang met artikel 54 van dezelfde wet, dat betrekking heeft op de toegangsverboden die op bepaalde categorieën van personen van toepassing zijn.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoorde gelijke behandeling doet ontstaan, in zoverre de kansspelinrichtingen klasse I, II en IV alle aan de « EPIS-controle » worden onderworpen, terwijl de spelers meer het gevaar lopen een verslaving te ontwikkelen in de kansspelinrichtingen klasse I of II dan in de kansspelinrichtingen klasse IV. Zij merken met name op dat de kansspelinrichtingen klasse I (casino's) alcohol mogen verkopen en dat zij 24 uur op 24 open mogen blijven. Bovendien beklemtonen zij dat de kansspelinrichtingen klasse I of II het mogelijk maken heel snel en heel frequent opnieuw te spelen, terwijl de in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV aangenomen weddenschappen betrekking hebben op evenementen die worden gekenmerkt door grote tijdsintervallen.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat, gesteld dat het niet discriminerend is om de vaste kansspelinrichtingen klasse IV aan dezelfde « EPIS-controle » te onderwerpen als de kansspelinrichtingen klasse I en II, de toepassingsmodaliteiten van die controle discriminerend zijn. Zij beweren dat, wat de kansspelinrichtingen klasse I of II betreft, de « EPIS-controle » enkel wordt vereist voor de toegang tot de eigenlijke speelzaal, terwijl die controle, wat de kansspelinrichtingen klasse IV betreft, wordt vereist voor de toegang tot de inrichting. Volgens hen zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de toegang tot de

inrichting en de toegang tot het aannemen van weddenschappen. Bovendien beklemtonen zij dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding. Ten slotte zijn zij van mening dat dat verschil in behandeling onevenredig is, in zoverre het een verplichting oplegt die feitelijk onuitvoerbaar is, namelijk de toepassing van de controle buiten de inrichting, met andere woorden op het voetpad.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan, in zoverre zij de « EPIS-controle » enkel aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV oplegt en niet aan de Nationale Loterij, de dagbladhandelaars die weddenschappen en spelen van de Nationale Loterij aanbieden, de organisatoren van weddenschappen op renbanen en de kansspelinrichtingen klasse III. Zij beweren dat die categorieën van inrichtingen nochtans alle de in artikel 54, § 3, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde toegangsverboden moeten doen naleven. Volgens hen zal de bestreden bepaling de bescherming van de spelers niet doen toenemen, aangezien die zich opnieuw zullen wenden tot de inrichtingen die de « EPIS-controle » niet moeten toepassen, en zelfs tot illegale kansspelcircuits. Bovendien zijn zij van mening dat de bestreden bepaling onevenredige gevolgen met zich meebrengt voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, waarvan de omzet zal dalen met 40 %. Zij beweren dat een van hen, de nv « Derby », waarschijnlijk alle activiteiten in België dreigt te moeten stopzetten.

A.17.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de bestreden wet, met name in zoverre zij een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars, aangezien enkel de eerstgenoemde worden onderworpen aan de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht (die in samenhang moet worden gelezen met de « EPIS-controle », die het voorwerp van de artikelen 54 en 55 van de wet van 7 mei 1999 uitmaakt). Zij zet één enkele argumentatie uiteen met betrekking tot dat verschil in behandeling en met betrekking tot het verschil in behandeling betreffende de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en betreffende de lokalisatiebeperkingen. Zij doet gelden dat (1) de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars vergelijkbare categorieën zijn ten aanzien van het essentiële doel van bescherming van de spelers, (2) met het bekritiseerde verschil in behandeling geen wettig doel wordt nagestreefd, (3) het criterium van onderscheid niet objectief is, (4) het criterium van onderscheid niet pertinent is en (5) het verschil in behandeling onevenredige gevolgen met zich meebrengt voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

A.17.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 31, 1°, van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het grondwettelijke evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zij doet gelden dat het opleggen van stelselmatige formaliteiten, die afbreuk doen aan het privéleven, tot gevolg heeft dat de spelers ertoe worden aangezet zich te wenden tot andere aanbiedingen waar die controles niet aanwezig zijn, zoals dagbladhandelaars of drankgelegenheden, en zelfs tot het illegale aanbod. Zij beweert dat de maatregel niet doeltreffend is, omdat de personen die worden verboden te spelen, zullen kunnen wedden bij dagbladhandelaars. Daarenboven is zij van mening dat een controle bij de toegang tot de vaste kansspelinrichting klasse IV onevenredig is, aangezien de controle van de identiteit van de spelers reeds verplicht is voor weddenschappen van meer dan 1 000 euro en voor automatische kansspelen.

A.17.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, vijfde onderdeel, af uit de schending, door artikel 31, 1° en 2°, van de bestreden wet, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij doet gelden dat de toepassing van het « EPIS-systeem » op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV een onverantwoorde beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten uitmaakt. Zij beklemtoont dat de bestreden bepaling verder gaat dan wat noodzakelijk is om het nagestreefde doel van bescherming van de spelers te bereiken, aangezien het « EPIS-systeem » van toepassing is op elke persoon die zich naar een vaste kansspelinrichting klasse IV begeeft, ook als hij niet speelt of voor een zeer gering bedrag speelt. Bovendien is zij van mening dat de bestreden bepaling het niet mogelijk maakt om op samenhangende en stelselmatige wijze het doel van bescherming van de spelers te bereiken, aangezien het « EPIS-systeem » niet van toepassing is op dagbladhandelaars.

A.17.5. De Ministerraad doet gelden dat de in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV aangeboden kansspelen evolueren naar een extra aanbod (virtuele weddenschappen en live weddenschappen) waarvan de risico's aanleunen bij die van de kansspelen die in de kansspelinrichtingen klasse I en II worden aangeboden. Bovendien, wat betreft het feit dat de « EPIS-controle » betrekking heeft op de toegang tot de speelzaal voor de kansspelinrichtingen klasse I en II terwijl zij betrekking heeft op de toegang tot de inrichting voor de vaste

kansspelinrichtingen klasse IV, merkt de Ministerraad op dat de artikelen 32, punt 4, en 37, punt 4, van de wet van 7 mei 1999 aan de eerste twee categorieën van inrichtingen de verplichting opleggen om de speelzaal volledig en strikt te scheiden van de ruimten die een andere bestemming hebben en dat een soortgelijke bepaling niet bestaat voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

Wat overigens het verschil in behandeling met de dagbladhandelaars betreft, heeft de Ministerraad één enkele argumentatie uiteengezet met betrekking tot de « EPIS-controle » en met betrekking tot de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en de lokalisatiebeperkingen. In verband met de « EPIS-controle » beklemtoont hij in het bijzonder dat een groot deel van de personen die zich naar een dagbladhandelaar begeven, niet zijn geïnteresseerd in weddenschappen en dat het bijgevolg onevenredig zou zijn om er die controle toe te passen. Bovendien verwijst hij naar het arrest van het Hof nr. 100/2001, dat betrekking had op het feit dat artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 van toepassing is op kansspelinrichtingen klasse I en II en niet op kansspelinrichtingen klasse III. Hij is van mening dat de oplossing van dat arrest te dezen kan worden overgenomen. Bovendien is hij van mening dat het doel om het witwassen van geld te bestrijden volstaat om de verplichting om het betreffende register bij te houden te verantwoorden. Ten slotte is hij van mening dat een « EPIS-controle », indien nodig, in de toekomst zou kunnen worden ingevoerd bij dagbladhandelaars, maar rekening houdend met hun specifieke kenmerken.

A.17.6. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad.

A.17.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden, wat het eerste onderdeel betreft, dat live weddenschappen niet vergelijkbaar zijn met de in de kansspelinrichtingen klasse I en II geëxploiteerde toestellen vanuit het oogpunt van de speltijd, de herverdeling van de winst en het profiel van de spelers. Bovendien voeren zij aan dat virtuele weddenschappen de kenmerken van weddenschappen vertonen en dat het dus geen automatische kansspelen betreft.

Wat het tweede onderdeel betreft, zijn zij van mening dat de ontstentenis van een bepaling die voorziet in een scheiding van de zalen voor het onthaal van de bezoeker en voor het aannemen van weddenschappen, niet verantwoordt dat een controle wordt opgelegd die in de praktijk op het voetpad dient plaats te vinden. Volgens hen zou er minder inbreuk zijn gemaakt door in een controle vóór elke weddenschap te voorzien.

Wat het derde onderdeel betreft, doen zij gelden dat de Nationale Loterij ook live weddenschappen aanbiedt. Bovendien, wat betreft het verschil in behandeling met de dagbladhandelaars, beklemtonen zij dat een scherm waarop de gegevens over de weddenschappen worden getoond, wordt toegestaan bij dagbladhandelaars en dat de verwijzing van de Ministerraad naar de kansspeltoestellen die in de kansspelinrichtingen klasse IV aanwezig zijn, irrelevant is omdat reeds in een controle is voorzien om toegang te krijgen tot die spelen. Zij zijn van mening dat de « EPIS-controle » zou kunnen worden toegepast vóór het aannemen van weddenschappen bij een dagbladhandelaar.

A.17.8. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zet één enkel antwoord uiteen met betrekking tot de « EPIS-controle » en met betrekking tot de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en de lokalisatiebeperkingen. In verband met de « EPIS-controle » in het bijzonder voegt zij eraan toe dat het arrest van het Hof nr. 100/2001 te dezen niet kan worden overgenomen, aangezien de dagbladhandelaars een steeds belangrijkere rol spelen als operatoren van weddenschappen.

A.17.9. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 antwoordt dat de wedkantoren en de dagbladhandelaars zich in een vergelijkbare situatie bevinden wat de weddenschappen betreft. Zij is van mening dat de Ministerraad niet aantoont dat de in de wedkantoren aangeboden weddenschappen risicovoller zijn. Volgens haar is het zogenaamd risicovollere karakter van de automatische kansspelen irrelevant, aangezien zij reeds aan een identiteitscontrole worden onderworpen. Bovendien doet zij gelden dat de geregistreerde vermeldingen en de bewaartermijn ervan verder gaan dan wat noodzakelijk is om het doel van bescherming van de speler te bereiken. Ten slotte voert zij aan dat de bestreden bepaling niet kan worden verantwoord door het doel om het witwassen van geld te bestrijden, aangezien misdadigers nog zullen kunnen wedden bij dagbladhandelaars, de inzet bij wedkantoren zelden hoog is en de inzet die meer bedraagt dan 1 000 euro, reeds aan een identiteitscontrole van de speler is onderworpen, en aangezien de winst van meer dan 3 000 euro reeds het voorwerp uitmaakt van een bijzondere traceerbaarheid die verband houdt met de toepassing van artikel 67 van de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten ».

A.17.10. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 zet een antwoord uiteen dat vergelijkbaar is met het antwoord dat zij heeft uiteengezet in verband met de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en de lokalisatiebeperkingen.

A.17.11. De Ministerraad zet één enkele repliek uiteen met betrekking tot de « EPIS-controle » en met betrekking tot de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en de lokalisatiebeperkingen. In verband met de « EPIS-controle » in het bijzonder voegt hij eraan toe dat die controle en de registratieplicht niet mogen worden verward met de verificatie van de leeftijd om te vermijden dat minderjarigen deelnemen aan kansspelen. Hij beklemtoont dat een dagbladhandelaar zich eveneens ervan dient te vergewissen dat een minderjarige niet wedt en dat hij, in geval van twijfel, een identiteitsbewijs dient te vragen.

A.17.12. De Nationale Loterij zet één enkele repliek uiteen met betrekking tot de « EPIS-controle » en met betrekking tot de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en de lokalisatiebeperkingen.

*Wat betreft het recht op eerbiediging van het privéleven*

A.18.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een twaalfde middel af uit de schending, door artikel 31 van de bestreden wet, van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 5, lid 1, c), van de verordening (EU) 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) en met artikel 28, 3°, 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).

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat het wettigheidsbeginsel vereist dat in elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven wordt voorzien bij een wet en dat zij voldoende nauwkeurig wordt afgebakend. Zij zijn van mening dat dat beginsel is geschonden, aangezien artikel 62 van de wet van 7 mei 1999, dat bij artikel 31 van de bestreden wet van toepassing is gemaakt op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, de Koning ertoe machtigt « de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd » en « de voorwaarden inzake toegang tot de registers » te bepalen. Volgens hen heeft de wetgever de Koning aldus ertoe gemachtigd substantiële elementen in verband met het bijhouden van het register en de raadpleging ervan te bepalen, namelijk de personen die zijn gemachtigd om het register te raadplegen, het doel van het register en de duur van bewaring van de in het register ingeschreven gegevens.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de « EPIS-controle » niet pertinent is ten aanzien van het doel van bescherming van de spelers die met toepassing van artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 zijn uitgesloten. Volgens haar zou het volstaan om na te gaan of de persoon die wenst te spelen, niet is uitgesloten (door het online raadplegen van een gegevensbank waarin enkel de identiteit van de uitgesloten spelers is opgenomen) en verantwoordt niets dat alle spelers in het register worden ingeschreven. Bovendien zijn zij van mening dat de maatregel onevenredig is en dat minder inbreuk makende maatregelen mogelijk waren : overgaan tot een gewone verificatie bij de toegang tot de inrichting zonder registratie bij elk bezoek; overgaan tot de registratie bij het aannemen van weddenschappen en niet bij de toegang tot de inrichting; geen irrelevante gegevens registreren zoals de geboorteplaats, het beroep of het adres; voorzien in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het identiteitsbewijs in plaats van in een minimumtermijn van vijf jaar.

A.18.2. Wat het eerste onderdeel betreft, doet de Ministerraad gelden dat de essentiële elementen werden bepaald door de wetgever. Hij beklemtoont dat artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 verwijst naar artikel 54 van dezelfde wet en dat de twee bepalingen in samenhang moeten worden gelezen. Verwijzend naar het arrest van het Hof nr. 100/2001, is hij van mening dat artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 moet worden geïnterpreteerd ten aanzien van het doel van consumentenbescherming en ten aanzien van het doel van bestrijding van witwassen van geld. Volgens hem bepalen die doelstellingen de perken waarbinnen de Koning « de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd » en « de voorwaarden inzake toegang tot de registers » kan bepalen. Ten slotte is hij van mening dat de Koning, wat betreft de termijn voor het bewaren van de gegevens in het in artikel 62 van de wet 7 mei 1999 bedoelde register, die termijn kan bepalen voor zover hij minstens vijf jaar bedraagt, met dien verstande dat de Koning ertoe is gehouden de AVG en de wet van 30 juli 2018 in acht te nemen.

Wat het tweede onderdeel betreft, doet de Ministerraad gelden dat het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register een pertinente maatregel is ten aanzien van de doelstellingen van consumentenbescherming

en van bestrijding van witwassen van geld. In dat verband beklemtoont hij dat het noodzakelijk is om alle spelers die een vaste kansspelinrichting klasse IV binnenkomen, te registreren om de betrokken persoon in geval van een vermoeden van witwassen te kunnen identificeren. Bovendien is de Ministerraad van mening dat de maatregel niet onevenredig is. Wat de bewaartermijn betreft, is hij van oordeel dat de wetgever de bedoeling had om een maximumtermijn van vijf jaar vast te stellen en dat de woorden « ten minste » in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 moeten worden beschouwd als een materiële vergissing. Daarenboven legt hij uit dat het register moet worden ingevuld bij de toegang tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV omdat die enkel bestemd zijn voor het aannemen van weddenschappen, zodat een persoon er binnenkomt wegens het aanbod van weddenschappen. Bovendien is hij van mening dat de inmenging in het privéleven van de spelers groter zou zijn indien de registratie plaatsvond bij elke weddenschap. In ondergeschikte orde verzoekt de Ministerraad het Hof om de woorden « ten minste » in de bepaling met betrekking tot de bewaartermijn te vernietigen.

A.18.3. De Nationale Loterij zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Ministerraad.

A.18.4. Wat het eerste onderdeel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 dat de wetgever de termijn voor het bewaren van de identiteitsgegevens niet vaststelt, aangezien hij enkel een minimumtermijn vaststelt, en dat de wetgever geen enkele termijn vaststelt voor het bewaren van de gegevens in verband met het adres en het beroep. Bovendien beklemtonen zij dat de wetgever noch de personen die toegang hebben tot het register, noch de met het register nagestreefde doelstellingen bepaalt.

Wat het tweede onderdeel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 dat de bestreden bepaling niet van dien aard is dat zij witwassen van geld bestrijdt, aangezien de personen die een wedkantoor binnenkomen, niet noodzakelijkerwijs wedden en aangezien het register het niet mogelijk maakt om een transactie met een speler te verbinden. Bovendien zijn zij van mening dat het onevenredig is om dat register in te voeren bij de toegang tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

A.18.5. Wat het eerste onderdeel betreft, repliceert de Ministerraad dat de persoonsgegevens geenszins tot in het oneindige mogen worden bewaard en dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 blijkt dat de wetgever heeft geoordeeld dat een bewaartermijn van tien jaar te lang was en dus tot vijf jaar moest worden teruggebracht.

Wat het tweede onderdeel betreft, repliceert de Ministerraad dat de verzoekende partijen niet aantonen dat personen wedkantoren binnenkomen zonder er te spelen. Bovendien is hij van mening dat de bestreden bepaling evenredig is met het doel dat erin bestaat de consumenten te beschermen en het witwassen van geld te bestrijden.

A.18.6. De repliek van de Nationale Loterij is vergelijkbaar met die van de Ministerraad.

*Ten aanzien van de bevoegdheid van de Kansspelcommissie om bepaalde weddenschappen te verbieden (zesde middel in de zaak nr. 7277; tweede middel, eerste onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291; derde middel in de zaak nr. 7296)*

A.19.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zesde middel af uit de schending, door artikel 20, 2°, van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU. Zij merken op dat de bestreden bepaling de Kansspelcommissie ertoe machtigt weddenschappen te verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, aan de vrijheid van handel en nijverheid en aan de vrijheid van vestiging, in zoverre zij een al te grote beoordelingsmarge laat aan de Kansspelcommissie en haar een bevoegdheid toewijst die grenst aan willekeur.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling het wettigheidsbeginsel in strafzaken schendt. Zij stellen vast dat de organisatie van een weddenschap die is verboden door de Kansspelcommissie op grond van de bestreden bepaling, krachtens artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 een strafrechtelijke inbreuk uitmaakt. Zij zijn van mening dat het dus de Kansspelcommissie is die de inbreuk bepaalt en zij voeren aan dat de delegatie die de wetgever haar heeft toevertrouwd, geen betrekking heeft op details en het niet mogelijk maakt vooruit te lopen op wat als een strafrechtelijke inbreuk zal worden beschouwd.



A.19.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een tweede middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door artikel 20, 2°, van de bestreden wet, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij doen gelden dat de bestreden bepaling een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt die niet evenredig is met het doel van bescherming van de spelers. Zij beklemtonen dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de bevoegdheid om het verval van een concessie betreffende activiteiten bestaande in weddenschappen uit te spreken, strikt moet worden afgebakend. Zij doen gelden dat die rechtspraak te dezen kan worden overgenomen en dat de bestreden bepaling niet preciseert in welke omstandigheden de Kansspelcommissie de activiteit bestaande in weddenschappen kan verbieden.

A.19.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een derde middel af uit de schending, door artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20 van de bestreden wet, van artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van de artikelen 23, 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet.

In een eerste onderdeel beklemtonen zij dat live weddenschappen grotere verslavingsrisico's vertonen en dat zij fraude vergemakkelijken. Volgens hen waren live weddenschappen vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet verboden. In dat verband leiden zij uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 af dat de wetgever enkel weddenschappen wou toestaan die reeds aanwezig waren op de Belgische markt. Zij doen evenwel gelden dat live weddenschappen niet aanwezig waren op de Belgische markt in 2010, zodat de wetgever ze niet wenste toe te staan.

Volgens hen blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling dat die tot gevolg heeft dat live weddenschappen worden toegestaan, behoudens een risico van fraude. Volgens hen brengt dat een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van de spelers met zich mee die niet wordt verantwoord door een reden van algemeen belang.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling het wettigheidsbeginsel in strafzaken schendt, in zoverre zij aan de Kansspelcommissie op vage wijze de mogelijkheid delegeert om strafrechtelijk bestrafte verboden uit te vaardigen. Bovendien zijn zij van mening dat die vaagheid ook ernstige gevolgen met zich meebrengt voor de spelers, die geen enkele waarborg hebben dat gevaarlijke vormen van weddenschappen daadwerkelijk verboden zullen worden.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de artikelen 33, 37 en 108 van de Grondwet enkel toestaan dat een reglementaire bevoegdheid wordt toegewezen aan een onafhankelijke administratieve overheid, zoals de Kansspelcommissie, op de viervoudige voorwaarde dat de bevoegdheidstoewijzing betrekking heeft op een technische materie, dat zij in nauwkeurige en volledige bewoordingen is uitgedrukt, dat de op die grond aangenomen verordeningen worden goedgekeurd door de Koning en dat de Koning over een amenderingsrecht en over een initiatiefrecht beschikt. Volgens hen worden geen van die voorwaarden te dezen vervuld.

A.19.4. De Ministerraad doet allereerst gelden dat live weddenschappen niet verboden waren vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet. Hij beklemtoont dat live weddenschappen weliswaar een groter gevaar inhouden, hetgeen verantwoordt dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV voortaan aan striktere regels worden onderworpen, maar dat zulks geen totaalverbod verantwoordt, dat de kanalisatiedoelstelling in gevaar zou brengen. Hij merkt op dat er geen bewijs wordt voorgelegd ter ondersteuning van de bewering dat live weddenschappen niet bestonden in 2010. Ten slotte stelt hij vast dat geen enkele bepaling van de wet van 7 mei 1999 live weddenschappen verbiedt. Hij besluit daaruit dat het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7296 op een verkeerde interpretatie berust.

Vervolgens beklemtoont de Ministerraad dat de Kansspelcommissie handelt binnen een vast juridisch kader en dat zij geen algemene regels mag uitvaardigen. Hij doet gelden dat de Kansspelcommissie over voldoende bewegingsvrijheid dient te beschikken en dat zij moet kunnen handelen binnen korte termijnen, zodat een goedkeuring door de Koning niet kan worden overwogen. Bovendien is hij van mening dat de bestreden bepaling geen onevenredige beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt en doet hij gelden dat de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot het verval van een concessie te dezen niet relevant is. Hij beklemtoont dat de bestreden bepaling noch de intrekking van de vergunning F1, noch een beslissing ten aanzien van een bepaalde vergunninghouder F1 betreft, maar dat een verbod waartoe door de Kansspelcommissie is beslist, op dezelfde wijze alle vergunninghouders F1 betreft. Volgens hem maakt geen enkel ander middel het mogelijk het doel te bereiken dat erin bestaat de deelname aan frauduleuze weddenschappen op gemanipuleerde evenementen te voorkomen.

A.19.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 antwoorden, wat het eerste onderdeel betreft, dat de belemmeringen van de vrijheden van verkeer met name het rechtszekerheidsbeginsel in acht moeten nemen. Volgens hen neemt de bestreden wet dat beginsel niet in acht wegens de buitensporige beoordelingsmarge die zij aan de Kansspelcommissie laat.

Wat het tweede onderdeel betreft, doen zij allereerst gelden dat de wetgever de bevoegdheid om de niet-essentiële elementen van een inbreuk vast te stellen kan delegeren aan de uitvoerende macht maar niet aan een onafhankelijke administratieve overheid. Vervolgens zijn zij van mening dat de delegatie aan de Kansspelcommissie niet voldoende nauwkeurig is. Ten slotte zijn zij van oordeel dat die delegatie betrekking heeft op essentiële elementen van de inbreuk, in zoverre zij het de Kansspelcommissie mogelijk maakt de regel en dus de inbreuk die ermee gecorreleerd is, uit te vaardigen.

A.19.6. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 antwoorden dat de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot het verval van een concessie relevant is om het verbod te onderzoeken dat door de bestreden bepaling mogelijk is, aangezien beide maatregelen identieke gevolgen vertonen, namelijk de operatoren van weddenschappen verhinderen om hun activiteiten uit te oefenen. Zij doen gelden dat de bestreden bepaling geenszins de nadere regels en de beperkingen preciseert waarbinnen de Kansspelcommissie een activiteit bestaande in weddenschappen kan verbieden, zodat zij het evenredigheidsbeginsel schendt.

A.19.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 antwoorden, wat het eerste onderdeel betreft, dat de kanalisatiedoelstelling niet tot gevolg kan hebben dat de wettelijke regeling geleidelijk wordt afgebroken en dat niet wordt aangetoond dat het verbod van live weddenschappen het spel dermate moeilijk zou maken dat de spelers zich tot het illegale aanbod zouden wenden. Zij beklemtonen dat de Ministerraad hun verzoekt om het - onmogelijke - bewijs te leveren van een negatief feit en dat het dus de Ministerraad toekomt om aan te tonen dat live weddenschappen reeds vóór 2010 bestonden in België. Bovendien doen zij gelden dat artikel 4 van de wet van 7 mei 1999 het beginsel van het verbod op kansspelen vaststelt, behalve wanneer die uitdrukkelijk zijn vergund. Zij besluiten dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft live weddenschappen, die voordien verboden waren, te legaliseren.

Wat het tweede en het derde onderdeel betreft, zijn zij van mening dat de redenering van de Ministerraad onduidelijk is. Bovendien beklemtonen zij dat de wetgever noch de bijzonder vage uitdrukking « eerlijke verloop van het evenement » heeft gedefinieerd, noch heeft gepreciseerd welke de « specifieke wedmogelijkheden » of « fraude » zijn die het optreden van de Kansspelcommissie toestaan.

A.19.8. De Ministerraad repliceert, wat het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7296 betreft, dat de verzoekende partijen een andere beleidskeuze lijken te willen voorstellen. Bovendien doet hij gelden dat de louter teleologische interpretatie van de verzoekende partijen met betrekking tot de wet van 10 januari 2010 niet kan worden gevolgd. Op de eerste plaats is hij van mening dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken vereist dat een verbod duidelijk wordt opgenomen in een wet, hetgeen niet het geval is met betrekking tot live weddenschappen. Op de tweede plaats is hij van mening dat de teleologische interpretatie van de verzoekende partijen onvolledig is, in zoverre de kanalisatiedoelstelling daarbij niet in aanmerking wordt genomen. Op de derde plaats is hij van oordeel dat de verzoekende partijen de bewijslast dragen van hun bewering dat live weddenschappen niet bestonden in 2010. Ten slotte doet hij gelden dat een vernietiging van de bestreden bepaling niet tot gevolg zou hebben dat live weddenschappen worden verboden.

Daarenboven repliceert de Ministerraad dat de bestreden bepaling de Kansspelcommissie niet ertoe machtigt strafrechtelijke bepalingen aan te nemen. Volgens hem dient de bestreden bepaling in die zin te worden gelezen dat de exploitatie van weddenschappen verboden is wanneer het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of wanneer het door fraude kan worden aangetast. Hij is van mening dat de bestreden bepaling de rechtszekerheid verhoogt, aangezien de vergunninghouders door de Kansspelcommissie zullen worden ingelicht over de evenementen waarop het wettelijk verbod betrekking heeft. Indien een koninklijk besluit vereist was, zou het volgens hem kunnen dat het evenement heeft plaatsgevonden en dat weddenschappen werden aangenomen vooraleer het koninklijk besluit werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Daarenboven doet hij gelden dat de beperking van de vrijheden van verkeer die uit de bestreden bepaling voortvloeit, evenredig is met het nagestreefde doel en in overeenstemming is met de algemene aanpak van de wet van 7 mei 1999. Ten slotte beklemtoont hij dat de bestreden bepaling in overeenstemming is met het Macolin-Verdrag van 18 september 2014 inzake de manipulatie van sportwedstrijden.

*Ten aanzien van de vergunninghouders die de gokker kan aanspreken (vierde middel in de zaak nr. 7296)*

A.20.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 43/1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 20 van de bestreden wet. Zij merken op dat, wat de weddenschappen betreft, de vergunning F1 het mogelijk maakt weddenschappen te organiseren in de reële wereld, de vergunning F1+ het mogelijk maakt weddenschappen te organiseren via de instrumenten van de informatiemaatschappij en de vergunning F2 het mogelijk maakt weddenschappen aan te nemen. Zij zijn van mening dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 het door de wetgever gewenste onderscheid tussen de organisatie van weddenschappen en het aannemen van weddenschappen wordt bevestigd. Uit het niet bestaan van een vergunning F2+ leiden zij af dat het aannemen van weddenschappen niet kan plaatsvinden via instrumenten van de informatiemaatschappij, maar dat het noodzakelijkerwijs dient plaats te vinden in een fysieke inrichting. Volgens hen vloeit het verbod om weddenschappen online aan te nemen voort uit de volgende elementen : (1) geen enkele bepaling van de wet van 7 mei 1999 staat het aannemen van onlineweddenschappen uitdrukkelijk toe, zodat het principiële verbod om kansspelen te exploiteren van toepassing is, (2) de aanvullende vergunningen hebben een bijkomstig karakter, zodat de vaststelling dat de vergunning F1 het niet mogelijk maakt weddenschappen aan te nemen in de reële wereld, tot gevolg heeft dat de vergunning F1+ het niet mogelijk maakt weddenschappen aan te nemen in de virtuele wereld, en (3) het beginsel volgens hetwelk het verboden is weddenschappen aan te nemen buiten kansspelinrichtingen klasse IV, waarin is voorzien in artikel 43/4, § 1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999. Volgens hen maakt de vergunning F1+ het mogelijk om het aanbod van weddenschappen te promoten door het publiek online te informeren over de beschikbare weddenschappen en over de noteringen maar, indien een speler een weddenschap wenst te plaatsen, dient hij zich te verplaatsen naar een vergunninghouder F2, waardoor kan worden vermeden dat weddenschappen al te gemakkelijk worden aangenomen. Gesteld dat er twijfel bestaat over het verbod om weddenschappen online aan te nemen, dient de wet van 7 mei 1999 volgens hen te worden geïnterpreteerd op een wijze die in overeenstemming is met het recht op bescherming van de gezondheid dat is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet en dus op een wijze die de uitbreiding van onlinespelen beperkt. Volgens hen berust de bestreden bepaling op het verkeerde uitgangspunt dat een vergunninghouder F1+ zowel de organisatie als het aannemen van weddenschappen mag exploiteren. Zij besluiten dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de spelers die weddenschappen aannemen in de reële wereld, die hun vragen en opmerkingen kunnen richten aan de vergunninghouder F1 of aan de vergunninghouder F2, en, anderzijds, de spelers die gebruikmaken van instrumenten van de informatiemaatschappij, die hun vragen enkel aan de vergunninghouder F1+ en niet aan de vergunninghouder F2 kunnen richten.

A.20.2. De Ministerraad is van mening dat de verzoekende partijen de bestreden bepaling gebruiken om hun theorie te doen gelden volgens welke onlineweddenschappen verboden zouden zijn. Hij is van mening dat die stelling is gebaseerd op een kennelijk onjuiste interpretatie van de wet van 7 mei 1999 en dat zij reeds werd verworpen door het Hof van Beroep te Brussel, bij de arresten van de Raad van State nrs. 235.745 en 235.746 van 13 september 2016 en door een advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie. In dat verband haalt de Ministerraad *in extenso* de conclusies van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie aan met betrekking tot een cassatieberoep dat de nv « Rocoluc » had ingesteld en waarvan zij later afstand had gedaan. Volgens de advocaat-generaal bestond de bedoeling van de wetgever erin dat de vergunning F1+ het organiseren en aannemen van weddenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij mogelijk maakt. De advocaat-generaal komt tot die conclusie door zich met name op de volgende elementen te baseren : (1) de vergunning F2 is ingevoerd wegens de aanwezigheid van tussenpersonen om de weddenschappen in de reële wereld aan te nemen en de ontstentenis van een vergunning F2+ wordt verklaard door het gebrek aan tussenpersonen in de virtuele wereld, (2) uit artikel 43/8, § 2, van de wet van 7 mei 1999 vloeit voort dat het de Koning toekomt regels te bepalen inzake veiligheid van betalingen, registratie en identificatie van spelers, enz., maar dergelijke regels zouden overbodig zijn indien onlineweddenschappen verboden waren, (3) verscheidene fiscale bepalingen bevestigen dat het mogelijk is om weddenschappen online aan te nemen en (4) het doel van de wetgever bestond erin de wildgroei van onlineweddenschappen te kanaliseren via een coherent en gecontroleerd vergunningsbeleid.

A.20.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 antwoorden dat de arresten van de Raad van State nrs. 235.745 en 235.746 van 13 september 2016 niet relevant zijn, aangezien zij zich niet uitspreken over het aannemen van onlineweddenschappen en aangezien het tussenarresten betreft die aan de oorsprong liggen van het arrest van het Hof nr. 129/2017, waarbij de interpretatie van de Raad van State is tegengesproken en waarbij het beginsel van het verbod op kansspelen opnieuw is bevestigd, behoudens de in de wet bedoelde uitzonderingen. Vervolgens beklemtonen zij dat het arrest van het Hof van Beroep te Brussel en het advies van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie waarnaar de Ministerraad verwijst, een zelfde zaak betreffen. Zij

beklemtone dat het standpunt van de advocaat-generaal noch het Hof van Cassatie, noch het Grondwettelijk Hof bindt, en zij verwijzen naar de uiteenzetting van hun verzoekschrift.

A.20.4. De Ministerraad repliceert dat de verzoekende partijen geen enkel argument aanvoeren om de redenering van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie te weerleggen.

*Ten aanzien van de leeftijdsgrens van 21 jaar om deel te nemen aan automatische kansspelen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV (eerste middel in de zaak nr. 7280)*

A.21.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 28, 1°, van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het grondwettelijke evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zij doet gelden dat de bestreden bepaling meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar, zonder adequate verantwoording verbiedt te spelen op automatische kansspelen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV, met name de spelen op virtuele evenementen. Zij beklemtoont dat de bestreden bepaling meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar, dus anders behandelt dan andere meerderjarigen en dat zij een onderscheid maakt tussen de diverse spelen die in de wedkantoren worden geëxploiteerd. Volgens haar raakt geen enkele bijzondere moeilijkheid in verband met het spel evenwel meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar. Bovendien is zij van mening dat de spelvoorwaarden en de risico's van dezelfde orde zijn met betrekking tot de inzet op reële evenementen en de inzet op virtuele evenementen. Volgens haar kan de bestreden bepaling niet worden verantwoord door een doel van bescherming van de spelers, aangezien meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar, zich opnieuw kunnen wenden tot weddenschappen die soortgelijke kenmerken vertonen en die op dezelfde plaats worden geëxploiteerd. Ten slotte beklemtonen zij dat meerderjarigen mogen spelen op kansspelen in drankgelegenheden, terwijl de begeleiding er gewoonlijk onbestaande is, in tegenstelling tot wedkantoren.

A.21.2. De Ministerraad doet gelden dat de wetgever kan beslissen om bijzondere aandacht te besteden aan kwetsbare groepen, zoals minderjarigen of jongvolwassenen. Hij beklemtoont dat men 21 jaar moet zijn om een kansspelinrichting klasse I of II binnen te gaan, omdat de kansspelen die er worden aangeboden, risicovoller zijn. Volgens hem leunen virtuele weddenschappen dichter aan bij de automatische kansspelen die in de genoemde inrichtingen worden geëxploiteerd dan klassieke weddenschappen.

A.21.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 antwoordt dat de vergelijking betrekking heeft op meerderjarige personen en dat de door de Ministerraad gemaakte verwijzing naar minderjarigen dus irrelevant is. Volgens haar maakt niets het mogelijk te oordelen dat er een groter risico bestaat voor meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar. Bovendien is zij van mening dat niets het mogelijk maakt aan te tonen dat de spelen op virtuele evenementen grotere risico's met zich mee zouden brengen.

A.21.4. De Ministerraad repliceert dat in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt beklemtoond dat virtuele kansspelen verslavender kunnen zijn voor jongeren omdat het resultaat onmiddellijk na de inzet bekend is.

*Ten aanzien van internationale passagiersschepen (eerste middel in de zaak nr. 7296)*

A.22.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet door artikel 4 van de bestreden wet. Zij merken op dat de bestreden bepaling internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden en die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart in de zin van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee, uitsluit van het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999, waarbij die uitzondering geldt tot het moment dat het schip een schip/haven raakvlak heeft.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de exploitanten van kansspelen die over een door de Kansspelcommissie toegekende vergunning moeten beschikken en de wet van 7 mei 1999 en de uitvoeringsbesluiten ervan moeten naleven en, anderzijds, de internationale passagiersschepen die, onder de in de bestreden bepaling bedoelde voorwaarden, kansspelen in België mogen exploiteren zonder de verplichtingen van de wet van 7 mei 1999 en van de uitvoeringsbesluiten ervan in acht te nemen. Zij zijn van mening dat de twee categorieën vergelijkbaar zijn,

aangezien zij kansspelen op het Belgische grondgebied exploiteren. Volgens hen is het verschil in behandeling niet redelijk verantwoord, aangezien de bestreden bepaling lijkt tegemoet te komen aan een uitsluitend economische bezorgdheid door internationale schepen ertoe aan te zetten door België te varen in plaats van door andere landen. Ten slotte beklemtonen zij dat het verschil in behandeling kennelijk onevenredig is, aangezien internationale schepen die gebruikmaken van hun recht op doorvaart in België zonder een schip/haven raakvlak te hebben, aan alle verplichtingen van de wet van 7 mei 1999 en van de uitvoeringsbesluiten ervan ontsnappen, met name in termen van vergunning, van bijdrage aan de werkingskosten van de Kansspelcommissie, van toegestane spelen, van exploitatiemodaliteiten en van controle en bestraffing door de Kansspelcommissie.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de spelers die kansspelen spelen in een inrichting of via instrumenten van de informatiemaatschappij die onder het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 vallen en, anderzijds, de spelers die kansspelen spelen aan boord van internationale passagiersschepen die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart in België, in zoverre enkel de eerste categorie van spelers de beschermende bepalingen van de wet van 7 mei 1999 en van de uitvoeringsbesluiten ervan geniet. Zij leggen uit dat het tweede onderdeel het logische gevolg is van het eerste, beschouwd vanuit het oogpunt van de speler. Volgens hen zijn beide categorieën van spelers vergelijkbaar en is het verschil in behandeling niet redelijk verantwoord. Volgens hen verantwoordt niets dat wordt voorzien in minder bescherming voor de spelers van internationale schepen, temeer daar die spelers « gevangen » zitten tijdens de hele duur van de cruise.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van de gezondheid van de spelers met zich meebrengt, aangezien internationale passagiersschepen die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart, voordien onderworpen waren aan de wet van 7 mei 1999 en zij voortaan ervan worden uitgesloten. Zij zijn van mening dat die achteruitgang niet wordt verantwoord door enige reden van algemeen belang.

A.22.2. De Ministerraad doet gelden dat de schepen die de Belgische territoriale wateren oversteken en de Belgische kansspelinrichtingen geen vergelijkbare categorieën zijn. Hij beklemtoont dat de Belgische onderdanen enkel vanaf het moment dat het schip een schip/haven raakvlak heeft, de mogelijkheid hebben het te betreden. Hij is van mening dat de bestreden bepaling een pragmatische oplossing vormt, aangezien een schip niet gemakkelijk kan worden gecontroleerd wanneer het vaart en aangezien de Belgische inwoners zich steeds naar het buitenland kunnen begeven om er te spelen op kansspelen overeenkomstig de regels die er van toepassing zijn. Ten slotte is hij van mening dat de bestreden bepaling het bestaande beschermingsniveau niet wijzigt maar dat zij de huidige regeling verduidelijkt. In dat verband beklemtoont hij dat België zijn kansspelwetgeving niet kan toepassen in internationale wateren, dat België die wetgeving niet oplegt aan schepen met onschuldige doorvaart en dat de bestreden bepaling het schip/haven raakvlak omschrijft als het scharniermoment vanaf hetwelk die wetgeving van toepassing is op de betreffende schepen. Gesteld dat het beschermingsniveau van de Belgische inwoners wordt verminderd, betreft het volgens hem geen aanzienlijke achteruitgang.

A.22.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 antwoorden dat de argumentatie van de Ministerraad op twee verkeerde uitgangspunten berust. Enerzijds beklemtonen zij dat de Belgische kansspelwetgeving het toepassingsgebied ervan niet beperkt tot de Belgische inwoners maar dat zij alle spelers beschermt die op het Belgische grondgebied aanwezig zijn. Anderzijds beklemtonen zij dat de bestreden bepaling geen betrekking heeft op internationale wateren maar het recht op onschuldige doorvaart betreft dat wordt uitgeoefend in de territoriale zee, waarop de soevereiniteit van de kuststaat wordt uitgeoefend. Zij zijn van mening dat de twee categorieën vergelijkbaar zijn, aangezien zij kansspelen exploiteren op het Belgische grondgebied, waarmee de binnenwateren volledig worden gelijkgesteld. Volgens hen maakt het niet uit dat de Belgische inwoners het schip pas kunnen binnengaan bij een schip/haven raakvlak, aangezien zulks niet verantwoordt om bescherming te ontzeggen aan alle spelers die reeds op het schip aanwezig zijn wanneer het de Belgische territoriale wateren binnenvaart. Zij beklemtonen overigens dat, indien de Ministerraad wordt gevolgd, de moeilijkheid om de inachtneming van een norm te controleren zou verantwoordt dat ervan wordt afgezien. Bovendien wordt de onmogelijkheid van controle volgens hen geenszins aangetoond, aangezien de officieren van gerechtelijke politie een schip aan de kade zouden kunnen binnentreden en zich de inlichtingen zouden kunnen laten overhandigen aan de hand waarvan zij zich ervan kunnen vergewissen dat de speelautomaten niet werden gebruikt toen het schip zich in Belgische territoriale wateren bevond. Volgens hen blijkt uit een persartikel dat de bestreden bepaling in werkelijkheid is ingegeven door de wil dat cruiseschepen de monding van de Schelde opvaren en halt houden in Antwerpen in plaats van in Amsterdam. Ten slotte beklemtonen zij dat de bestreden bepaling de exploitatie van « casinoschepen » op trajecten heen en terug van het type « Gent-Terneuzen-Antwerpen » of « Zeebrugge-Duinkerken » mogelijk maakt.

A.22.4. De Ministerraad repliceert dat de in de bestreden bepaling bedoelde uitzondering enkel van toepassing is op internationale passagiersschepen, zodat een groot aantal schepen niet onder die uitzondering vallen. Bovendien beklemtoont hij dat uit artikel 18 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de Zee blijkt dat een schip dat zich in binnenwateren bevindt, zich niet op het recht op onschuldige doorvaart kan beroepen. Volgens hem vloeit daaruit voort dat slechts twee categorieën van schepen de bestreden bepaling kunnen genieten : (1) de schepen die de Belgische territoriale wateren gewoonweg oversteken zonder een haven aan te doen en (2) de schepen die de Belgische territoriale wateren binnenkomen om de Belgische binnenwateren binnen te varen of om een haven aan te doen, waarbij wordt gepreciseerd dat de kansspelwetgeving van toepassing is zodra het schip wordt aangemeerd of zich in Belgische binnenwateren bevindt, ook al keert het vervolgens terug naar internationale wateren. Voor het overige is hij van mening dat het door de verzoekende partijen aangehaalde persartikel irrelevant is. Ten slotte doet hij gelden dat de bestreden bepaling geen « casinocruises » op het traject « Gent-Terneuzen-Antwerpen » of op het traject « Zeebrugge-Duinkerken » mogelijk maakt. Enerzijds, wat het eerste traject betreft, beklemtoont hij dat het zich in Belgische binnenwateren bevindt (waarop het recht op onschuldige doorvaart niet van toepassing is) en in Nederlandse wateren (waarop de Belgische kansspelwetgeving niet van toepassing is). Anderzijds, wat het tweede traject betreft, beweert hij dat het schip zich niet op het recht op onschuldige doorvaart door Belgische territoriale wateren kan beroepen, omdat het schip dan een Belgische haven verlaat en niet wordt gedekt door artikel 18 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de Zee.

*Ten aanzien van de draagwijdte van een eventuele vernietiging*

A.23. In ondergeschikte orde verzoeken de Ministerraad, de Nationale Loterij, de vzw « Belgische Federatie voor Paardenwedrennen » en de nv « Hippodrome de Wallonie à Mons » om de bestreden wet enkel te vernietigen in een mate waarin de fundamentele doelstellingen van bescherming van de spelers en van bestrijding van fraude en criminaliteit gevrijwaard blijven.

- B -

*Ten aanzien van de omvang van de beroepen tot vernietiging*

B.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 2°, 18, 20, 2°, 21, 3° en 4°, 22, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31 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 verzoekende partij in de zaak nr. 7279 vordert de vernietiging van dezelfde wet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 vordert de vernietiging van de artikelen 28, 1°, en 31, 1°, van dezelfde wet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 vordert de vernietiging van de artikelen 20, 2°, 21, 3° en 4°, 23, 1°, 24, 2° en 3°, en 31, 1° en 2°, van dezelfde wet.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7291 vordert de vernietiging van de artikelen 20, 2°, en 21, 3° en 4°, van dezelfde wet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 vorderen de vernietiging van de artikelen 4, 20, 24 en 36 van dezelfde wet « in alle gevallen ».

### *Ten aanzien van de bestreden wet*

B.2.1. De wet van 7 mei 2019 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).

De wet van 7 mei 1999 is derhalve gebaseerd op 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). De wetgever streeft onder meer een kanalisatiedoelstelling na die bestaat in het bestrijden van het illegale aanbod van kansspelen door een beperkt legaal aanbod van kansspelen toe te staan (*ibid.*, p. 4).

De bij de wet van 7 mei 1999 toegestane kansspelinrichtingen worden ingedeeld in vier categorieën (artikel 6, eerste lid, van die wet) : de kansspelinrichtingen klasse I of casino's (artikel 28), de kansspelinrichtingen klasse II of speelautomatenhallen (artikel 34), de kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden (artikel 39) en de kansspelinrichtingen klasse IV of « plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen » (artikel 43/4).

Luidens artikel 25 van de wet van 7 mei 1999 onderscheiden de vier categorieën van kansspelinrichtingen zich bovendien door het soort vergunning die is vereist voor de exploitatie ervan : een vergunning A is vereist om een casino te exploiteren (artikel 25, eerste lid, 1), een vergunning B is vereist om een speelautomatenhal te exploiteren (artikel 25, eerste lid, 2), een vergunning C is vereist om een drankgelegenheid te exploiteren (artikel 25, eerste lid, 3). De vergunning F1 (artikel 25, eerste lid, 6) staat de exploitatie van « de inrichting van weddenschappen » toe. De vergunning F2 (artikel 25, eerste lid, 7) staat « de aanneming van weddenschappen voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1 » toe in een vaste of mobiele kansspelinrichting klasse IV en, buiten een dergelijke inrichting, door dagbladhandelaars en op renbanen onder de bij artikel 43/4, § 5, 1° en 2°, van de wet van 7 mei 1999 vastgestelde voorwaarden.

Bovendien bepaalt artikel 43/8 van de wet van 7 mei 1999 dat de aanvullende vergunningen A+, B+ en F1+ nodig zijn om kansspelen te exploiteren via instrumenten van de informatiemaatschappij, dat zij slechts kunnen worden toegekend aan personen die reeds vergunninghouder klasse A, B of F1 zijn, dat die personen slechts een enkele aanvullende vergunning kunnen verkrijgen en dat die aanvullende vergunning enkel betrekking kan hebben op de exploitatie van spelen van dezelfde aard als die welke zij reeds in de reële wereld aanbieden.



B.2.2. Het algemene opzet van de 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).

Naast hetgeen voorafgaat :

- wijzigt de wet van 7 mei 2019 de voorwaarden waaronder weddenschappen op paardenwedrennen kunnen worden georganiseerd (artikel 43/2 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 21 van de wet van 7 mei 2019) en voert zij de nieuwe klasse van vergunning F1P in voor de exploitatie van « de inrichting van weddenschappen op paardenwedrennen » (artikel 25, eerste lid, 6/2, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 7 mei 2019);

- wordt bij de wet van 7 mei 2019 aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid toevertrouwd om « weddenschappen [te] verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn » (artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019);

- wordt bij de wet van 7 mei 2019 een nieuwe bepaling ingevoegd met betrekking tot internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden (artikel 3ter van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 7 mei 2019).

*Ten aanzien van het belang*

B.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 verantwoorden hun belang bij het beroep door aan te voeren dat zij actief zijn op het gebied van kansspelen en weddenschappen, dat zij vergunninghouders F1 en F2 zijn en dat zij kansspelinrichtingen klasse IV exploiteren. Volgens hen beperken de bestreden bepalingen hun activiteiten en onderwerpen zij hen aan dwingende verplichtingen.

B.4.2.1. De vzw « UBA-BNGO », tussenkomende partij in de zaak nr. 7277, doet gelden dat het eerste middel, het eerste onderdeel van het vierde middel en het vijfde middel in de zaak nr. 7277, die tegen artikel 3, 2°, van de wet van 7 mei 2019 zijn gericht, niet ontvankelijk zijn bij gebrek aan belang bij de vernietiging van die bepaling.

B.4.2.2. Bij artikel 3, 2°, van de wet van 7 mei 2019 worden twee nieuwe leden ingevoegd in artikel 3 van de wet van 7 mei 1999, die het tweede en het derde lid van die bepaling worden.

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 ».

Bij artikel 2, eerste lid, 1° en 5°, van de wet van 7 mei 1999 worden kansspelen gedefinieerd als « 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 », en de weddenschap als een « kansspel waarbij elke speler een inzet inbrengt en waarbij winst of verlies wordt opgeleverd die niet afhangt van een daad gesteld door de speler, maar van de verwezenlijking van een onzekere gebeurtenis die zich voordoet zonder tussenkomst van de spelers ».

Volgens artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 worden bepaalde kaart- of gezelschapsspelen evenwel niet beschouwd als kansspelen. Artikel 3, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 3, 2°, van de wet van 7 mei 2019, voorziet in een afbakening van die kaart- of gezelschapsspelen die van de definitie van kansspelen worden uitgesloten. Aldus zijn kaart- of gezelschapsspelen die niet worden uitgeoefend in een kansspelinrichting klasse I, II of III, geen kansspelen, maar wanneer zij worden aangeboden op toestellen (« 3.3-toestellen »), zijn zij voor minderjarigen verboden en kunnen zij alleen worden

gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de Kansspelcommissie. Bovendien kan de gemeentelijke overheid de kaart- of gezelschapsspelen die niet als kansspelen worden beschouwd, aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen, ongeacht of de kaart- of gezelschapsspelen al dan niet worden aangeboden op toestellen.

B.4.2.3. Volgens artikel 43/4, § 1, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, dat niet is gewijzigd bij de wet van 7 mei 2019, zijn kansspelinrichtingen klasse IV « plaatsen [die] uitsluitend bestemd [zijn] voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan voor rekening van de vergunninghouders F1 ».

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd het volgende uiteengezet :

« Kansspelinrichtingen klasse IV zijn plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan. Deze kansspelinrichtingen kunnen worden opgedeeld in kansspelinrichtingen met een vast karakter en kansspelinrichtingen met een mobiel karakter.

Ondanks deze uitsluitende bestemming voor het aannemen van weddenschappen is het de vaste kansspelinrichtingen toegelaten om gespecialiseerde bladen, sportmagazines, gadgets en niet[-]alcoholische dranken te verkopen. Deze staan immers in verhouding met de door het wedkantoor uitgevoerde economische activiteit. Tevens is in een vast wedkantoor de exploitatie toegelaten van maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op gelijklopende activiteiten aanbieden als deze die afgesloten worden in het wedkantoor.

In deze inrichtingen kunnen enkel de weddenschappen worden aangeboden waarvoor de inrichter van deze weddenschappen een vergunning F1 heeft bekomen. Het aannemen van andere weddenschappen waarvoor de inrichter geen vergunning F1 heeft bekomen zijn verboden » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 36).

Uit de tekst van artikel 43/4 van de wet van 7 mei 1999 en uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt aldus dat de kansspelinrichtingen klasse IV enkel zijn gewijd aan de activiteit van het aannemen van weddenschappen, met uitsluiting van andere nevenactiviteiten of het aanbod van andere soorten van spelen. Artikel 43/4, § 2, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, dat niet is gewijzigd bij de wet van 7 mei 2019, voorziet echter in een uitzondering op die regel. Aldus worden, naast het aannemen van weddenschappen, drie andere soorten van activiteiten toegestaan in een vaste kansspelinrichting klasse IV : (1) de verkoop van gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets, (2) de verkoop van niet-alcoholische dranken en (3) de exploitatie van « maximaal twee automatische kansspelen die

weddenschappen op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor ».

Daaruit volgt dat de kansspelinrichtingen klasse IV geen in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kaart- of gezelschapsspelen mogen exploiteren. Aangezien artikel 3, 2°, van de wet van 7 mei 2019 betrekking heeft op de exploitatie van die kaart- of gezelschapsspelen en aangezien het verbod om die te exploiteren in kansspelinrichtingen klasse IV dateert van vóór de wet van 7 mei 2019, raakt artikel 3, 2°, van de wet van 7 mei 2019 de situatie van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 niet rechtstreeks en ongunstig.

B.4.2.4. Het beroep in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het tegen artikel 3, 2°, van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

B.4.3.1. De vzw « UBA-BNGO » doet gelden dat het tweede onderdeel van het vierde middel in de zaak nr. 7277, dat tegen de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 is gericht, niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang bij de vernietiging van die bepalingen.

B.4.3.2. Artikel 18 van de wet van 7 mei 2019 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 ».

Bij artikel 2, eerste lid, 11°, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 7 mei 2019, worden « automatische kansspelen met verminderde inzet » gedefinieerd als 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 ». Artikel 2, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, eveneens ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 7 mei 2019, voorziet erin dat de Koning de hoogte van de in de voormelde definitie bedoelde inzetten, bepaalt.

B.4.3.3. Uit de uiteenzetting van het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 van mening zijn dat de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de kansspelinrichtingen klasse III die over een vergunning C beschikken, en, anderzijds, de plaatsen die niet over een vergunning beschikken.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 behoren niet tot een van de twee categorieën die zij vergelijken. Zij tonen niet aan in welk opzicht de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 hun situatie rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen raken.

B.4.3.4. Het beroep in de zaak nr. 7277 is onontvankelijk in zoverre het tegen de artikelen 2 en 18 van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

B.5.1. De Ministerraad doet gelden dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289, 7291 en 7296 geen legitiem belang hebben bij het vorderen van de vernietiging van artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, dat bepaalt :

« De commissie kan weddenschappen verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. De betrokken vergunninghouders worden hierover onverwijld ingelicht ».

De Ministerraad stelt dat de verzoekende partijen met deze vernietiging willen bereiken dat zij fraudegevoelige weddenschappen kunnen aanbieden, zodat hun belang onwettig moet worden geacht.

B.5.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289, 7291 en 7296 bekritisieren op zich niet het feit dat fraudegevoelige weddenschappen kunnen worden verboden, maar zij voeren onder meer aan dat de bestreden bepaling een al te grote beoordelingsmarge toevertrouwt aan de Kansspelcommissie. Hun belang is derhalve niet onwettig.

B.5.3. De exceptie wordt verworpen.

*Ten gronde*

*Wat betreft de weddenschappen op paardenwedrennen (tweede, zevende en achtste middel in de zaak nr. 7277; eerste middel en tweede middel, tweede onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291)*

*De bestreden bepalingen*

B.6.1. Bij artikel 22 van de wet van 7 mei 2019 wordt een nieuw artikel 43/2/1 ingevoegd in de wet van 7 mei 1999. Die bepaling voorziet erin dat de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen een vergunning F1P vereist, die de Kansspelcommissie enkel kan toekennen aan vergunninghouders F1. Bovendien machtigt zij de Koning om de nadere voorwaarden te bepalen die moeten worden nageleefd voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen.

Het nieuwe artikel 43/2/1 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« § 1. De inrichters van de weddenschappen op paardenwedrennen moeten beschikken over een vergunning klasse F1P, dewelke de commissie enkel kan toekennen aan een vergunninghouder klasse F1.

De commissie spreekt zich uit over de aanvragen tot toekenning van een vergunning klasse F1P binnen drie maanden na de aanvraag.

§ 2. De Koning bepaalt de nadere voorwaarden die de vergunninghouder F1P moet naleven voor de aanneming van deze weddenschappen ».

B.6.2. Bij artikel 21, 3°, van de wet van 7 mei 2019 wordt paragraaf 2 van artikel 43/2 van de wet van 7 mei 1999 vervangen en bij artikel 21, 4°, van de wet van 7 mei 2019 wordt een paragraaf 3 ingevoegd in diezelfde bepaling. Ingevolge die wijzigingen bepaalt artikel 43/2 van de wet van 7 mei 1999 :

« § 1. Inzake paardenwedrennen worden enkel volgende weddenschappen toegelaten :

1° de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in België plaatsvinden en die worden georganiseerd door een renvereniging die erkend is door de bevoegde federatie;

2° de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden;

3° de weddenschappen tegen vaste of conventionele notering op paardenwedrennen die in België plaatsvinden en die worden georganiseerd door een renvereniging die erkend is door de bevoegde federatie;

4° de weddenschappen tegen vaste of conventionele notering op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden.

§ 2. Inzake paardenwedrennen kunnen :

1° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 1° en 3°, enkel worden ingericht mits toestemming van de renvereniging die de betreffende wedren organiseert onder de door de Koning bepaalde voorwaarden. Deze vereniging mag de vorm aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk;

2° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 2°, enkel worden ingericht onder de door de Koning bepaalde voorwaarden door de inrichter van de weddenschappen bedoeld in de bepaling onder 1° en mits een overeenkomst tussen de buitenlandse inrichter erkend in een lidstaat van de Europese Unie en de vergunninghouder F1;

3° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 4°, enkel worden ingericht onder de door de Koning bepaalde voorwaarden door de inrichter van de weddenschappen bedoeld in de bepaling onder 1°.

§ 3. De vergunninghouder F1P die weddenschappen op paardenwedrennen georganiseerd door een renvereniging bedoeld in paragraaf 2, 1°, wil aanbieden, sluit een overeenkomst met die renvereniging. De overeenkomst waarbij de renvereniging instemt met de aanbieding van weddenschappen, bepaalt minstens hoe de renvereniging de gegevens met betrekking tot de wedrennen die zij organiseert doorzendt, de termijn voor het doorzenden ervan en de vergoeding die door de partijen wordt overeengekomen. Wanneer de vergunninghouder F1P weddenschappen wil aanbieden op het geheel van de paardenwedrennen georganiseerd door erkende renverenigingen, sluit hij een overeenkomst met het geheel van deze renverenigingen. Deze overeenkomst bepaalt minstens hoe de renverenigingen de gegevens met betrekking tot de wedrennen die zij organiseren doorzenden, de termijn voor het doorzenden ervan en de vergoeding die door de partijen wordt overeengekomen.

Wanneer een vergunninghouder F1P weddenschappen wil aanbieden op alle paardenwedrennen georganiseerd door de erkende renverenigingen of paardenwedrennen gelopen in het buitenland, bereiken de renverenigingen overeenstemming over het beheer van de gegevens en beelden van hun paardenwedrennen, alsook over het verlenen van toestemming om weddenschappen aan te bieden op de paardenwedrennen. De vergunninghouder F1P zal slechts een enkele periodieke vergoeding verschuldigd zijn voor deze toestemming, verdeeld onder de erkende renverenigingen volgens een door hen onderling bepaalde verdeelsleutel ».

Daaruit volgt met name dat de vergunninghouder F1P die weddenschappen wenst te organiseren op paardenwedrennen die in België plaatsvinden, toestemming moet verkrijgen van de renvereniging die de betreffende wedren organiseert (artikel 43/2, § 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999) en haar een vergoeding moet betalen waarvan het bedrag bij overeenkomst wordt



bepaald (artikel 43/2, § 3, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999). Enkel de vergunninghouders FIP die toestemming hebben gekregen om weddenschappen te organiseren op paardenwedrennen die in België plaatsvinden, mogen bovendien weddenschappen organiseren op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden (artikel 43/2, § 2, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 1999). Indien de vergunninghouder FIP weddenschappen wenst te organiseren op alle paardenwedrennen die in België plaatsvinden of indien hij weddenschappen wenst te organiseren op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden, dient hij een periodieke vergoeding te betalen aan de renverenigingen, die die laatste onder elkaar verdelen (artikel 43/2, § 3, eerste en tweede lid, van de wet van 7 mei 1999).

B.6.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever aldus de bescherming van de spelers wou versterken en wou waken over de integriteit van de weddenschappen op paardenwedrennen door de financiering van de sector van de paardenwedrennen te zorgen. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet :

« Algemeen

De amendementen met de nummers 18 tot 24 beogen het regelgevend kader te versterken ter ondersteuning van de sector van paarden- en vergunde weddenschappen die een lange traditie kennen en verbonden zijn met verschillende culturele activiteiten in dit land. De bescherming van de speler is beter gevrijwaard met een vergund en gecontroleerd aanbod in eigen land. De integriteit van de weddenschappen is verbonden met een professionele organisatie van de paardensector die een structurele ondersteuning nodig heeft om hun activiteiten te kunnen blijven ontwikkelen.

[...]

De paardenrensector en de wedsector zijn onderling sterk met elkaar verbonden. Van oudsher plaatsen mensen weddenschappen op paardenwedrennen waarbij een marge op deze weddenschappen enerzijds de financiering van de prijzengelden van de rennen verzekert die de inkomsten zijn van de socioprofessionele actoren van de rensector en anderzijds de organisatie van rennen mogelijk maakt. Dit is het algemeen ondernemingsmodel van de paardenrensector. Daarom is het belangrijk dat de rensector de normale financiering krijgt vanuit de weddenschappen en, wat de vergunde inrichters van weddenschappen betreft, dat zij (kwalitatieve) rennen voorhanden hebben waar weddenschappen op kunnen worden aangeboden en dienen zij daarbij een duidelijk kader te hebben om te beschikken over de gegevens en televisiebeelden van deze rennen. Indien er geen terugvloeit komt van de weddenschappen kan de paardenrensector nooit functioneren en kunnen geen veilige weddenschappen op paardenwedrennen worden aangeboden.

[...]

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 blijkt dat de wetgever met deze wetswijziging een drievoudig doel nastreeft :

(i) de vrijwaring van het financiële evenwicht van de sector van de paardenwedrennen en, meer bepaald, van de renverenigingen die deze verzekeren;

(ii) de bestrijding van de criminaliteit en de fraude; en ten slotte

(iii) de bestrijding van spelverslaving en de bescherming van de consument.

[...]

De wetgever had dus duidelijke bedoelingen ter ondersteuning van de paardenrensector. De kosten gemaakt door de rensector voor het organiseren van de rennen zijn in essentie kosten voor gemeenschappelijke diensten ten voordele van de rensector zelf en van de inrichters van weddenschappen op die rennen, waardoor het billijk is dat die laatste aldus die kosten mede dekken.

De bestaande kansspelwetgeving voorziet dan ook reeds in een conventionele ondersteuning van de paardenrensector, maar slechts inzake onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen gelopen in het buitenland. Daarnaast bekomen de renverenigingen in functie van de wet financiële inkomsten uit de commerciële overeenkomsten die zij sluiten met de vergunninghouders F1 die weddenschappen aanbieden op paardenrennen gelopen in het binnenland. Gedurende enige jaren was dit systeem - mogelijk gemaakt door de dan gewijzigde wet - de levenslijn van de paardenwedrennen in België. Echter, de gewijzigde wet is niet voldoende want in de praktijk is deze contractueel bepaalde ondersteuning niet (langer) functioneel zodat dit nu geenszins voldoet om de paardenrensector, die al de kosten draagt voor de vereiste kwaliteit, de nodige zuurstof te geven. Een aantal aandachtspunten moeten daarenboven bij een aanpassing van de wet beter geregeld worden.

Deze wetswijziging houdt geen nieuwe beleidslijn in, maar is een technische wijziging om het bestaande beleid opnieuw te bekrachtigen.

Een uitwerking van de beoogde doelstelling van ondersteuning voor de sector

#### *Algemene krachtlijnen*

Teneinde deze financiële ondersteuning van de paardenrensport terug op punt te zetten, is een wijziging nodig aan het bestaande systeem. Dit kan worden bereikt door een veralgemeende conventionele return te voorzien in de Kansspelwet. De wettelijk aangestuurde conventionele return geldt niet enkel meer voor de onderlinge weddenschappen maar wordt veralgemeend naar elk type van weddenschap op paardenrennen (onderling en tegen notering), zowel voor rennen gelopen in het binnenland als in het buitenland. [...]

#### *Rechten op de beelden*

Een tweede kwestie waarmee vergunde inrichters van weddenschappen op de paardenwedrennen kampen betreft de televisiebeelden van de rennen. De verdeling van de beelden van de paardenwedrennen gelopen in België is een onduidelijk kluwen. De

renverenigingen zijn de respectievelijke rechtenhouders van de beelden van de rennen die bij hen worden gelopen.

In een context waarbinnen de operatoren voor alle weddenschappen op paardenwedrennen een afdracht moeten maken aan de paardenrensector, is het gepast een vereenvoudigd systeem in werking te stellen voor het gebruik van de beelden en gegevens van de paardenwedrennen door de wedoperatoren in kwestie. De -conventioneel bepaalde maar wettelijk aangestuurde - afdracht van de wedoperatoren komt ten gunste van de renverenigingen. Deze renverenigingen zijn eigenaar van de gegevens (programma van de rennen van de verschillende renverenigingen, deelnemerslijsten, resultaten, etc.) en beelden van rennen gelopen op hun renbaan. Een regeling inzake de rechten op de beelden en de gegevens van paardenwedrennen dient deel uit te maken van de overeenkomst te sluiten tussen de renvereniging(en) en de vergunninghouder FIP. Rechtmatige aanbieders van weddenschappen op paardenwedrennen dienen op eenvormige wijze die rechten te kunnen bekomen.

#### *Belang van bescherming van de speler en integriteit*

Een derde kwestie betreft correcte spelersbescherming en integriteit van de paardensport binnen een stabiel regulerend kader. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de overkoepelende beheersorganen inzake paardenrensport (Belgische Federatie voor Paardenwedrennen vzw). Zij heeft een coördinerende functie tussen de renverenigingen, is verantwoordelijk voor het algemene beheer van de paardenwedrensport, en kan een rol opnemen in de strijd tegen *match-fixing*. Dit impliceert onder meer participatie van de Federatie in het Nationaal Platform, dat als overlegorgaan moet dienen tussen de overheid, de opsporingspartners, de Kansspelcommissie en de sportsector, met als doel de informatiestromen tussen de verschillende stakeholders te verbeteren. De Federatie staat dus enerzijds in voor het toezicht op een geoptimaliseerde organisatie en beheer van paardenwedrennen en anderzijds voor het bewaren van de integriteit van de paardenrensport » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-41).

En :

« De wijzigingen aan artikel 43/2 van de Kansspelwet zijn erop gericht een veralgemeende return aan de paardenrensector mogelijk te maken. Het is op heden weinig logisch dat de voornaamste bron van kostendekking van de Belgische paardenrensector is gebaseerd op de onderlinge weddenschappen op buitenlandse paardenwedrennen. Een wettelijk aangestuurde conventionele return wordt dan ook veralgemeend naar elk type van weddenschap op paardenrennen (onderling en tegen notering), zowel voor rennen gelopen in het binnenland als in het buitenland.

Deze veralgemeende return kan worden bewerkstelligd door alle vormen van weddenschappen op paardenwedrennen onderhevig te maken aan een akkoord met de paardenrensector (zoals nu voor de onderlinge weddenschappen, waarover de Kansspelwet stelt dat ze ‘ enkel worden ingericht door of mits toestemming van de renvereniging ’).

Dit gebeurt door elke vorm van weddenschappen op paardenwedrennen voor te behouden aan die inrichters van weddenschappen die onderlinge weddenschappen aanbieden op paardenwedrennen gelopen in België, waarvoor een overeenkomst moet worden gesloten met

de erkende renverenigingen. In deze overeenkomst kunnen de renverenigingen een financiële return opnemen ten bate van de paardenrensector.

Daarbij is het van belang te erkennen dat zowel voor de paardenrensector als voor de sector van de inrichters van weddenschappen de werkbaarheid van het systeem baat heeft bij een *one-stop-shop* voor de wedoperatoren om de totale toestemming voor het geheel van weddenschappen op paardenwedrennen te verkrijgen. Om deze redenen moeten de renverenigingen zich verenigen opdat de wedoperatoren een overeenkomst kunnen sluiten over het geheel van alle vormen van weddenschappen op paardenwedrennen (onderling en tegen notering, gelopen in België alsook in het buitenland). Voor weddenschappen die worden aangeboden binnen de omheining van de renbaan, moet nog steeds enkel met de renvereniging in kwestie worden gecontracteerd. Indien de wedoperator enkel weddenschappen zou willen aanbieden op paardenwedrennen georganiseerd door een specifieke renvereniging, zal deze nog steeds enkel met deze renvereniging kunnen contracteren » (*ibid.*, pp. 44-45).

### *De bevoegdheidsverdeling*

B.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel 21, 4°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 39 en 127 van de Grondwet en van de artikelen 4, 9°, en 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Zij doen gelden dat de bestreden bepaling enkel tot doel heeft de sector van de paardenwedrennen te financieren en dat zij bijgevolg niet tot de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen maar tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake sport of tot de gewestelijke bevoegdheid inzake landbouwbeleid behoort.

#### B.8.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

#### Artikel 127 van de Grondwet bepaalt :

« § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet :

1° de culturele aangelegenheden;

2° het onderwijs, met uitsluiting van :

a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;

b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;

c) de pensioenregeling;

3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de in 1° vermelde culturele aangelegenheden, de in 3° vermelde vormen van samenwerking, alsook de nadere regelen voor het in 3° vermelde sluiten van verdragen vast.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ».

Artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet zijn :

[...]

9° De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens ».

Artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

V. Wat de landbouw betreft :

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij ».

B.8.2. De federale overheid is bevoegd om de spelen en weddenschappen te regelen, om de voorwaarden te bepalen waaronder de door haar toegestane activiteiten kunnen worden uitgeoefend, en om de controle ervan te organiseren.

B.8.3. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de vraag of maatregelen met betrekking tot paardenwedrennen tot de respectieve bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten inzake sport of landbouw behoren, stelt het Hof vast dat de artikelen 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019 te dezen geen betrekking hebben op de vergunning voor paardenwedrennen op zich, maar betrekking hebben op de vergunning voor weddenschappen op paardenwedrennen, op de contractuele relatie tussen de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen en de renverenigingen en op de vergoeding die de eerstgenoemden dienen te betalen aan de laatstgenoemden.

B.8.4. Zulke maatregelen behoren niet tot de beroepssport, noch tot de sport voor liefhebbers, bevoegdheden die artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen toevertrouwt door lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens bij de culturele aangelegenheden onder te brengen. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 « betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap » (waarvan artikel 2, eerste lid, 9°, die aangelegenheden beoogde met dezelfde bewoordingen als artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) wordt overigens aangegeven dat de wetgever de reglementering van weddenschappen daarvan heeft willen uitsluiten (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 6).

B.8.5. Dergelijke maatregelen behoren evenmin tot het landbouwbeleid dat onder de bevoegdheid van de gewesten valt krachtens artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en dat, onder voorbehoud van de in het tweede lid van die bepaling bedoelde uitzonderingen, het overleg over en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid omvat, alsook de normen met betrekking tot de kwaliteit van de grondstoffen en van de plantaardige en dierlijke producten wanneer het niet gaat om de veiligheid van de voedselketen, de compensatiemaatregelen voor activiteitsvermindering van landbouwers, of de structurele steun (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, pp. 4 en volgende).

B.8.6. Dergelijke maatregelen behoren tot de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen.

B.9. Het tweede middel in de zaak nr. 7277 is niet gegrond.

*De vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten*

B.10.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een achtste middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 21, 3° en 4°, en 22 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en met de artikelen 49, 52, 54, 56, 57 en 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

B.10.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een tweede middel, tweede onderdeel, af uit de schending, door artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.3. In essentie doen de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7277, 7289 en 7291 gelden dat de bestreden bepalingen, in zoverre zij de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen afhankelijk maken van de toestemming van de renverenigen en van het betalen van een vergoeding aan die renverenigen, een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten uitmaken die niet redelijk verantwoord is.

B.11. Wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsartikelen of internationale bepalingen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere burgers onverminderd geldt.

De categorie van personen die die fundamentele waarborg zou zijn ontnomen, dient aldus te worden vergeleken met de categorie van personen voor wie die waarborg geldt.

Het Hof onderzoekt de middelen in die zin.

B.12.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.12.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 22 van de wet van 7 mei 2019, dat aan de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen de verplichting oplegt om een vergunning FIP te verkrijgen en om de door de Koning bepaalde nadere voorwaarden na te leven, de in het middel bedoelde bepalingen zou schenden.

Het eerste onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het tegen artikel 22 van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

B.13.1. De weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van de paardenwedrennen, bieden, tegen een inleg die als betaling geldt, uitzicht op een geldprijs (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, punt 40; 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, punt 18). Zij vormen dus een economische activiteit, waarvoor de in het VWEU neergelegde economische vrijheden, waaronder de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, gelden (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, punt 41; 11 september 2003, C-6/01, *Anomar*, punten 44 en 47).

B.13.2.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een maatregel een beperking van de door de artikelen 49 en 56 van het VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting uitmaakt wanneer die maatregel de uitoefening van die vrijheden verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (HvJ, 22 januari 2015, C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*, punt 45).

B.13.2.2. Aangezien het de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen afhankelijk maakt van de toestemming van de renverenigen en van het betalen van een vergoeding aan die renverenigen, brengt artikel 21, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019 een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich mee.



B.13.3. Om bestaanbaar te zijn met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, moet een zonder onderscheid van toepassing zijnde maatregel die de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten beperkt, rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van algemeen belang, moet hij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren, hetgeen inhoudt dat hij daadwerkelijk moet tegemoetkomen aan de bekommernis om het op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, en mag hij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (HvJ, 22 juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd.*, punt 40; grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd.*, punt 55; 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli*, punt 65).

B.13.4.1. Op het gebied van kansspelen en weddenschappen heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de doelstellingen inzake fraudebestrijding, consumentenbescherming en bescherming van de maatschappelijke orde dwingende redenen van algemeen belang uitmaken die beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (HvJ, 22 juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd.*, punt 36; 30 juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd.*, punt 38; 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd.*, punt 56). Bovendien kunnen, volgens het Hof van Justitie, de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde (HvJ, 3 juni 2010, C-258/08, *Ladbroke's Betting & Gaming Ltd en Ladbroke's International Ltd.*, punt 19).

Daarentegen is het Hof van Justitie van oordeel dat, hoewel het niet onbelangrijk is dat de afhouding op de opbrengsten uit legale kansspelen significant kan bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten van algemeen belang, een dergelijk motief slechts een bijkomstig gunstig gevolg en niet de werkelijke rechtvaardiging van het ingevoerde restrictieve beleid kan vormen, aangezien louter economische motieven geen dwingende reden van algemeen belang vormen die een beperking van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen (HvJ, 30 juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd.*, punt 52; 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, punt 36).

B.13.4.2. Zoals in B.6.3 is vermeld, strekt de bestreden bepaling ertoe de bescherming van de spelers te versterken en de integriteit van de weddenschappen op paardenwedrennen te waarborgen door voor de financiering van de sector van de paardenwedrennen te zorgen.

De bescherming van de spelers en de bestrijding van fraude door de integriteit van de weddenschappen op paardenwedrennen te waarborgen, vormen dwingende redenen van algemeen belang.

B.13.5. In zoverre zij de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen onderwerpt aan de toestemming van de renverenigen en aan het betalen van een vergoeding aan die renverenigen, is de bestreden bepaling pertinent ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. In de parlementaire voorbereiding wordt immers beklemtoond dat « de integriteit van de weddenschappen [...] verbonden [is] met een professionele organisatie van de paardensector die een structurele ondersteuning nodig heeft om hun activiteiten te kunnen blijven ontwikkelen » en dat, « indien er geen terugvloeit van de weddenschappen[,] [...] de paardenrensector nooit [kan] functioneren en [...] geen veilige weddenschappen op paardenwedrennen [kunnen] worden aangeboden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-38).

Bovendien komt de bestreden bepaling tegemoet aan de bekommernis om de nagestreefde doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken. De bestreden bepaling, die past in het kader van de kanalisatiedoelstelling die meer algemeen bij de wet van 7 mei 1999 wordt nagestreefd, is van dien aard dat zij de spelers stuurt in de richting van een legaal aanbod van weddenschappen op paardenwedrennen die worden georganiseerd op wedrennen waarvan de kwaliteit en het voortbestaan worden verzekerd door de financiering die afkomstig is van de sector van de weddenschappen. In dat verband dient te worden beklemtoond dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een beleid dat is gericht op een gecontroleerde expansie van kansspelactiviteiten, in overeenstemming kan zijn met zowel de doelstelling de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen als de doelstelling te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangezet en gokverslaving te bestrijden, doordat dat beleid de consument stuurt in de richting van het aanbod van aanbieders met een vergunning (HvJ, 28 februari 2018, C-3/17, *Sporting Odds Ltd*, punt 29).

B.13.6.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de bestreden bepaling evenredig is met de nagestreefde doelstellingen.

B.13.6.2. De verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen vereist niet dat aan de renverenigingen het recht wordt toegekend om de organisatie, van weddenschappen op paardenwedrennen door de personen aan wie de Kansspelcommissie een vergunning F1P heeft toegekend, te weigeren.

Hierdoor is de bestreden bepaling van dien aard dat zij een belangenconflict in het leven roept bij de renverenigingen. Aangezien het niet uitgesloten is dat de renverenigingen houder kunnen zijn van een vergunning F1P, kunnen zij immers een financieel belang erbij hebben om geen toestemming te verlenen aan hun concurrenten indien zij zelf houder zijn van een vergunning F1P. Meer in het algemeen kan de bestreden bepaling de renverenigingen, ook diegenen die geen houder zijn van een vergunning F1P, ertoe aanzetten om uitsluitend in te stemmen met de aanbieding van weddenschappen die uitgaan van vergunninghouders die bereid zijn om de voor de renvereniging voordeligste contractuele voorwaarden te bieden, en als dusdanig een opbod tussen vergunninghouders te organiseren.

B.13.6.3. Volgens de parlementaire voorbereiding strekt de vergoeding die de vergunninghouders F1P aan de renverenigingen moeten betalen, ertoe, enerzijds, de eerstgenoemden te laten bijdragen in de kosten die door de laatstgenoemden zijn gemaakt voor het organiseren van de wedrennen, aangezien die kosten « in essentie kosten [zijn] voor gemeenschappelijke diensten ten voordele van de rensector zelf en van de inrichters van weddenschappen op die rennen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/002, p. 39), en vormt zij, anderzijds, de tegenprestatie voor het gebruik van de beelden en gegevens van de paardenwedrennen door de vergunninghouders F1P (*ibid.*, p. 40).

Wat betreft de paardenwedrennen die in België plaatsvinden, die worden georganiseerd door de renverenigingen waaraan de vergoeding moet worden betaald, voorziet de bestreden bepaling niet in enig mechanisme aan de hand waarvan kan worden verzekerd dat de vergoeding, in zoverre zij ertoe strekt de vergunninghouders F1P te laten bijdragen in de door de renverenigingen gedragen kosten van gemeenschappelijk belang, die kosten niet overschrijdt.

Wat betreft de paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden, die niet worden georganiseerd door de renverenigingen waaraan de vergoeding moet worden betaald, dient te worden vastgesteld, zonder dat het noodzakelijk is te bepalen of de deelname van « Belgische paarden » aan buitenlandse paardenwedrennen kan verantwoord worden dat aan die renverenigingen een vergoeding wordt betaald, dat de bestreden bepaling de vergoeding niet verbindt met de deelname van « Belgische paarden » aan buitenlandse paardenwedrennen.

B.13.6.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten die de bestreden bepaling met zich meebrengt, niet evenredig is met de nagestreefde doelstellingen.

B.14. Artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU. De gecombineerde lezing van die bepalingen met de andere in het middel bedoelde bepalingen kan niet tot een ruimere vaststelling van schending leiden.

Artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019 dient te worden vernietigd.

*Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het Europese mededingingsrecht*

B.15.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zevende middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 21, 3° en 4°, en 22 van de wet van 7 mei 2019.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de organisatoren van weddenschappen op paardenwedrennen, die een overeenkomst met de renverenigingen moeten sluiten en hun een vergoeding moeten betalen, en de organisatoren van weddenschappen in alle andere domeinen, die niet aan enige financiële verplichting worden onderworpen.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de vergunninghouders F1P en de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die hun weddenschappen aannemen en, anderzijds, de

dagbladhandelaars, de Nationale Loterij en de organisatoren die weddenschappen aannemen op renbanen, in zoverre de tweede categorie noch een overeenkomst met de renverenigingen moet sluiten, noch hun een vergoeding moet betalen.

B.15.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een achtste middel, tweede onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 21, 3° en 4°, en 22 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 101, 102 en 106 van het VWEU.

Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen, wat betreft de paardenwedrennen die in België plaatsvinden, alle renverenigingen ertoe brengen gezamenlijk te onderhandelen met de organisatoren van weddenschappen en dat zij bijgevolg elke concurrentie tussen de renverenigingen afschaffen. Bovendien doen zij gelden dat de renverenigingen, wat betreft de paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden, onvermijdelijk ertoe worden gebracht misbruik te maken van de machtspositie die de bestreden bepalingen hun toekennen.

B.15.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106 van het VWEU.

Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen, door aan de door de bevoegde federatie erkende renverenigingen de bevoegdheid toe te vertrouwen om de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen toe te staan op wedrennen die in België of in het buitenland plaatsvinden, aan die verenigingen bijzondere rechten toekennen waardoor ze hun concurrenten op de markt van de weddenschappen op paardenwedrennen kunnen uitschakelen.

B.16.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.16.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 22 van de wet van 7 mei 2019, dat aan de organisatoren van weddenschappen op

paardenwedrennen de verplichting oplegt om een vergunning F1P te verkrijgen en om de door de Koning bepaalde nadere voorwaarden na te leven, enerzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen, en, anderzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 101, 102 en 106 van het VWEU, zou schenden.

Het zevende middel en het achtste middel, tweede onderdeel, in de zaak nr. 7277 zijn niet ontvankelijk in zoverre zij tegen artikel 22 van de wet van 7 mei 2019 zijn gericht.

B.17. In zoverre zij tegen artikel 21, 3° en 4°, van de wet van 7 mei 2019 zijn gericht, kunnen het zevende middel en het tweede onderdeel van het achtste middel in de zaak nr. 7277 en het eerste middel in de zaken nrs. 7289 en 7291 geen aanleiding geven tot een ruimere vernietiging dan die welke in B.14 is vermeld. Bijgevolg dienen zij niet te worden onderzocht.

*Wat betreft de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeenten een convenant te sluiten en wat betreft de lokalisatiebeperkingen die op hen van toepassing zijn (derde, negende en tiende middel in de zaak nr. 7277; eerste, tweede en derde middel in de zaak nr. 7279; tweede middel, derde en vierde onderdeel, in de zaak nr. 7289; tweede middel in de zaak nr. 7296)*

#### *De bestreden bepalingen*

B.18.1. Artikel 23, 1°, van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In artikel 43/4 van [de wet van 7 mei 1999], ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 1 wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ De uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Het convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, alsook de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt. ’ ».

Artikel 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In artikel 43/5 van [de wet van 7 mei 1999], ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

[...]

2° het eerste lid wordt aangevuld met de bepalingen onder 5. en 6., luidende :

‘ 5. ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan;

6. het convenant kunnen voorleggen dat werd gesloten tussen de kansspelinrichting klasse IV en de gemeente waar die inrichting gevestigd is onder de voorwaarde dat de vergunning van klasse F2 wordt verkregen. ’;

3° het artikel wordt aangevuld met het volgende lid :

‘ De bepalingen onder 5. en 6. van het eerste lid zijn niet van toepassing op de aanvragers van vergunningen klasse F2 voor het aannemen van weddenschappen buiten een kansspelinrichting klasse IV bedoeld in artikel 43/4, § 5, of voor het aannemen van weddenschappen in een mobiele kansspelinrichting bedoeld in artikel 43/4, § 2, vijfde lid. ’ ».

Artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In afwijking van de artikelen 23, eerste lid, 1°, en 24, kunnen de vergunninghouders F1 en F2, die, op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet, over een door de kansspelcommissie toegekende vergunning beschikken, hun activiteiten onder dezelfde voorwaarden voortzetten.

De voorwaarden bedoeld in de artikelen 23, eerste lid, 1°, en 24, zijn van toepassing op de aanvragen van een vergunning en op de aanvragen om hernieuwing van een vergunning ingediend ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet ».

B.18.2. Bij de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019 worden twee nieuwe verplichtingen opgelegd aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

Eenzijds vereist de exploitatie van die inrichtingen voortaan dat een convenant wordt gesloten met de gemeente van vestiging. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, de openings- en sluitingsdagen en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt (artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5, eerste lid, 6°, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij de artikelen 23, 1°, en 24, 2°, van de wet van 7 mei 2019).

Anderzijds mogen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV niet worden gevestigd in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, behoudens een met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan (artikel 43/5, eerste lid, 5°, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 24, 2°, van de wet van 7 mei 2019).

Artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 voorziet in een overgangsregeling volgens welke die twee verplichtingen van toepassing zijn op de vergunningsaanvragen en op de aanvragen tot hernieuwing van een vergunning die ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 2019 zijn ingediend.

De twee voormelde verplichtingen zijn noch op de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, noch op de dagbladhandelaars, noch op de renbanen van toepassing (artikel 43/5, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 24, 3°, van de wet van 7 mei 2019).

B.18.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die twee nieuwe verplichtingen die van toepassing zijn op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, ertoe strekken de rol van de gemeenten bij het toezicht op die inrichtingen te versterken en de sociale risico's in verband met de ligging ervan te beperken en dat zij aansluiten bij het algemene doel van bescherming van de spelers. Bovendien wordt in de parlementaire voorbereiding beklemtoond dat de artikelen 34, derde lid, en 36, 4° en 5°, van de wet van 7 mei 1999 reeds soortgelijke verplichtingen opleggen aan de kansspelinrichtingen klasse II. In de parlementaire voorbereiding wordt aldus uiteengezet :

« De uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen. Dat convenant bepaalt ook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren en de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt.

Dankzij dat convenant krijgen de gemeenten daadwerkelijk zeggenschap in deze vergunning en wordt een deel van de controle op deze kansspelinrichtingen in handen van de gemeente gegeven. Dat is logisch gelet op de opdracht van controle van de orde, rust en veiligheid op haar grondgebied.



Een dergelijke bepaling is niet nieuw in de kansspelwet. Die voorwaarde bestaat immers al voor de speelautomatenhallen (art. 34, derde lid, van de wet).

[...]

Artikel 14 voegt twee extra voorwaarden toe waaraan de aanvragen van een vergunning klasse F1 en F2 moeten voldoen.

De eerste voorwaarde strekt ertoe de risico's van sociale aard, die gepaard gaan met de vestiging van wedkantoren, te beperken. Die mogen niet worden gevestigd in de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht of onderwijsinstellingen. Het gaat hier om scholen, jeugdhuisen, enz. Evenzo mag een wedkantoor niet worden gevestigd in de nabijheid van ziekenhuizen waar inzonderheid personen worden behandeld wegens spelgerelateerde problemen.

Deze voorwaarde lijkt op degene die bestaat voor de aanvragers van een vergunning klasse B (art. 36.4 van de wet).

Een afwijking op deze voorwaarde is evenwel mogelijk op grond van een motivering van de gemeente. Als de gemeente in het convenant dat zij met de inrichting heeft afgesloten, voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen ten aanzien van de potentiële speler, kan van deze voorwaarde afgeweken worden, bijvoorbeeld als een inrichting zich in de nabijheid van een school wil vestigen en de gemeente openingsuren heeft bepaald waardoor jongeren er niet kunnen komen tijdens of kort voor en na de schooluren. De gemeente moet haar beslissing om de vestiging in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet te verbieden, uitdrukkelijk motiveren.

De tweede voorwaarde die wordt toegevoegd, houdt verband met artikel 13 van het ontwerp en meer in het bijzonder met het gegeven dat de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater.

Om een vergunning klasse F2 te verkrijgen, moet de aanvrager voornoemd convenant voorleggen aan de Kansspelcommissie. Zoals gezegd, bestaat een dergelijke voorwaarde al voor de aanvragers van een vergunning klasse B (art. 36.5 van de wet).

Daarbij moet worden opgemerkt dat deze twee nieuwe voorwaarden niet van toepassing zijn op krantenwinkels en renbanen, en ook niet op de mobiele inrichtingen klasse IV, zulks wegens het beperkte bedrag van de inzet in krantenwinkels en het tijdelijke karakter van renbanen en mobiele inrichtingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 12-14).

### *De bevoegdheidsverdeling*

B.19. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een derde middel af uit de schending, door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019, van artikel 39 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In essentie doen zij gelden dat de bestreden bepalingen inbreuk maken op de bevoegdheid van de gewesten om de bevoegdheden van de gemeenten te bepalen.

B.20.1. De samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de gemeentelijke instellingen behoort principieel tot de bevoegdheid van de gewesten krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.20.2. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet bepalen respectievelijk :

« De gemeenteraden en, in de mate dat deze bestaan, de provincieraden of de raden van bovengemeentelijke besturen, regelen respectievelijk alles wat van gemeentelijk, provinciaal of bovengemeentelijk belang is; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd »;

« De handelingen, reglementen en verordeningen van de overheden van de provincies, de bovengemeentelijke besturen, de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en andere bestuursoverheden mogen niet in strijd zijn met de wetten en de besluiten van de federale overheid of de decreten en besluiten van de gemeenschappen, welke in elk geval die overheden met de uitvoering daarvan en met andere opdrachten, met inbegrip van het geven van advies, kunnen belasten, alsook met het op de begroting brengen van alle uitgaven die zij aan deze overheden opleggen ».

Uit die bepalingen blijkt dat de federale overheid taken kan toevertrouwen aan de gemeenten wanneer zij optreedt in het kader van haar eigen bevoegdheden.

B.20.3. Aangezien de bevoegdheid van de federale overheid inzake spelen en weddenschappen haar de mogelijkheid biedt de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te regelen, is zij bevoegd om aan de gemeenten taken met betrekking tot de toelating van en het toezicht op die inrichtingen toe te vertrouwen.

B.21. Het derde middel in de zaak nr. 7277 is niet gegrond.

*De vergelijking tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II en de overgangsregeling*

B.22.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een negende middel, eerste onderdeel, af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1°, van de Grondwet door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019.

Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II op identieke wijze behandelen, terwijl die twee categorieën van inrichtingen zich in verschillende situaties bevinden.

B.22.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 24 en 36, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019.

In het eerste en het tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepalingen twee onverantwoorde verschillen in behandeling doen ontstaan tussen de aanvragers van een vergunning F2 voor de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV en de aanvragers van een vergunning B voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II : enerzijds mogen enkel de laatstgenoemden zich niet vestigen in de nabijheid van plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangenissen en, anderzijds, kunnen enkel de eerstgenoemden een door de gemeente met redenen omklede afwijking genieten waardoor ze zich kunnen vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen of plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

In het derde onderdeel doen zij gelden dat artikel 36, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019 het bestaande maar onverantwoorde verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II op onevenredige wijze bestendigt.

In het vierde onderdeel doen zij gelden dat uit de vorige onderdelen tegelijkertijd, enerzijds, een onverantwoord verschil in behandeling tussen de spelers blijkt, in zoverre zij minder bescherming genieten in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV dan in de kansspelinrichtingen klasse II, en, anderzijds, een onverantwoord verschil in behandeling tussen de buren van de kansspelinrichtingen, die naargelang van de klasse ervan meer of minder beschermd zijn tegen de hinder die eruit voortvloeit.

B.22.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een tweede middel af uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde.

Volgens haar stelt artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 de inwerkingtreding van de bepalingen die erin worden beoogd, uit tot een onbepaalde datum.

B.23. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet zou zijn geschonden door de bestreden bepalingen.

Het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

B.24. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 zijn gericht tegen artikel 24, 2°, van de wet van 7 mei 2019 in zoverre het artikel 43/5, eerste lid, 5°, invoegt in de wet van 7 mei 1999 en tegen artikel 36, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7296 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

B.25.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.25.2. Het Hof is niet bevoegd om een wet rechtstreeks te toetsen aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.25.3. Aangezien het tweede middel in de zaak nr. 7279 enkel is afgeleid uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, is het onontvankelijk.

B.26. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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 geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.27. In de toelichting bij een wetsvoorstel, dat met name ertoe strekte de leeftijdsgrens voor deelname aan alle weddenschappen en kansspelen op 21 jaar te brengen en waarvan de behandeling werd gevoegd bij het ontwerp dat tot de wet van 7 mei 2019 heeft geleid, wordt uiteengezet :

« Wetsontwerp 1992/001 heeft bij de toelichting [...] [beklemtoond] dat deze weddenschappen reeds worden toegelaten vanaf de meerderjarigheid omdat deze kansspelen minder verslavend zijn dan deze die mogen worden uitgebaat door vergunningshouders A en B of door aanvullende vergunninghouders, waarbij inzonderheid werd verwezen naar de ‘ *short odd* ’ & ‘ *long odd* ’-theorie (d.i. de these dat weddenschappen waarbij de uitkomst onmiddellijk bekend is verslavender zijn dan weddenschappen waarbij het resultaat pas ‘ later ’ bekend is, cf. einduitslag van een sportmatch). [...]

[...]

[...] Ten tweede werpt de vraag zich op in hoeverre er nog werkelijk sprake is van het onderscheid tussen de zgn. ‘ *long odds* ’ en ‘ *short odds* ’. Zo kan vandaag tijdens sportwedstrijden op zo’n divers aantal zaken gegokt worden, het zgn. ‘ *In-game betting* ’ waarbij gegokt kan worden op een gebeurtenis die nog aan de gang is (cf. inzetten op de ploeg

die de eerste gele kaart krijgt in een voetbalwedstrijd). Bij ‘ *In-game betting* ’ kunnen gokkers tijdens de match hun weddenschappen aanpassen afhankelijk van het verloop van de match. Dit veranderde de risicograad van dit soort spelen van ‘ weinig verslavend ’ naar een ‘ hoog risico-spel ’ voor problematische gokkers » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2214/001, pp. 7-8).

In verband met de nieuwe leeftijdsgrens van 21 jaar voor deelname aan de in artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV wordt in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de wet van 7 mei 2019 heeft geleid, uiteengezet :

« Vergeleken met de weddenschappen die in wedkantoren worden aangeboden, kunnen de virtuele kansspelen [...] verslavender zijn voor jongeren, inzonderheid omdat die niet verbonden zijn aan een reëel sportevenement (dat beperkt is in de tijd). Het resultaat is onmiddellijk na de inzet bekend, wat impliceert dat de periode tussen de inzet en de winst zeer kort is » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2019 heeft een lid bovendien beklemtoond :

« De wetenschappelijke onderzoeken laten er geen twijfel over bestaan; de risicofactoren die tot excessief spelgedrag of zelfs tot verslaving leiden, zijn gekend : korte tijdsspanne tussen inzetten en resultaat, toegankelijkheid van het spel, virtueel geld, geen sociale controle, alcoholgebruik, overtuiging dat men de afloop van een wedstrijd of een spel kan beïnvloeden, hoge herverdelingsgraad (hoe vaker een speler de indruk heeft dat hij wint, hoe vaker hij opnieuw zal spelen). Een spel vertoont grotere risico's naarmate meerdere van die factoren samengaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/008, p. 7).

B.28.1. Zoals de Ministerraad en de Nationale Loterij beklemtonen, vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de weddenschappen die klassiek worden aangenomen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV minder risico's vertonen dan de kansspelen die worden geëxploiteerd in kansspelinrichtingen klasse II (speelautomatenhallen), maar dat de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV desalniettemin zijn toegenomen wegens twee factoren. Enerzijds brengt de toenemende ontwikkeling van live weddenschappen, namelijk weddenschappen met betrekking tot een evenement of gebeurtenissen die aan de gang zijn, waarvan de uitslag niet reeds bekend is en waarbij de onzekere gebeurtenis niet reeds heeft plaatsgevonden, grotere risico's met zich mee, aangezien die weddenschappen kunnen worden gekenmerkt door een korte tijdspanne tussen de inzet en het resultaat. Anderzijds vertonen de

in artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen eveneens een groter risico.

B.28.2. Gelet op de toename van de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV is het niet zonder redelijke verantwoording om hun de verplichting op te leggen om met de gemeente een convenant te sluiten en hun principieel te verbieden om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, in navolging van de soortgelijke verplichtingen die reeds van toepassing waren op de kansspelinrichtingen klasse II.

Het feit dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de kansspelinrichtingen klasse II in verscheidene opzichten aan verschillende regels worden onderworpen, met name wat betreft de duur van de respectieve vergunning ervan, houdt niet in dat de verplichtingen die bij de bestreden bepalingen aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV worden opgelegd, onevenredig zouden zijn.

B.28.3. De wetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV evenwel niet identiek zijn geworden aan die in verband met de kansspelinrichtingen klasse II.

Het is niet zonder redelijke verantwoording om het verbod om zich in de nabijheid van plaatsen waar erediensten worden gehouden en van gevangenissen te vestigen waarin artikel 36, 4°, van de wet van 7 mei 1999 voorziet voor de kansspelinrichtingen klasse II, niet uit te breiden tot elke vaste kansspelinrichting klasse IV. Zulks geldt des te meer daar een gemeente, indien de concrete lokale omstandigheden zulks verantwoorden, kan weigeren om een convenant te sluiten met de exploitant van een vaste kansspelinrichting klasse IV die zich zou willen vestigen in de nabijheid van een plaats waar erediensten worden gehouden of van een gevangenis. In de parlementaire voorbereiding wordt immers uiteengezet :

« De uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

Evenzo is het niet zonder redelijke verantwoording om het de gemeenten mogelijk te maken af te wijken van het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht dat van toepassing is op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, hoewel een dergelijke afwijkingsmogelijkheid niet bestaat ten aanzien van de kansspelinrichtingen klasse II.

B.29.1. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.29.2. De in artikel 36 van de wet van 7 mei 2019 bedoelde overgangsregeling heeft tot gevolg dat de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeente een convenant te sluiten en het principiële verbod voor die inrichtingen om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, van toepassing zijn op de vergunningsaanvragen en op de aanvragen tot hernieuwing van een vergunning die worden ingediend vanaf 25 mei 2021, namelijk twee jaar na de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 2019.

Zoals in de parlementaire voorbereiding wordt beklemtoond, wordt die overgangsregeling redelijk verantwoord door de wens om de gemeenten voldoende tijd te laten om zich aan te passen en om de rechtszekerheid te waarborgen van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV die bij de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 2019 actief waren (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 28).

B.30. Het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 en het tweede middel in de zaak nr. 7296 zijn niet gegrond.

*Het verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars*



B.31.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een negende middel, tweede onderdeel, af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1°, van de Grondwet door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019.

In essentie doen zij gelden dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars, in zoverre enkel de eerstgenoemden worden onderworpen aan de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en aan het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

B.31.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de wet van 7 mei 2019, met name in zoverre zij het voormelde verschil in behandeling doet ontstaan.

In essentie doet zij gelden dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars vergelijkbare categorieën zijn, dat met het bekritiseerde verschil in behandeling geen legitiem doel wordt nagestreefd, dat het criterium van onderscheid noch objectief, noch pertinent is en dat de gevolgen voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV onevenredig zijn.

B.32. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet zou zijn geschonden door de bestreden bepalingen.

Het tweede onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

B.33. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zijn gericht tegen de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7279 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

B.34. 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.35. De vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars die houder zijn van een vergunning F2, zijn vergelijkbaar ten aanzien van de in het geding zijnde maatregelen, aangezien zij allebei weddenschappen mogen aannemen.

B.36. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 aanvoert, berust het onderscheid tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de in artikel 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde dagbladhandelaars op een objectief criterium.

Artikel 43/4, § 5, 1°, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« § 5. Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen :

1° de weddenschappen op sportevenementen en op paardenwedrennen, bij wijze van nevenactiviteit door de dagbladhandelaars, natuurlijke personen of rechtspersonen, die als commerciële onderneming zijn ingeschreven in de Kruispuntbank voor ondernemingen, voor zover ze niet worden aangenomen in gelegenheden waar alcoholische dranken worden verkocht voor verbruik ter plaatse.

De Koning bepaalt de nadere voorwaarden die de dagbladhandelaars moeten naleven voor de aanneming van deze weddenschappen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2 ».

Het begrip « dagbladhandelaars » moet worden begrepen in de courante betekenis die wordt vermeld in artikel 16, § 2, eerste lid, a), van de wet van 10 november 2006 « betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening ». Het betreft de vestigingseenheden waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de verkoop van kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij. Bijgevolg is er geen discordantie in de wet tussen de Franse term « libraires » en de Nederlandse term « dagbladhandelaars ».

Het begrip « nevenactiviteit » dient eveneens in de courante betekenis ervan te worden begrepen, namelijk een activiteit die niet in hoofdberoep wordt uitgeoefend. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 aanvoert, is er geen discordantie tussen de Franse term d'« activité exercée ‘ à titre complémentaire ’ » en de Nederlandse term « nevenactiviteit ». De wetgever vermocht de Koning op geldige wijze ertoe te machtigen de nadere voorwaarden te bepalen opdat sprake is van een « nevenactiviteit ». In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen » (hierna : de wet van 10 januari 2010) wordt in dat verband uiteengezet :

« Dagbladhandelaars mogen enkel als nevenactiviteit weddenschappen aannemen. De Koning dient de nadere criteria te bepalen opdat van een nevenactiviteit sprake kan zijn. Deze criteria moeten minstens betrekking hebben op het aandeel van de overeenkomstig deze wet toegelaten weddenschappen ten aanzien van het totale zakencijfer van de dagbladhandel » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 38).

En :

« [Een lid] haalt de memorie van toelichting aan (DOC 52 1992/001, blz. 38), waarin staat dat de door de Koning vast te stellen criteria minstens betrekking moeten hebben op het aandeel van de toegelaten weddenschappen ten aanzien van het totale zakencijfer van de dagbladhandel. De spreekster vindt dat de omzet een uiterst vluchtig criterium is dat voor de bepaling van het al dan niet bijkomstige karakter van een activiteit moeilijk als een hoofdcriterium kan worden beschouwd.

De staatssecretaris [voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, toegevoegd aan de eerste minister, en staatssecretaris, toegevoegd aan de minister van Justitie,] merkt in dit verband op dat de criteria die de Koning zal bepalen, in de eerste plaats wel degelijk objectieve criteria zullen zijn. Met de omzet zal maar bij betwisting rekening worden gehouden » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 84).

Het Hof vermag niet de grondwettigheid te toetsen van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV », dat de Koning op grond van die machtiging heeft genomen.

B.37.1. Het criterium van onderscheid tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de in artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde dagbladhandelaars is pertinent ten aanzien van de met de bestreden maatregelen nagestreefde doelstellingen om de sociale risico's te beperken en de spelers te beschermen.

B.37.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 wordt uiteengezet :

« - Het type speler dat een dagbladhandelaar bezoekt voor het plaatsen van een weddenschap op paardenrennen is verschillend van het type speler die we aantreffen in een wedkantoor. Een wedkantoor beoogt de spelers die daar enige tijd vertoeven om hun weddenschappen te plaatsen dit terwijl de speler in een dagbladwinkel er slechts de nodige tijd vertoeft om zijn weddenschap in te dienen.

- De dagbladwinkel verschilt van infrastructuur van een wedkantoor. In een wedkantoor bevinden zich tafels met sportkranten die de speler toelaten een keuze te maken vooraleer de weddenschap te plaatsen[.] Daarnaast bevinden er zich in een wedkantoor beeldschermen waarop de wedstrijden kunnen worden gevolgd. De wedkantoren zijn dermate ingericht om spelers aan te trekken die daar hun tijd verdrijven en met andere spelers contact leggen.

- Bij de dagbladhandelaar kan de aanneming van de weddenschappen slechts bij wijze van nevenactiviteit plaatsvinden dit terwijl voor de wedkantoren de aanneming van weddenschappen een hoofdactiviteit vormt. De Koning zal om die reden duidelijke criteria en voorwaarden bepalen waaraan de dagbladhandelaars moeten voldoen opdat sprake is van een nevenactiviteit. Die voorwaarden zullen alleszins betrekking hebben op elementen die ervoor zorgen dat de speler niet aangetrokken wordt om in de dagbladwinkel te vertoeven voor het plaatsen van een weddenschap. Bijvoorbeeld een verbod op beeldschermen waarbij sportevenementen worden vertoond waarop kan worden gewed, een verbod om gedeeltes van de winkeloppervlakte voor te behouden voor de weddenschappen, ... » (*Parl. St.*, Senaat, 2009-2010, nr. 4-1411/4, p. 15).

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2019 wordt in verband met de bestreden maatregelen uiteengezet :

« Daarbij moet worden opgemerkt dat deze twee nieuwe voorwaarden niet van toepassing zijn op krantenwinkels en renbanen, en ook niet op de mobiele inrichtingen klasse IV, zulks wegens het beperkte bedrag van de inzet in krantenwinkels en het tijdelijke karakter van renbanen en mobiele inrichtingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

B.37.3. De vaste kansspelinrichtingen klasse IV vertonen verscheidene kenmerken die ze onderscheiden van dagbladhandelaars.

Ten eerste vormt het aannemen van weddenschappen in beginsel de exclusieve activiteit van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, terwijl het voor de dagbladhandelaars maar een bijkomstige activiteit vormt.

Ten tweede heeft de Koning, op grond van artikel 43/4, § 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999, het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV » genomen, dat met name de voorwaarden bepaalt die van toepassing zijn op het aannemen van weddenschappen door dagbladhandelaars. Dat koninklijk besluit beperkt de ruimte in de krantenwinkels die in beslag mag worden genomen voor het aannemen van weddenschappen en de reclame die op die activiteit is gericht (artikel 4), en verbiedt bij dagbladhandelaars de aanwezigheid van tv-schermen en andere audiovisuele dragers die de weddenschappen promoten of de gebeurtenissen waarop die betrekking hebben, tonen (artikel 3). Zoals de Ministerraad beklemtoont, kan dat laatste verbod bij dagbladhandelaars de deelname aan live weddenschappen ernstige bemoeilijken, weddenschappen die, zoals in B.28.1 is vermeld, volgens de wetgever grotere risico's vertonen.

Ten derde mogen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, en niet de dagbladhandelaars, « maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor », exploiteren (artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999). Zoals in B.28.1 is vermeld, vertonen die automatische kansspelen grotere risico's volgens de wetgever.

Ten vierde wordt de maximuminzet beperkt tot 200 euro per dag bij een dagbladhandelaar (artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV »). Die limiet verplicht de speler die een bedrag wenst in te zetten dat hoger is dan 200 euro, om zich te verplaatsen naar een andere vergunninghouder F2 en zij kan bijgevolg een rem vormen voor de speler.

B.37.4. Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever redelijkerwijs vermocht te oordelen dat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV grotere risico's vertonen dan dagbladhandelaars en dat zij bijgevolg aan extra voorwaarden moeten worden onderworpen.

B.38. Ten slotte brengen de bestreden bepalingen geen onevenredige gevolgen teweeg ten aanzien van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

B.39. Het tweede onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 7277 is niet gegrond. Het eerste middel in de zaak nr. 7279 is niet gegrond in zoverre het tegen de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

*De vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van ondernemen*

B.40.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een tiende middel af uit de schending, door de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU.

In essentie doen zij gelden dat de bestreden bepalingen het recht op arbeid, de vrije keuze van beroepsarbeid, de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van vestiging aantasten en dat die aantasting niet redelijk verantwoord is.

B.40.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een derde middel af uit de schending, door de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU en van de vrijheid van ondernemen die is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In essentie doet zij gelden dat de bestreden bepalingen geen objectieve, niet-discriminerende en vooraf bekende criteria vaststellen om de beslissing van een gemeente om al dan niet een convenant te sluiten met een vaste kansspelinrichting klasse IV en de beslissing van een gemeente om al dan niet een afwijking toe te kennen op het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, af te bakenen.

B.40.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, derde onderdeel, af uit de schending, door de artikelen 23, 1°, en 24, 2°, tweede lid, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In essentie doet zij gelden dat de verplichting voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV om met de gemeente een convenant te sluiten, niet evenredig is met het nagestreefde doel van bescherming van de spelers. Bovendien is zij van mening dat die verplichting het niet mogelijk maakt om op samenhangende en stelselmatige wijze de doelstelling die wordt nagestreefd te bereiken, aangezien zij niet van toepassing is op dagbladhandelaars, op renbanen en op mobiele kansspelinrichtingen klasse IV.

B.40.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, vierde onderdeel, af uit de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door artikel 24, 2°, eerste lid, van de wet van 7 mei 2019, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24, 3°, van dezelfde wet.

In essentie doet zij gelden dat de bestreden bepalingen niet de criteria preciseren aan de hand waarvan de nabijheid met de onderwijsinstellingen, de ziekenhuizen en de plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, kunnen worden beoordeeld en dat zij de afwijkingsmogelijkheid waarover de gemeenten beschikken, niet afbakenen.

B.41. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zijn gericht tegen de artikelen 23, 1°, en 24, 2° en 3°, van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7279 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

B.42.1. Artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet bepaalt :

« Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen ».

Die bepaling vermeldt het recht op arbeid en het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid onder de economische, sociale en culturele rechten.

B.42.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid »

(*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/3<sup>o</sup>, p. 15; nr. 100-2/4<sup>o</sup>, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9<sup>o</sup>, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6<sup>o</sup>, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, B.Z. 2010, nr. 5-19/1; Kamer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.42.3. De wet van 28 februari 2013 die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

B.42.4. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet 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.42.5. 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.42.6. De vrijheid van ondernemen is nauw verwant met het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU).



B.42.7. Te dezen dient het Hof de bestreden bepalingen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

B.43.1. Aangezien zij de exploitatie van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV onderwerpen aan de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en aan het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, brengen de bestreden bepalingen een beperking van de vrijheid van vestiging met zich mee.

B.43.2. Zoals in B.13.3 is vermeld, moet een maatregel die de vrijheid van vestiging beperkt, en die zonder onderscheid van toepassing is, rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van algemeen belang, moet hij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren, hetgeen inhoudt dat hij daadwerkelijk moet tegemoetkomen aan de bekommernis om dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, en mag hij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.

B.43.3. Zoals in B.18.3 is vermeld, strekken de bestreden bepalingen in het bijzonder ertoe de sociale risico's in verband met de ligging van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te beperken en de spelers te beschermen. Uit de in B.13.4.1 aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het dwingende redenen van algemeen belang betreft.

B.43.4. De verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten en het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zijn maatregelen die pertinent zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

Bovendien houdt het feit dat die maatregelen van toepassing zijn op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, maar niet op de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de dagbladhandelaars en de renbanen, niet in dat de doelstellingen niet op samenhangende en stelselmatige wijze zouden worden nagestreefd. Enerzijds blijkt uit hetgeen in B.35 tot B.38 is vermeld dat de niet-toepassing van die maatregelen op de dagbladhandelaars redelijk verantwoord is. Anderzijds wordt de niet-toepassing van die maatregelen op de mobiele

kansspelinrichtingen klasse IV en op de renbanen redelijk verantwoord door het tijdelijke karakter ervan (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14) en door het feit dat de ligging ervan reeds is afgebakend bij de wet van 7 mei 1999, aangezien de eerste worden geëxploiteerd op de plaats van het evenement, van de sportwedstrijd of van de sportcompetitie waarvoor zij weddenschappen aannemen (artikel 43/4, § 2, vijfde en zesde lid, van de wet van 7 mei 1999) en aangezien, wat de laatste betreft, de weddenschappen worden aangenomen binnen de omheining van een renbaan (artikel 43/4, § 5, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999).

B.43.5. Het Hof dient nog te onderzoeken of de maatregelen in kwestie evenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen.

B.43.6. Gelet op de in B.28.1 beschreven toename van de risico's in verband met de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, is het niet onevenredig om de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV afhankelijk te maken van het sluiten van een convenant met de gemeente en van het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

B.43.7. Aangezien die maatregelen twee van de na te leven voorwaarden voor de toekenning van een vergunning F2 vormen (artikel 43/5, eerste lid, 5<sup>o</sup> en 6<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 1999), dient eveneens rekening te worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeit dat een stelsel van voorafgaande administratieve vergunning voor het aanbieden van bepaalde soorten kansspelen gebaseerd moet zijn op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten en deze niet op willekeurige wijze kan worden gebruikt (HvJ, 24 januari 2013, C-186/11 en C-209/11, *Stanleybet International Ltd e.a.*, punt 47).

Wanneer zij beslist om met een vaste kansspelinrichting klasse IV een convenant te sluiten, oefent de gemeente een discretionaire bevoegdheid uit (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 7). Die bevoegdheid is voldoende afgebakend om het risico van willekeur te vermijden.

Allereerst wordt de beoordelingsbevoegdheid van de gemeente beperkt door de bij de wet van 7 mei 1999 nagestreefde doelstellingen.

Bovendien is het begrip « nabijheid » tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de onderwijsinstellingen, de ziekenhuizen en de plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet dermate vaag dat het een risico van willekeur zou doen ontstaan. Dat begrip, dat moet worden begrepen in de courante betekenis ervan waarbij een geringe afstand wordt bedoeld, moet worden beoordeeld ten aanzien van de concrete lokale omstandigheden. Evenzo maakt de aan de gemeente toegekende afwijkingsmogelijkheid het haar eveneens mogelijk rekening te houden met de concrete lokale omstandigheden, alsook met de voorwaarden waarin in het met de inrichting gesloten convenant is voorzien :

« Een afwijking op deze voorwaarde is evenwel mogelijk op grond van een motivering van de gemeente. Als de gemeente in het convenant dat zij met de inrichting heeft afgesloten, voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen ten aanzien van de potentiële speler, kan van deze voorwaarde afgeweken worden, bijvoorbeeld als een inrichting zich in de nabijheid van een school wil vestigen en de gemeente openingsuren heeft bepaald waardoor jongeren er niet kunnen komen tijdens of kort voor en na de schooluren. De gemeente moet haar beslissing om de vestiging in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet te verbieden, uitdrukkelijk motiveren » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

Ten slotte dient de gemeente met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de motiveringsplicht, in acht te nemen. Die laatste vergt een afdoende uiteenzetting van de redenen die de beslissing van de gemeente dragen, zodat de betrokkenen kunnen oordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsmiddelen aan te wenden waarover zij beschikken.

B.44. De bestreden bepalingen schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU.

B.45. Uit wat voorafgaat, blijkt eveneens dat de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, niet schenden en dat de bestreden bepalingen, gesteld dat zij een beperking van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU, niet schenden.

B.46. Het tiende middel in de zaak nr. 7277, het derde middel in de zaak nr. 7279 en het derde en vierde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7289 zijn niet gegrond.

*Wat betreft de registratieplicht die van toepassing is in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV (elfde en twaalfde middel in de zaak nr. 7277; eerste middel in de zaak nr. 7279; tweede middel in de zaak nr. 7280; tweede middel, vijfde onderdeel, in de zaak nr. 7289)*

*De bestreden bepaling en de context ervan*

B.47.1. Artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 wijzigt artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 en bepaalt :

« In artikel 62 van [de wet van 7 mei 1999], gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden ‘ klassen I en II ’ vervangen door de woorden ‘ klassen I, II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV ’;

2° in het zesde lid worden de woorden ‘ klasse I of II ’ vervangen door de woorden ‘ klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen ’ ».

Die bepaling maakt artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 van toepassing op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV. Bij artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 wordt aan de kansspelinrichtingen klasse I en II en voortaan ook aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV de verplichting opgelegd om een afschrift van het identiteitsbewijs te bewaren dat de speler moet voorleggen en een register bij te houden waarin bepaalde inlichtingen over de spelers worden vermeld. Zoals gewijzigd bij artikel 31 van de wet van 7 mei 2019, bepaalt artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 :

« In aanvulling op het door artikel 54 bepaalde, is de toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen van de klassen I, II en tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV [...] slechts toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs voorlegt en de exploitant zijn volledige naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, beroep en adres in een register inschrijft.

De exploitant doet de betrokkene dat register ondertekenen.

Een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, moet gedurende ten minste vijf jaar na zijn laatste deelneming aan een kansspel worden bewaard.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd.

Hij bepaalt de voorwaarden inzake toegang tot de registers.

De commissie kan de vergunning klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen intrekken zo dat register niet of onjuist wordt bijgehouden, alsook ingeval het register niet aan de [overheden] wordt medegedeeld, beschadigd raakt dan wel verdwijnt.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd voor deelneming aan kansspelen via een elektronisch communicatienetwerk evenals de voorwaarden waaraan het register moet voldoen ».

B.47.2. Zoals het eerste lid ervan aangeeft, dient artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 in samenhang te worden gelezen met artikel 54 van dezelfde wet. Die laatste bepaling betreft de verboden op toegang tot bepaalde kansspelinrichtingen en op deelname aan bepaalde kansspelen die van toepassing zijn op minderjarigen of op personen jonger dan 21 jaar (artikel 54, § 1), op magistraten, notarissen, deurwaarders en leden van de politiediensten buiten het kader van de uitoefening van hun functies (artikel 54, § 2, eerste lid) en op de personen die door de Kansspelcommissie zijn uitgesloten (artikel 54, §§ 3 en 4).

Sommige van die verboden, met name die welke van toepassing zijn op de door de Kansspelcommissie uitgesloten personen, betreffen enkel de kansspelen « waarvoor een registratieplicht geldt », namelijk : (1) de kansspelen waaraan wordt deelgenomen in de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspelinrichtingen, (2) de weddenschappen waarvoor een inzet wordt gedaan die een door de Koning bepaald bedrag overschrijdt (artikel 43/4, § 3, van de wet van 7 mei 1999), waarbij wordt gepreciseerd dat dat bedrag is vastgesteld op 1 000 euro bij het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van het bedrag of de tegenwaarde van de inzet van weddenschappen waarvoor een registratieplicht geldt en tot vaststelling van de inhoud en de wijze van deze registratie », en (3) de kansspelen die via instrumenten van de informatiemaatschappij worden geëxploiteerd (artikel 43/8, § 2, 2°, van de wet van 7 mei 1999). Door de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te onderwerpen aan de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht, maakt artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 de verboden die betrekking hebben op de kansspelen « waarvoor een registratieplicht geldt », van toepassing op die inrichtingen.

B.47.3. Bovendien voorziet artikel 55 van de wet van 7 mei 1999 in het instellen van een systeem van informatieverwerking betreffende de personen bedoeld in artikel 54 van dezelfde wet. Luidens artikel 55, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 zijn de doelstellingen van dat systeem, enerzijds, « de kansspelcommissie in staat te stellen de bij deze wet toegekende opdrachten uit te oefenen » en, anderzijds, « de exploitanten en het personeel van de kansspelinrichtingen in staat te stellen de naleving te controleren van de ontzegging van toegang bedoeld in artikel 54 ». Dat verwerkingssysteem is het EPIS-systeem (« *Excluded Persons Information System* »), dat in het leven is geroepen bij het koninklijk besluit van 15 december 2004 « betreffende het instellen van een systeem van informatieverwerking voor spelers aan wie de toegang tot kansspelinrichtingen van klasse I en klasse II wordt ontzegd ».

B.47.4. In de bespreking van artikel 19 van het wetsontwerp, dat artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 is geworden, wordt uiteengezet :

« Artikel 19 breidt de toepassing van het *Excluded Persons Information System* (EPIS) uit tot alle vaste kansspelinrichtingen klasse IV. EPIS, dat alle uitgesloten spelers verzamelt, wordt nu gebruikt bij de toegang tot een reëel of virtueel casino (klasse I), een reële of virtuele speelautomatenhal (klasse II) of een virtueel wedkantoor. De naam, voornaam en geboortedatum van de speler moeten verplicht worden geregistreerd in EPIS om na te gaan of de speler toegang kan worden verleend.

Er moet worden opgemerkt dat die controle kan gebeuren bij de toegang tot de kansspelinrichting maar ook aan de balie. Een controle moet gebeuren voordat een speler kan spelen op een toestel of wedden bijvoorbeeld.

EPIS heeft bewezen een zeer doeltreffend instrument te zijn in de bestrijding van de verslaving aan kansspelen en is onontbeerlijk om de bescherming van de spelers te versterken.

In haar advies 36/2018 van 2 mei 2018 meent de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat de verruiming van het EPIS bereik proportioneel is met het doeleinde van EPIS, met name de bescherming van de spelers » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 16-17).

#### *Het recht op eerbiediging van het privéleven*

B.48. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een twaalfde middel af uit de schending, door artikel 31 van de wet van 7 mei 2019, van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 5, lid 1, c), van de verordening (EU) 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) en met artikel 28, 3°, 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).

In een eerste onderdeel doen zij in essentie gelden dat artikel 62 van de wet van 7 mei 1999, dat bij artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 van toepassing is gemaakt op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, de Koning ertoe machtigt essentiële elementen in verband met het bijhouden van het register en de raadpleging ervan te bepalen.

In een tweede onderdeel doen zij in essentie gelden dat de bestreden bepaling noch pertinent, noch evenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel van bescherming van de spelers.

B.49.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven 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 ».

B.49.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, 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 ».

B.49.3. 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.

B.49.4. 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, waaronder met name digitale vingerafdrukken vallen. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : 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.49.5. Het recht op eerbiediging van het privéleven is evenwel niet absoluut. Artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens sluiten een overheidsinmenging in de uitoefening van dat recht niet uit, voor zover zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.



De wetgever beschikt ter zake over een beoordelingsvrijheid. Die vrijheid 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.49.6. Artikel 5, lid 1, c), van de AVG bepaalt :

« Persoonsgegevens moeten :

[...]

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

B.49.7. Artikel 28, 3°, van de wet van 30 juli 2018 bepaalt :

« De persoonsgegevens :

[...]

3° zijn toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ».

B.50. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de vraag of het Hof bevoegd is om kennis te nemen van een schending van de wet van 30 juli 2018, in samenhang gelezen met artikel 22 van de Grondwet, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 niet aangeven in welk opzicht artikel 28, 3°, van die wet waarborgen zou bevatten die zich onderscheiden van die waarin de andere in het middel bedoelde bepalingen voorzien en die relevant zouden zijn ten aanzien van de in het geding zijnde problematiek.

B.51. In zoverre zij aan de personen die zich naar een vaste kansspelinrichting klasse IV begeven, de verplichting oplegt om een identiteitsbewijs voor te leggen, waarvan de exploitant het afschrift gedurende ten minste vijf jaar na de laatste deelneming aan een kansspel moet bewaren, en om bepaalde persoonsgegevens mee te delen, die de exploitant in een register moet inschrijven, brengt de bestreden bepaling een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven met zich mee.

Het Hof dient bijgevolg te onderzoeken of die inmenging beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving, of daarin wordt voorzien bij een voldoende precieze wettelijke bepaling en of zij evenredig is met de door haar nagestreefde wettige doelstelling.

B.52. Uit de in B.47.4 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden bepaling ertoe strekt de spelers te beschermen. Die bepaling leidt ertoe dat de toegangsverboden bedoeld in artikel 54, §§ 3, en 4, van de wet van 7 mei 1999 voortaan ook gelden met betrekking tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV. De krachtens de bestreden bepaling voorgeschreven identiteitscontrole laat toe om, met behulp van het in artikel 55 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde en in B.47.3 vermelde EPIS-systeem, te verifiëren of de desbetreffende persoon zich bevindt in één van de situaties die aanleiding geven tot een toegangsverbod. In de parlementaire voorbereiding wordt in dat verband beklemtoond dat «EPIS heeft bewezen een zeer doeltreffend instrument te zijn in de bestrijding van de verslaving aan kansspelen en [...] onontbeerlijk [is] om de bescherming van de spelers te versterken » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

Daaruit volgt dat de bestreden bepaling beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving.

B.53.1. Bij artikel 22 van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Het waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.53.2. Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke

en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Inzake bescherming van de gegevens impliceert deze vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 99).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.

B.53.3. Artikel 62, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, dat bij de bestreden bepaling van toepassing is gemaakt op de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, bepaalt de persoonsgegevens die moeten worden ingeschreven in het register dat de exploitant moet bijhouden. Bij artikel 62, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 wordt aan de exploitant de verplichting opgelegd om een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, te bewaren gedurende ten minste vijf jaar na de laatste deelneming aan een kansspel.

B.53.4. De doeleinden van de identiteitscontrole en de doeleinden van de registratie van de desbetreffende persoonsgegevens en bewaring van een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, alsook de personen die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot die informatie, worden voldoende bepaald door de gecombineerde lezing van de artikelen 54, 55 en 62 van de wet van 7 mei 1999, gelezen in het licht van de in B.52 aangehaalde parlementaire voorbereiding. Het betreft, enerzijds, de exploitanten en het personeel van de betrokken kansspelinrichtingen teneinde de naleving te controleren van de ontzegging van toegang bedoeld in artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 en, anderzijds, de Kansspelcommissie teneinde de opdrachten uit te oefenen die haar worden toegekend bij de wet van 7 mei 1999. Tot die opdrachten behoort inzonderheid, krachtens de artikelen 15/2, § 1, en 15/3 van de wet van 7 mei 1999, het toezicht op de naleving van diezelfde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan. De registratie van de persoonsgegevens en bewaring van een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, laat toe dat de Kansspelcommissie nagaat wie toegang heeft gekregen tot de desbetreffende kansspelinrichtingen en derhalve controleert of die inrichtingen

de overeenkomstig artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 geldende toegangsverboden naleven. In dat verband bepaalt artikel 62, zesde lid, van de wet van 7 mei 1999 eveneens dat de Kansspelcommissie « de vergunning klasse I, II of klasse IV voor de vaste kansspelinrichtingen [kan] intrekken zo dat register niet of onjuist wordt bijgehouden, alsook ingeval het register niet aan de overheden wordt medegedeeld, beschadigd raakt dan wel verdwijnt ».

B.53.5. De bestreden bepaling voorziet evenwel niet in enige maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register zijn ingeschreven. Bovendien voorziet zij niet in enige maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, aangezien artikel 62, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 enkel voorziet in een minimumtermijn van bewaring van vijf jaar na de laatste deelneming van de speler aan een kansspel.

B.54. Artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 schendt artikel 22 van de Grondwet in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register zijn ingeschreven en in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt.

B.55.1. Het Hof onderzoekt thans de evenredigheid van de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, enkel in zoverre dat onderzoek zou kunnen leiden tot een ruimere vaststelling van schending dan die welke in B.54 is vermeld.

B.55.2. Het is niet onevenredig om de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde verplichtingen inzake identiteitscontrole en bewaring van persoonsgegevens uit te breiden tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, aangezien de wetgever ook de toegang tot die inrichtingen heeft willen verbieden voor de personen die door de Kansspelcommissie zijn uitgesloten op grond van artikel 54, §§ 3 en 4, van de wet van 7 mei 1999, gelet op de in B.28.1 beschreven toename van de risico's in verband met die inrichtingen. Bij ontstentenis van identificatie van de spelers en de daarmee gepaard gaande mogelijkheid om te verifiëren of de betrokken persoon is opgenomen in het in artikel 55 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde en in B.47.3 vermelde EPIS-systeem, zouden het verbod en de ontzegging van toegang waarin artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 voorziet, weinig praktisch effect hebben. Zoals is vermeld in B.53.4, maakt de registratie van de desbetreffende persoonsgegevens het mogelijk voor de

Kansspelcommissie om toezicht uit te oefenen op de naleving van de wet van 7 mei 1999 en de uitvoeringsbesluiten ervan, in het bijzonder artikel 54 van diezelfde wet.

Bovendien is het niet onevenredig dat de identificatie en de registratie plaatsvinden bij de toegang tot de vaste kansspelinrichting klasse IV, aangezien een dergelijke inrichting in beginsel uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen en aangezien de wetgever dus redelijkerwijs vermocht te oordelen dat de personen die er binnengaan, zulks in beginsel doen om te wedden.

Ten slotte zijn de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register moeten worden ingeschreven, pertinent en noodzakelijk ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Die persoonsgegevens laten immers toe om na te gaan of de betrokken persoon was opgenomen in het in B.47.3 vermelde EPIS-systeem en aldus de toegang tot de kansspelinrichting diende te worden ontzegd.

B.56. Artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 dient enkel te worden vernietigd in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde register zijn ingeschreven en in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt.

Het twaalfde middel in de zaak nr. 7277 is voor het overige niet gegrond.

*Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten*

B.57.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een elfde middel af uit de schending, door artikel 31 van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid dat is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en met het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid dat is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.

In een eerste onderdeel klagen zij aan dat de bestreden bepaling, enerzijds, de kansspelinrichtingen klasse I en II en, anderzijds, de vaste kansspelinrichtingen klasse IV op identieke wijze behandelt, in zoverre zij alle worden onderworpen aan de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht, terwijl zij niet dezelfde risico's vertonen.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan, in zoverre de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht enkel van toepassing is voor de toegang tot de speelzaal wat de kansspelinrichtingen klasse I en II betreft, terwijl zij van toepassing is voor de toegang tot de inrichting zelf wat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV betreft.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan, in zoverre zij de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht oplegt aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en niet aan de Nationale Loterij, de dagbladhandelaars, de renbanen en de kansspelinrichtingen klasse III.

B.57.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7279 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de wet van 7 mei 2019, met name in zoverre zij een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan door de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht op te leggen aan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en niet aan de dagbladhandelaars.

B.57.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 31, 1°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het grondwettelijk evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Zij doet in essentie gelden dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft de spelers ertoe aan te zetten zich te wenden tot andere aanbiedingen waar de controles waarin zij voorziet, niet van

toepassing zijn, zoals de dagbladhandelaars of de kansspelinrichtingen klasse III, en zelfs tot het illegale aanbod.

B.57.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7289 leidt een tweede middel, vijfde onderdeel, af uit de schending, door artikel 31, 1° en 2°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij doet in essentie gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoorde beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt.

B.58. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partij in de zaak nr. 7279 zijn gericht tegen artikel 31 van de wet van 7 mei 2019. Wat de zaak nr. 7279 betreft, beperkt het Hof zijn onderzoek bijgevolg tot die bepaling.

B.59. Het Hof onderzoekt de middelen samen, enkel in zoverre zij zouden kunnen leiden tot een ruimere vaststelling van schending dan die welke in B.54 is vermeld.

B.60.1. Het Hof onderzoekt eerst, enerzijds, de gelijke behandeling van de kansspelinrichtingen klasse I en II en de vaste kansspelinrichtingen klasse IV met betrekking tot de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht en, anderzijds, het verschil in behandeling tussen die inrichtingen wat de nadere regels van die plicht betreft.

B.60.2. Uit hetgeen in B.55.2 is vermeld, blijkt dat het niet zonder redelijke verantwoording is om de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht die reeds van toepassing was op de kansspelinrichtingen klasse I en II, uit te breiden tot de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

B.60.3. Het is niet zonder redelijke verantwoording dat de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht van toepassing is bij de toegang tot de speelzalen wat de kansspelinrichtingen klasse I en II betreft en dat zij van toepassing is bij de toegang tot de inrichting zelf wat de vaste kansspelinrichtingen klasse IV betreft.

De artikelen 32, punt 4, en 37, punt 4, van de wet van 7 mei 1999 verplichten de kansspelinrichtingen klasse I en II immers om de speelzaal op zodanige wijze volledig en strikt te scheiden van de ruimten in de inrichting die een andere bestemming hebben, alsook van de voor het publiek toegankelijke ruimten buiten de inrichting, dat de kansspelen van buiten de speelzaal niet kunnen worden gezien.

Zoals in B.55.2 is vermeld, aangezien een vaste kansspelinrichting klasse IV in beginsel uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen, vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de personen die er binnengaan, zulks in beginsel doen om te wedden en vermocht hij bijgevolg redelijkerwijs erin te voorzien dat de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht wordt toegepast bij de toegang tot de inrichting. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 aanvoeren, vloeit daaruit niet voort dat die controle moet plaatsvinden op het voetpad, aangezien uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat zij kan plaatsvinden bij de toegang of aan de balie waarnaar de persoon dan moeten worden gestuurd zodra hij de inrichting binnenkomt :

« Er moet worden opgemerkt dat die controle kan gebeuren bij de toegang tot de kansspelinrichting maar ook aan de balie. Een controle moet gebeuren voordat een speler kan spelen op een toestel of wedden bijvoorbeeld » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

B.61.1. Het Hof onderzoekt thans het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en, anderzijds, de dagbladhandelaars, de renbanen, de kansspelinrichtingen klasse III en de Nationale Loterij.

B.61.2. Wat de dagbladhandelaars betreft, op wie de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht niet van toepassing is, heeft de minister van Justitie tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling uiteengezet :

« Het wetsontwerp beoogt ook de invoering van het EPIS-registratiesysteem in de wedkantoren. Het is duidelijk dat dit geen laatste fase mag zijn; ook tijdens de volgende legislatuur moeten met betrekking tot de veralgemeende toepassing van EPIS, bijvoorbeeld naar de dagbladhandels toe, maatregelen worden genomen. Er is wel een beperking door het feit dat ze in nevenactiviteit weddenschappen mogen aanbieden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27).



En :

« De minister komt ten slotte terug op de mogelijke ongelijke behandeling omdat de EPIS-controles ook zullen gelden voor de gokkantoren, maar niet voor de zelfstandige krantenwinkels.

Die controle is inderdaad alleen op de gokkantoren van toepassing; het is immers hun hoofdactiviteit, in tegenstelling tot de krantenwinkels. Dat rechtvaardigt dus het feit dat er meer nood is aan toezicht op de gokkantoren dan op de krantenwinkels. Niettemin is de minister ervan overtuigd dat de EPIS-controle op termijn ook voor de krantenwinkels en cafés moet gelden » (*ibid.*, pp. 29-30).

Om de in B.35 tot B.38 uitgedrukte redenen is het onderzochte verschil in behandeling tussen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV en de dagbladhandelaars redelijk verantwoord.

B.61.3. Wat de renbanen betreft, wordt de niet-toepassing van de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht redelijk verantwoord door het tijdelijke karakter van de activiteit die er wordt uitgeoefend met name het aannemen van weddenschappen. Bovendien is een registratieplicht er van toepassing voor de weddenschappen waarvoor een inzet werd gedaan die het bedrag of de tegenwaarde van 1 000 euro, bepaald door de Koning op grond van artikel 43/4, § 3, van de wet van 7 mei 1999, overschrijdt (koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van het bedrag of de tegenwaarde van de inzet van weddenschappen waarvoor een registratieplicht geldt en tot vaststelling van de inhoud en de wijze van deze registratie » en artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van de voorwaarden tot aanneming van weddenschappen buiten kansspelinrichtingen klasse IV »).

B.61.4. Wat de kansspelinrichtingen klasse III (drankgelegenheden) betreft, is de niet-toepassing van de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht redelijk verantwoord, niet alleen gelet op de praktische moeilijkheid om ze ten uitvoer te leggen, maar vooral omdat de omstandigheid dat drankgelegenheden niet hoofdzakelijk worden bezocht voor de kansspelen.

B.61.5. Wat betreft de vergelijking die de verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 maken tussen de in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV aangenomen weddenschappen en de door de Nationale Loterij georganiseerde weddenschappen, dient te worden vastgesteld dat de door de Nationale Loterij georganiseerde weddenschappen in beginsel zijn onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 (zie het arrest van het Hof nr. 33/2004 van 10 maart 2004, B.8.2). Daaruit volgt

dat de weddenschappen die de Nationale Loterij organiseert in de reële wereld, enkel kunnen worden aangenomen bij een vergunninghouder F2. Wanneer die weddenschappen worden aangenomen in een vaste kansspelinrichting klasse IV, is de in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde registratieplicht van toepassing, zodat het aangevoerde verschil in behandeling in dat verband onbestaande is.

B.62. Uit het voorgaande volgt eveneens dat, gesteld dat de bestreden bepaling een beperking met zich meebrengt van de vrijheid van ondernemen, van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die beperking wordt verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van de spelers, zij pertinent is ten aanzien van die doelstelling en zij geen onevenredige gevolgen teweegbrengt.

B.63. Het elfde middel in de zaak nr. 7277, het tweede middel in de zaak nr. 7280 en het tweede middel, vijfde onderdeel, in de zaak nr. 7289 zijn niet gegrond. Het eerste middel in de zaak nr. 7279 is niet gegrond in zoverre het tegen artikel 31 van de wet van 7 mei 2019 is gericht.

*Wat betreft de bevoegdheid van de Kansspelcommissie om bepaalde weddenschappen te verbieden (zesde middel in de zaak nr. 7277; tweede middel, eerste onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291; derde middel in de zaak nr. 7296)*

#### *De bestreden bepaling*

B.64.1. Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, machtigt de Kansspelcommissie om weddenschappen te verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. Het bepaalt :

« De commissie kan weddenschappen verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. De betrokken vergunninghouders worden hierover onverwijld ingelicht ».

B.64.2. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet :

«Het nieuwe derde lid maakt het mogelijk voor de Kansspelcommissie om weddenschappen stop te zetten op bepaalde evenementen die het als ‘ fraudegevoelig ’ heeft bestempeld. In dat geval moet de betrokken vergunninghouder daarvan op de hoogte worden gesteld. Het gaat om alle mogelijke weddenschappen, en ongeacht de wijze waarop deze worden aangeboden.

Bijvoorbeeld, wanneer uit een audit blijkt dat in een bepaalde categorie van evenementen grote onregelmatigheden zijn gebeurd die een eerlijk verloop van het evenement in het gedrang brengen, en van deze onregelmatigheden wordt verwacht dat ze zich ook in de toekomst zullen voordoen, kan de commissie dit soort evenementen als fraudegevoelig aanwijzen. Het gaat dus niet om één bepaald evenement, maar eerder om bepaalde categorieën van evenementen, zoals bijvoorbeeld tenniswedstrijden in kleine tornooien buiten het zicht van de camera's. Dergelijke aanwijzingen van fraudegevoeligheid zullen over het algemeen ook via een informatieve nota worden bekendgemaakt op de website van de Kansspelcommissie » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/004, pp. 18-19).

*Derde middel, eerste onderdeel, in de zaak nr. 7296*

B.65. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een derde middel, eerste onderdeel, af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet door artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2<sup>o</sup>, van de wet van 7 mei 2019.

Ze doen gelden dat live weddenschappen voordien verboden waren en dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft dat zij worden toegestaan, hetgeen leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van de spelers en derhalve van het recht op bescherming van de gezondheid, die niet wordt verantwoord door een reden van algemeen belang.

B.66. Vóór de wijziging ervan bij de wet van 7 mei 2019 bepaalde artikel 43/1 van de wet van 7 mei 1999, zoals het was ingevoegd bij artikel 22 van de wet van 10 januari 2010 :

« Het is verboden een weddenschap in te richten omtrent een gebeurtenis of activiteit die strijdig is met de openbare orde of de goede zeden.

Het is verboden weddenschappen in te richten op evenementen of gebeurtenissen waarvan de uitslag reeds gekend is of waarbij de onzekere gebeurtenis reeds heeft plaatsgevonden ».

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 wordt uiteengezet :

« Artikel 43/1 omschrijft de weddenschappen die worden toegelaten. Omwille van het kanalisatiebeleid om de Belgische reglementering conform de vigerende rechtspraak van het Europees Hof van Justitie te houden, verdient het de aanbeveling om enkel de weddenschappen toe te laten die actueel reeds op de Belgische markt aanwezig zijn en andere vormen van weddenschappen te verbieden.

Weddenschappen mogen worden ingericht op sportevenementen, op paardenwedrennen en andere gebeurtenissen dan sportgebeurtenissen die niet in strijd zijn met de openbare orde of de goede zeden. Hanengevechten zijn niet verenigbaar met de openbare orde of de goede zeden.

Actueel zijn enkel onderlinge weddenschappen en weddenschappen tegen vaste notering aanwezig op de Belgische markt (met uitzondering van de paardenwedrennen) » (*Parl. St., Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 33*).

Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« De commissie kan weddenschappen verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn. De betrokken vergunninghouders worden hierover onverwijld ingelicht ».

B.67. Zonder dat het noodzakelijk is om te onderzoeken of, vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, live weddenschappen al dan niet waren toegelaten, volstaat het om vast te stellen dat niet wordt aangetoond dat de bestreden bepaling een aanzienlijke achteruitgang met zich zou brengen van het bestaande beschermingsniveau van het recht op de bescherming van de gezondheid van de spelers. De bestreden bepaling regelt immers niet het concept van de live weddenschappen, maar kent op algemene wijze aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid toe om weddenschappen te verbieden indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gegarandeerd of indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn.

B.68. Het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7296 is niet gegrond.

*Zesde middel, tweede onderdeel, in de zaak nr. 7277 en derde middel, tweede en derde onderdeel, in de zaak nr. 7296*

B.69.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zesde middel, tweede onderdeel, af uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet door artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019.

Zij doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling het wettigheidsbeginsel in strafzaken schendt, in zoverre zij de Kansspelcommissie ertoe machtigt verboden uit te vaardigen die strafrechtelijk worden bestraft, in zoverre die machtiging geen betrekking heeft op details en in zoverre zij het niet mogelijk maakt vooruit te lopen op wat als een inbreuk zal worden beschouwd.

B.69.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een derde middel, tweede en derde onderdeel, af uit de schending, door artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, van artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet.

In essentie klagen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 aan dat de bestreden bepaling de mogelijkheid om verboden uit te vaardigen die strafrechtelijk worden bestraft, op onduidelijke wijze delegeert aan de Kansspelcommissie en haar een reglementaire bevoegdheid toewijst.

B.70. Het Hof onderzoekt de middelen samen.

B.71. Uit de in B.64.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat het verbod dat de Kansspelcommissie op grond van artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 kan opleggen, categorieën van evenementen betreft. Een dergelijk verbod heeft een reglementaire draagwijdte.

Bij artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 wordt de niet-naleving van artikel 43/1 van dezelfde wet en, bijgevolg, de niet-naleving van een verbod dat op grond van die bepaling door de Kansspelcommissie is opgelegd, strafbaar gesteld. Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, valt bijgevolg onder het toepassingsgebied van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.72. De artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.

B.73.1. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepaling voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.73.2. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan een ander orgaan is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.74. De bestreden bepaling werd als volgt besproken in de commissie :

« De spreker vraagt [...] wat wordt verstaan onder ‘ wedmogelijkheden die als fraudegevoelig worden aangemerkt ’.

[Een tweede lid] verwijst naar de verantwoording, waarin met name de categorie van de tenniswedstrijden in kleine toernooien buiten het zicht van de camera's wordt vermeld. Zulks maakt die wedstrijden fraudegevoeliger.

[Een derde lid] vraagt hoe dit in de praktijk kan worden aangepakt. Wedden (en met name *live betting*) is toegestaan, ook bij de voetbalwedstrijden in eerste klasse. Zal de Kansspelcommissie ook die weddenschappen durven te verbieden indien men vaststelt dat die voetbalwedstrijden fraudegevoelig zijn ? De spreker vraagt zich af of dit artikel niet zal leiden tot interpretatieproblemen.

[Het tweede lid] wijst erop dat de Kansspelcommissie zich over die kwestie zal moeten buigen. Als er sprake is van fraude, zal ze dat moeten aanpakken. Dit artikel maakt dat voortaan mogelijk.

[Een vierde lid] bevestigt dit. Het Nationaal Platform *Match Fixing* heeft alle federaties gevraagd om hieromtrent een referentiepersoon aan te wijzen. De bedoeling is dat de federaties en het parket het vraagstuk samen aanpakken. De spreekster merkt ook op dat de meeste federaties in de praktijk al met resultaat hebben gehandeld. Voortaan kan bij verdenking van fraude dus actie worden ondernomen.

[Het derde lid] vraagt wat dit verbod van de Kansspelcommissie inhoudt : zal het een definitieve dan wel een tijdelijke beslissing zijn? Zullen voorwaarden aan dit verbod zijn verbonden ? De rechtsgrondslag is niet erg gedetailleerd wat dit aspect betreft.

[Het tweede lid] voegt toe dat het de bedoeling is een einde te maken aan bepaalde evenementen die ervan verdacht worden fraudegevoelig te zijn of aan bepaalde categorieën van evenementen. Er is enige armslag mogelijk. De verantwoording is daarover duidelijk » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 57-58).

B.75. Door erin te voorzien dat het verbod dat de Kansspelcommissie kan uitvaardigen, waarvan de niet-naleving strafrechtelijk wordt bestraft, enkel betrekking kan hebben op specifieke wedmogelijkheden die fraudegevoelig zijn of enkel op weddenschappen met betrekking tot een evenement waarvan het eerlijke verloop niet kan worden gegarandeerd, heeft de wetgever de strafbare gedraging op voldoende wijze gepreciseerd.

De wetgever heeft ook het doel van de bestreden machtiging en de grenzen waarbinnen zij is verleend gepreciseerd. In het licht van de in B.64.2 en B.74 aangehaalde parlementaire voorbereiding zijn de in de bestreden bepaling gebruikte begrippen voldoende nauwkeurig om de aan de Kansspelcommissie verleende machtiging af te bakenen.

B.76. Ter uitvoering van de aan haar verleende machtiging dient de Kansspelcommissie de specifieke wedmogelijkheden die fraudegevoelig zijn of de weddenschappen met betrekking tot een evenement waarvan het eerlijke verloop niet kan worden gegarandeerd, die zij wenst te verbieden, concreet te bepalen, zodat het de in die beslissingen van de Kansspelcommissie bedoelde weddenschappen zijn die worden verboden. Artikel 43/1, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt bovendien dat de betrokken vergunninghouders onverwijld worden ingelicht over die beslissingen van de Kansspelcommissie.

Aan het vereiste dat een strafbaar feit duidelijk moet worden omschreven, is slechts voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifiek verbod is het mogelijk om te bepalen of de door de Kansspelcommissie gehanteerde bewoordingen zo vaag zijn dat zij het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden. Die controle ressorteert onder de bevoegdheid van de administratieve en de justitiële rechter.

B.77. Ten slotte vermocht de wetgever, gelet op het technische en het evolutieve karakter dat de aangelegenheid kan vertonen, die bevoegdheid op geldige wijze toe te vertrouwen aan de Kansspelcommissie.



B.78. Het tweede onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7277 en het tweede en derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7296 zijn niet gegrond.

*Zesde middel, eerste onderdeel, in de zaak nr. 7277 en tweede middel, eerste onderdeel, in de zaken nrs. 7289 en 7291*

B.79.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7277 leiden een zesde middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU.

Zij doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, op de vrijheid van handel en nijverheid en op de vrijheid van vestiging, in zoverre zij een al te grote beoordelingsmarge aan de Kansspelcommissie laat.

B.79.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7289 en 7291 leiden een tweede middel, eerste onderdeel, af uit de schending, door artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij klagen in essentie aan dat de bestreden bepaling niet de omstandigheden preciseert waarin de Kansspelcommissie bepaalde weddenschappen kan verbieden.

B.80. Het Hof onderzoekt de middelen samen.

B.81. Het Hof dient de bestreden bepaling te dezen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

B.82. Om de in B.75 en B.76 vermelde redenen dient te worden vastgesteld dat de aan de Kansspelcommissie verleende machtiging om weddenschappen te verbieden indien zij meent dat specifieke wedmogelijkheden fraudegevoelig zijn of indien het eerlijke verloop van het evenement niet kan worden gewaarborgd, voldoende afgebakend is om het risico van willekeur te vermijden.

Bovendien kan tegen de beslissingen die de Kansspelcommissie op grond van de bestreden bepaling kan aannemen, voor de Raad van State, een beroep tot vernietiging worden ingesteld, dat in voorkomend geval gepaard gaat met een gewone vordering tot schorsing of met een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, en die beslissingen kunnen worden getoetst door elk rechtscollege op grond van artikel 159 van de Grondwet.

B.83. Ten slotte is de bestreden bepaling evenredig met de legitieme doelstellingen van bescherming van de spelers en van fraudebestrijding die ermee worden nagestreefd.

B.84. Het eerste onderdeel van het zesde middel in de zaak nr. 7277 en het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 7289 en 7291 zijn niet gegrond.

*Wat betreft de vergunninghouders die de gokker kan aanspreken (vierde middel in de zaak nr. 7296)*

B.85. Artikel 43/1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 20, 2°, van de wet van 7 mei 2019, bepaalt :

« Voor de weddenschap aangegaan in de reële wereld kiest de speler welke betrokken vergunninghouder hij aanspreekt ingeval van vragen of opmerkingen inzake de exploitatie hiervan ».

B.86. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door die bepaling.

Zij doen in essentie gelden dat het aannemen van weddenschappen niet kan plaatsvinden via instrumenten van de informatiemaatschappij maar noodzakelijkerwijs dient plaats te vinden in de fysieke inrichting van een vergunninghouder F2. Volgens hen doet de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, de spelers die weddenschappen aannemen in de reële wereld, die hun vragen en opmerkingen kunnen richten aan de vergunninghouder F1 of aan de vergunninghouder F2, en, anderzijds, de spelers die gebruikmaken van instrumenten van de informatiemaatschappij, die hun vragen enkel kunnen richten aan de vergunninghouder F1+ en niet aan de vergunninghouder F2.

B.87. Artikel 25, eerste lid, 6 tot 7, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« Er bestaan negen klassen van vergunningen en drie aanvullende vergunningen :

[...]

6. de vergunning klasse F1 staat, voor hernieuwbare periodes van negen jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toe van de inrichting van weddenschappen;

6/1. de aanvullende vergunning klasse F1+ staat, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toe van de inrichting van weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten;

6/2. de vergunning klasse F1P staat, onder de door haar bepaalde voorwaarden en onder de voorwaarden van de vergunning klasse F1, en desgevallend F1+, de exploitatie toe van de inrichting van weddenschappen op paardenwedrennen;

7. de vergunning klasse F2 staat, voor hernieuwbare periodes van drie jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de aanneming van weddenschappen voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1 toe in een vaste of mobiele kansspelinrichting klasse IV. Deze vergunning staat eveneens het aannemen van weddenschappen toe buiten een kansspelinrichting klasse IV voor de in artikel 43/4, § 5, 1° en 2° bedoelde gevallen. Ook voor deze vergunning worden hernieuwbare periodes van drie jaar ingesteld.

[...] ».

Artikel 43/8 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« § 1. De commissie kan, aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 maximaal één aanvullende vergunning toekennen, respectievelijk A+, B+ en F1+, voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. De aanvullende vergunning kan enkel betrekking hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden.

Behalve voor wat betreft de spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden, kan de Koning, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, evenwel afzonderlijke exploitatiecriteria bepalen voor de aanvullende vergunningen ten aanzien van de vergunningen toegekend voor de exploitatie van de kansspelen in de reële wereld.

§ 2. De Koning bepaalt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad :

1° de kwaliteitsvoorwaarden die door de aanvrager dienen te worden vervuld en welke minstens betrekking hebben op de volgende elementen :

a) de kredietwaardigheid van de aanvrager;

- b) de veiligheid van het betalingsverkeer tussen de exploitant en de speler;
- c) het beleid van de exploitant ten aanzien van de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;
- d) de klachtenregeling;
- e) de nadere regels betreffende de reclame;
- f) de nakoming van al zijn fiscale verplichtingen;

2° de voorwaarden waaronder de spelen kunnen worden aangeboden en welke minstens betrekking hebben op de registratie en identificatie van de speler, de controle van de leeftijd, de aangeboden spelen, de spelregels, de wijze van betaling en de wijze van verdeling van prijzen;

3° de nadere regels van toezicht op en controle van de geëxploiteerde kansspelen en die minstens betrekking hebben op de voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied;

4° welke spelen mogen worden uitgebaat;

5° de nadere regels betreffende de informatie ten behoeve van de spelers over de wettigheid van de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten;

§ 3. De geldigheidsduur van de aanvullende vergunningen is gekoppeld aan de respectievelijke geldigheidsduur van de vergunningen klasse A, B of F1.

§ 4. De commissie houdt een lijst bij van de afgegeven aanvullende vergunningen die kan worden ingezien door eenieder die daarom verzoekt ».

B.88. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 wordt uiteengezet dat het doel van de wetgever erin bestaat de wildgroei aan online weddenschappen tegen te gaan door middel van een coherent en correct gecontroleerd vergunningsbeleid :

« De opkomst van de elektronische communicatiemiddelen, zoals de mobiele telefoon, interactieve televisie en vooral het internet, heeft tot gevolg dat het veel gemakkelijker geworden is om kans- en gokspelen te beoefenen.

De wet van 7 mei 1999 bevat geen vergunningsregeling voor kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten (waaronder het internet). Hierdoor zijn ze in beginsel verboden. In de praktijk is niettemin een wildgroei ontstaan van kansspelen die aangeboden worden via internet. De nieuwste trend is het *online* gokken.

Het *online* aanbod is erg laagdrempelig : het is op elk ogenblik toegankelijk en de speler hoeft zich niet te verplaatsen. Bovendien gebeurt het spelen volledig anoniem zodat de speler sneller kan toegeven aan een impuls om te spelen.

Het ontwerp van nieuwe kansspelwet wil de wildgroei van online spelen kanaliseren via een coherent en gecontroleerd vergunningsbeleid. Hiertoe worden de kansspelen via internet voorbehouden aan hen die ook in de reële wereld de kansspelen uitbaten. Enkel de entiteiten die in de reële wereld over een vergunning beschikken, kunnen dezelfde activiteiten aanbieden in de virtuele wereld. Zo zal een casino-uitbater met een aanvullende vergunning enkel casinospelen via internet mogen aanbieden en bijvoorbeeld geen weddenschappen. Net als in de reële wereld zal de Kansspelcommissie ook in de virtuele wereld het correcte spelverloop en de organisatie van de kansspelen controleren » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/006, pp. 6-7).

B.89. Gelet op het door de wetgever nagestreefde doel dienen de artikelen 25, eerste lid, 6/1, en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 in die zin te worden geïnterpreteerd dat de vergunning F1+ het organiseren en het aannemen van weddenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij mogelijk maakt.

Die interpretatie wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling :

« De wetgever heeft ervoor geopteerd om in de reële wereld het inrichten van weddenschappen te onderscheiden van het aannemen van de weddenschappen, zodat respectievelijk twee verschillende vergunningen in artikel 25 van de Kansspelwet voorhanden zijn. De F1-vergunning wordt toegekend aan de inrichter van de weddenschappen, de F2-vergunning aan de persoon die de weddenschappen van de inrichter aanbiedt aan de klant. Dit onderscheid bestaat niet voor de online weddenschappen waar zowel de inrichting als de aanneming van de weddenschappen gebeurt door de F1+-vergunninghouder » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/004, p. 19).

B.90. Aangezien het op het verkeerde uitgangspunt berust volgens hetwelk de vergunning F1+ het aannemen van weddenschappen via instrumenten van de informatiemaatschappij niet mogelijk maakt, is het vierde middel in de zaak nr. 7296 niet gegrond.

*Wat betreft de leeftijdsgrens van 21 jaar om deel te nemen aan automatische kansspelen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV (eerste middel in de zaak nr. 7280)*

B.91. Artikel 54, § 1, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 28, 1°, van de wet van 7 mei 2019, bepaalt :

« De deelneming aan automatische kansspelen bedoeld in artikel 43/4, § 2, derde lid, in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV is verboden voor personen jonger dan eenentwintig jaar ».

B.92. De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 leidt een eerste middel af uit de schending, door die bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het grondwettelijk evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zij doet gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de meerderjarigen die ouder zijn dan 21 jaar en de meerderjarigen die jonger zijn dan 21 jaar en dat zij een onverantwoord verschil in behandeling doorvoert tussen de diverse spelen die in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV worden geëxploiteerd.

B.93. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens geen autonome werking omdat het enkel geldt voor het « genot van de rechten en vrijheden » welke in het Verdrag zijn vermeld (EHRM, grote kamer, 19 februari 2013, *X en anderen t. Oostenrijk*, § 94).

De verzoekende partij in de zaak nr. 7280 vermeldt geen andere bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 14 ervan. Bijgevolg onderzoekt het Hof het middel niet in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 14 van het Verdrag, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.94. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt uiteengezet :

« Het is de bedoeling de praktijk van virtuele kansspelen in wedkantoren te verbieden voor personen jonger dan 21 jaar.

Vergeleken met de weddenschappen die in wedkantoren worden aangeboden, kunnen de virtuele kansspelen immers verslavender zijn voor jongeren, inzonderheid omdat die niet verbonden zijn aan een reëel sportevenement (dat beperkt is in de tijd). Het resultaat is onmiddellijk na de inzet bekend, wat impliceert dat de periode tussen de inzet en de winst zeer kort is » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

B.95. Aangezien hij vaststelt dat de in artikel 43/4, § 2, derde lid, derde streepje, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen een groter risico vertonen voor jongeren, neemt de wetgever een pertinente en evenredige maatregel door de deelname eraan te verbieden voor personen jonger dan 21 jaar.

B.96. Het eerste middel in de zaak nr. 7280 is niet gegrond.

*Wat betreft internationale passagiersschepen (eerste middel in de zaak nr. 7296)*

B.97. Artikel 3<sup>ter</sup> van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 7 mei 2019, bepaalt :

« Deze wet is niet van toepassing op internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden en die gebruik maken van hun recht op onschuldige doorvaart in de zin van het Zeerechtverdrag, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982.

De exploitatie van weddenschappen of van kansspelen aan boord van de in het eerste lid bedoelde schepen is evenwel verboden van het moment dat het schip een schip/haven raakvlak heeft als bedoeld in artikel 5, 5<sup>o</sup>, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging tot het moment dat het schip het anker licht.

Gedurende het hele verblijf van het schip in de haven is de exploitatie van kansspelen of weddenschappen verboden ».

B.98. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7296 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet door die bepaling.

In een eerste onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de exploitanten van kansspelen die de wet van 7 mei 1999 in acht moeten nemen en, anderzijds, de internationale passagiersschepen die, onder de in de bestreden bepaling bedoelde voorwaarden, kansspelen in België mogen exploiteren zonder die wet in acht te nemen.

In een tweede onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de spelers die kansspelen spelen in een kansspelinrichting of via instrumenten van de informatiemaatschappij die onder het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 vallen en, anderzijds, de spelers die kansspelen spelen aan boord van internationale passagiersschepen die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart in België, in zoverre enkel de eerste categorie van spelers de bij de wet van 7 mei 1999 geboden bescherming geniet.

In een derde onderdeel doen zij gelden dat de bestreden bepaling een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van de gezondheid van de spelers met zich meebrengt en dat die achteruitgang niet wordt verantwoord door een reden van algemeen belang.

B.99. Het Hof onderzoekt in de eerste plaats het eerste onderdeel van het middel.

B.100. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet :

« Het regeerakkoord van 10 oktober 2014 bepaalt dat ‘ de regering een regeling [zal] uitwerken om internationale cruiseschepen, die uitgerust zijn met een casino en/of kansspelen, toe te laten om in onze territoriale wateren kansspelen of weddenschappen te exploiteren, tot op het moment waarop zij voor anker gaan (in de haven) ’.

Dit artikel geeft uitvoering aan dat gedeelte van het regeerakkoord.

Dit artikel bepaalt dat de wet op de kansspelen niet van toepassing is op internationale passagiersschepen die de Belgische territoriale wateren aandoen en die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden.

Deze uitzondering maakt dat internationale cruiseschepen hun kansspelen of weddenschappen aan boord kunnen blijven aanbieden wanneer zij de Belgische territoriale wateren aandoen, totdat het schip een schip/haven raakvlak heeft. Artikel 5, 5<sup>o</sup>, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging definieert het schip/haven raakvlak als volgt : ‘ interacties die plaatsvinden wanneer een schip rechtstreeks en onmiddellijk betrokken is bij acties die gepaard gaan met de verplaatsing van personen of goederen, dan wel verlening van havendiensten aan of vanuit het schip ’. De schip/haven interactie impliceert dat het schip onder volledige Belgische jurisdictie valt zodra het plaatsvindt.

De uitzondering geldt enkel voor cruiseschepen met onschuldige doorvaart in de Belgische territoriale wateren. Enkel de schepen die de territoriale zee naar de haven van bestemming oversteken zijn immers gemachtigd hun kansspelen en weddenschappen aan boord te exploiteren gedurende die oversteek. De exploitatie van de kansspelen of weddenschappen aan boord is verboden indien het schip voor anker gaat in de territoriale wateren.



Artikel 17 van het Zeerechtverdrag, ondertekend te Montego Bay (Jamaica) op 10 december 1982, bepaalt dat schepen van alle Staten, ongeacht of zij kuststaten zijn of niet, het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee [genieten]. Die onschuldige doorvaart beoogt het varen door de territoriale zee [met de bedoeling] de binnenwateren binnen of uit te varen of zulk een rede of havenvoorziening aan te lopen (artikel 18.1.b), van het verdrag).

De exploitatie van weddenschappen of kansspelen is verboden gedurende het hele verblijf van het schip in de haven. Die schepen mogen immers niet gaan fungeren als ‘ nieuwe kansspelinrichtingen ’.

Er is voorzien in een geldboete in geval van niet-naleving van de voorwaarden omschreven in artikel 3<sup>ter</sup> van de wet op de kansspelen.

Er dient, in antwoord op de opmerkingen van de Raad van State in zijn advies 63.661/4 van 4 juli 2018, te worden verduidelijk[t] dat de notie ‘ schip/haven raakvlak ’ in de zin van artikel 5, 5°, van de wet van 5 februari 2007 niet beperkend kan worden geïnterpreteerd tot het louter fysiek aanmeren aan de kade. Van zodra het schip rechtstreeks en onmiddellijk betrokken is bij acties die gepaard gaan met de verplaatsing van personen of goederen, of bij verlening van havendiensten aan of vanuit het schip, wordt gesproken van een ‘ schip/haven raakvlak ’. Ook begrepen zijn dus de situaties waarin het schip in een havensluis ligt, navigeert binnen de haven, enzovoort.

Naar aanleiding van de opmerking die de Raad van State met betrekking tot dit artikel maakte, werd in de bespreking van het artikel een en ander verduidelijkt » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 6-7).

B.101. De artikelen 17 tot 19 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee bepalen :

« Artikel 17

Recht van onschuldige doorvaart

Onder voorbehoud van dit Verdrag genieten schepen van alle Staten, ongeacht of zij kuststaten zijn of niet, het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee.

Artikel 18

Betekenis van doorvaart

1. Doorvaart betekent het varen door de territoriale zee :

a) zonder de bedoeling de binnenwateren binnen te varen of een buiten de binnenwateren gelegen rede of havenvoorziening aan te lopen; of

*b)* de binnenwateren binnen of uit te varen of zulk een rede of havenvoorziening aan te lopen.

2. De doorvaart dient snel en ononderbroken te zijn. Doorvaart omvat evenwel het stoppen en voor anker gaan, doch alleen voor zover zulks een onderdeel vormt van de normale navigatie of noodzakelijk wordt als gevolg van overmacht of van het feit dat het schip in nood verkeert of voor het verlenen van hulp aan in gevaar of nood verkerende personen, schepen of luchtvaartuigen.

## Artikel 19

### Betekenis van onschuldige doorvaart

1. De doorvaart is onschuldig zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat. Een zodanige doorvaart moet plaats vinden overeenkomstig dit Verdrag en de andere regels van het internationale recht.

2. De doorvaart van een vreemd schip wordt geacht gevaar op te leveren voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat indien het zich in de territoriale zee bezighoudt met enigerlei van de onderstaande activiteiten :

*a)* bedreiging met of gebruik van geweld tegen de soevereiniteit, territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van de kuststaat of enigerlei andere handelwijze die in strijd is met de beginselen van het internationale [recht] vervat in het Handvest der Verenigde Naties;

*b)* oefeningen met wapens van enigerlei aard;

*c)* handelwijzen gericht op het vergaren van informatie ten nadele van de verdediging of de veiligheid van de kuststaat;

*d)* propagandistische handelwijzen gericht op aantasting van de verdediging of de veiligheid van de kuststaat;

*e)* het doen opstijgen, doen landen of het aan boord nemen van luchtvaartuigen;

*f)* het lanceren, doen landen of het aan boord nemen van militair materieel;

*g)* het in- of ontschepen van goederen, valuta of personen in strijd met de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid;

*h)* opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met dit Verdrag;

*i)* beoefening van de visserij;

*j)* het verrichten van onderzoek of karteringswerkzaamheden;

*k)* handelwijzen gericht op de verstoring van communicatiesystemen of van andere voorzieningen of installaties van de kuststaat;

*l)* andere activiteiten die niet rechtstreeks samenhangen met de doorvaart ».

B.102. De aan de wet van 7 mei 1999 onderworpen kansspelinrichtingen en de internationale passagiersschepen die aan boord kansspelen of weddenschappen aanbieden en die gebruikmaken van hun recht op onschuldige doorvaart door de Belgische territoriale zee, zijn vergelijkbare categorieën ten aanzien van de wet van 7 mei 1999 en de doelstellingen die ermee worden nagestreefd, aangezien zij allebei kansspelen of weddenschappen exploiteren.

B.103. Er dient te worden vastgesteld dat de wet van 7 mei 2019 niet in voldoende waarborgen voorziet om te vermijden dat er gedurende korte tijd cruiseschepen opduiken waarop passagiers zouden kunnen inschepen in België, waarbij de passagiers zouden kunnen deelnemen aan kansspelen of weddenschappen zodra het schip vaart door de territoriale zee zonder dat de wet van 7 mei 1999 van toepassing is, en die aldus de spelers zouden kunnen weglukken van de kansspelinrichtingen die zijn onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 en aan de bescherming die die wet er waarborgt. Het verbod om kansspelen of weddenschappen te exploiteren van het moment dat het schip een schip/haven raakvlak heeft tot het moment dat het schip het anker licht, alsook gedurende het hele verblijf van het schip in de haven, volstaat in dat verband niet.

B.104. Het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7296 is gegrond.

Artikel 4 van de wet van 7 mei 2019 dient te worden vernietigd.

Aangezien de twee andere onderdelen geen aanleiding kunnen geven tot een ruimere vernietiging, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen 4 en 21, 3° en 4°, 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 »;

- vernietigt artikel 31 van de voormelde wet van 7 mei 2019, enkel in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens die in het in artikel 62 van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » bedoelde register zijn ingeschreven en in zoverre het niet voorziet in een maximumtermijn voor het bewaren van het afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

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 9 december 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul