Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 153/2025
van 27 november 2025
Rolnummer : 8348

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 10, § 2, van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache en Danny Pieters, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 260.940 van 7 oktober 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 oktober 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 10, § 2, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106, § 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in zoverre het erin voorziet dat vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, zitting hebben in de Kansspelcommissie, waardoor aldus een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen de Nationale Loterij en de andere kansspeloperatoren voor de in de voormelde wet van 7 mei 1999 bedoelde activiteitensectoren, aangezien de Nationale Loterij is onderworpen aan dezelfde regels als die andere operatoren ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Derby », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Joassart, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vlaemminck, mr. Robbe Verbeke en mr. Valentin Ramognino, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 24 september 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Michel Pâques en Yasmine Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « Derby », een vennootschap die actief is op het gebied van spelen en weddenschappen, heeft bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld van het koninklijk besluit van 30 mei 2021 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2013 betreffende de samenstelling van de Kansspelcommissie, alsook betreffende het presentiegeld, waarvan de leden en hun plaatsvervangers genieten » (hierna : het koninklijk besluit van 30 mei 2021).

Met dat beroep betwist de nv « Derby » de benoeming binnen de Kansspelcommissie, in de hoedanigheid van werkende of plaatsvervangende leden, van vier vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. Zij voert aan dat die vertegenwoordiging in het voordeel van de Nationale Loterij kan spelen en stelt voor om aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

De Raad van State merkt op dat het koninklijk besluit van 30 mei 2021 op dat punt artikel 10, § 2, 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) uitvoert, zodat de ongrondwettigheid van artikel 10, § 2, van de voormelde wet moet worden vastgesteld vooraleer de Raad van State kan oordelen dat het middel gegrond is en de bestreden akte kan nietig verklaren.

De Raad van State merkt op dat het Hof, bij zijn arrest nr. 33/2004 van 10 maart 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033), heeft geoordeeld dat die regel bestaanbaar was met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De door de nv « Derby » voorgestelde prejudiciële vraag heeft echter niet hetzelfde onderwerp als het vernietigingsmiddel dat in het voormelde arrest nr. 33/2004 werd verworpen, omdat die prejudiciële vraag de artikelen 102 en 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in het te verrichten onderzoek betrekt en omdat de context sindsdien is geëvolueerd. In dat verband vraagt de Raad van State zich af « of het nog steeds verantwoord is dat de wetgever, zoals het Grondwettelijk Hof heeft opgemerkt, ‘ een maatregel heeft aangenomen die van dien aard is dat hij de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de Kansspelcommissie kan bevorderen ’. Enerzijds lijkt een dergelijke doelstelling immers niet bestaanbaar met de in het onderhavige arrest aangehouden interpretatie van het begrip ‘ vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort ’, daar de laatstgenoemden geen vertegenwoordigers van de Nationale Loterij zijn. Anderzijds, in de veronderstelling dat zelfs in de interpretatie van de Raad van State zou moeten worden geoordeeld dat de aanwezigheid binnen de Kansspelcommissie van vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, pertinent is omdat die aanwezigheid ‘ van dien aard is dat zij de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de Kansspelcommissie kan bevorderen ’, stelt zich de vraag of die doelstelling legitiem is in zoverre het vaststaat dat de Nationale Loterij, wat de door haar aangeboden kansspelen en weddenschappen betreft, in beginsel is onderworpen aan de toepassing van de wet van 7 mei 1999 (GwH, arrest nr. 33/2004, B.8.2; GwH, arrest nr. [36/2021], B.16.1), wet waarvan de Kansspelcommissie de inachtneming controleert. De redenen waarvoor het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 33/2004 heeft beslist dat ‘ het niet wenselijk [is] de samenstelling van de Kansspelcommissie uit te breiden met vertegenwoordigers uit de

privé-sector ’ zouden bovendien opnieuw kunnen worden onderzocht, niet alleen in het licht van het feit dat de verzoekende partij eerder aanvoert dat elke vertegenwoordiging van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort binnen de Kansspelcommissie zou moeten worden afgeschaft, en niet dat de samenstelling ervan zou moeten worden uitgebreid met vertegenwoordigers uit de privé-sector, maar ook rekening houdend met het feit dat, sinds de uitspraak van het arrest nr. 33/2004, de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen werd aangenomen, waarbij de vergunningen werden ingevoerd die de exploitatie van weddenschappen door private operatoren toelaten. Het is dus pas ruim na het arrest nr. 33/2004 dat de concurrentiekwestie is kunnen ontstaan tussen de door de Nationale Loterij georganiseerde weddenschapsactiviteiten en die welke wettig door private operatoren, zoals de verzoekende partij, worden georganiseerd en die in dat opzicht onder het toezicht van de Kansspelcommissie vallen. Ten slotte, zoals de verzoekende partij doet gelden zonder te worden tegengesproken, is het de Kansspelcommissie die een vergunning van klasse IV heeft toegekend aan een dochtervennootschap van de Nationale Loterij teneinde kansspelen van klasse IV te exploiteren, net als private operatoren van klasse IV. Het is dus niet zeker of de door het Grondwettelijk Hof gemaakte vaststelling dat wat de controle op de door de Nationale Loterij georganiseerde kansspelen betreft, ‘ de Kansspelcommissie geen toezicht [dient] te houden op de vergunningen, omdat de vergunning van de Nationale Loterij voortvloeit uit de wet ’, thans nog geldt ».

De Raad van State stelt bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De nv « Derby » voert aan dat de artikelen 102 en 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) zijn geschonden wanneer bijzondere of uitsluitende rechten die aan een overheidsbedrijf zijn toegekend een situatie kunnen creëren waarin dat bedrijf ertoe wordt gebracht misbruik te maken van zijn machtspositie. Het is niet vereist dat er daadwerkelijk misbruik plaatsvindt : het bestaan van een risico van misbruik volstaat. Door te voorzien in een onrechtstreekse politieke vertegenwoordiging van de Nationale Loterij binnen de Kansspelcommissie heeft de wetgever echter bijzondere en uitsluitende rechten toegekend aan de Nationale Loterij, aangezien zij als enige een dergelijke maatregel geniet. Het is bovendien niet aanvaardbaar dat binnen een adviesorgaan bepaalde leden rechter en partij zijn (HvJ, 15 juli 2021, C-325/20, *BEMH en Conseil national des centres commerciaux*, ECLI:EU:C:2021:611, punt 32). Dat verbod geldt *a fortiori* voor een beslissingsorgaan zoals de Kansspelcommissie.

A.1.2. De nv « Derby » voert aan dat de wetgever, door erin te voorzien dat twee vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort zitting hebben binnen de Kansspelcommissie, een verschil in behandeling heeft doen ontstaan tussen, enerzijds, de Nationale Loterij en, anderzijds, de private operatoren die aan 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) onderworpen spelen en weddenschappen exploiteren.

Volgens de nv « Derby » is die situatie discriminerend, aangezien de Nationale Loterij ook activiteiten uitoefent die aan de wet van 7 mei 1999 zijn onderworpen, zij dezelfde exploitatievoorwaarden moet naleven en zij op dezelfde wijze aan de beslissingen van de Kansspelcommissie is onderworpen. Zij kan echter als enige aanspraak maken op een vorm van onrechtstreekse vertegenwoordiging of, op zijn minst, politieke steun binnen die Commissie.

De nv « Derby » beklemtoont dat de Nationale Loterij, door die vertegenwoordiging of in elk geval die politieke steun van vertegenwoordigers van een minister die belang heeft bij haar ontwikkeling, een – zij het onrechtstreeks – concurrentieel voordeel kan genieten en haar machtspositie kan misbruiken. De Kansspelcommissie kan immers de Nationale Loterij bevoordelen, hetzij door private operatoren te bestraffen, hetzij door de Nationale Loterij niet te bestraffen wanneer zij de rechtspraak van de Commissie niet naleeft. Dat risico is niet louter hypothetisch : de Nationale Loterij werd onlangs veroordeeld door de Belgische Mededingingsautoriteit tot een boete van meer dan één miljoen euro voor misbruik van machtspositie; de Raad

van State heeft overigens een informatieve nota van de Kansspelcommissie betreffende het begrip « dagbladhandel » vernietigd, die tot gevolg had de Nationale Loterij te bevoordelen (RvSt, 12 maart 2019, nr. 243.924).

A.1.3. De nv « Derby » voert aan dat de in het arrest nr. 33/2004 van 10 maart 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033) in aanmerking genomen rechtvaardigingsgronden niet meer actueel zijn, rekening houdend met de toenemende inmenging van de Nationale Loterij in de activiteiten van sportweddenschappen. De Kansspelcommissie moet thans daadwerkelijk de activiteiten van sportweddenschappen van de Nationale Loterij controleren. Gesteld dat er voldoende waarborgen bestaan wat betreft de controle op de beslissingen van die Commissie, bestaat er geen enkele waarborg in geval van een gebrek aan reactie van harentwege. Een private operator zou zich aldus niet kunnen beroepen op de toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien de Commissie te dezen niet ertoe verplicht is een beslissing in een welbepaalde zin te nemen. De private operatoren beschikken bovendien niet over alle informatie die die Commissie bezit met betrekking tot de gedragingen van de Nationale Loterij, en zij hebben wellicht geen weet van het bestaan van andere praktijken die in strijd zijn met de vrije mededinging. In haar huidige samenstelling kan de Commissie dus geen billijke en identieke behandeling waarborgen tussen de Nationale Loterij en de andere operatoren van spelen en weddenschappen.

A.1.4. De nv « Derby » preciseert dat zij niet vraagt dat de samenstelling van de Kansspelcommissie wordt uitgebreid met vertegenwoordigers uit de privé-sector. Zij vraagt dat geen enkele « politieke vertegenwoordiger » van de Nationale Loterij zitting heeft binnen de Commissie, net om de neutraliteit en de onpartijdigheid ervan te waarborgen.

A.2.1. De Ministerraad voert allereerst aan dat de vertegenwoordigers van de minister belast met de Nationale Loterij die laatste niet vertegenwoordigen binnen de Kansspelcommissie. Die leden zijn enkel vertegenwoordigers van de betrokken minister, en zij worden door hem en niet door de Nationale Loterij voorgedragen. Het tegendeel beweren zou twijfel doen rijzen over alle benoemingen van vertegenwoordigers van ministers die in die Commissie zitting hebben.

A.2.2. De Ministerraad merkt op dat de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, ermee belast is de werking ervan te controleren en dat die controle meerdere vormen aanneemt (aanwezigheid van regeringscommissarissen, beheerscontract, enz.). De controle van de Nationale Loterij door de Belgische Staat is een fundamenteel element van het Belgische kansspelbeleid. Het houdt verband met de toekenning aan de Nationale Loterij van een monopolie op de exploitatie van loterijspelen. De Ministerraad verwijst dienaangaande naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 3 juni 2010, *Sporting Exchange Ltd* (C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307). De Nationale Loterij haalt overigens geen enkel voordeel uit de bestreden regel.

De Ministerraad beklemtoont dat de Nationale Loterij één van de twee pijlers van het Belgische kansspelbeleid vormt : zij zorgt voor de non-profitsector, onder toezicht van de Regering. Het kanaliseren van spelers naar de beveiligde spelen met een laag risico van de Nationale Loterij is één van de doelstellingen van het Belgische beleid ter zake. Het is in die context dat de idee van een betere samenwerking tussen de Nationale Loterij en de Kansspelcommissie moet worden begrepen (artikel 21 van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », hierna : de wet van 19 april 2002). Wanneer de Nationale Loterij kansspelen aanbiedt, ressorteert die activiteit eveneens onder het toezicht van de Kansspelcommissie, en moeten beide samenwerken om de inachtneming van de regels van de wet van 7 mei 1999 te waarborgen.

A.2.3. Volgens de Ministerraad is het niet omdat de Belgische Staat rechtstreeks betrokken is dat hij niet los van de Nationale Loterij kan worden gezien. Vervolgens, indien de belangen van de Belgische Staat en die van de Nationale Loterij in die mate gelijklopen dat de Belgische Staat niet meer objectief kan optreden als toezichthoudende instantie van de Nationale Loterij (*quod non*), zou dat gelden voor alle vertegenwoordigers van ministers, en dus niet alleen voor de vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. De Nationale Loterij levert overigens aanzienlijke financiële bijdragen aan de Belgische Staat en aan liefdadigheidsinstellingen. Die bijdragen gaan niet naar de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. Bovendien, zelfs indien de Belgische Staat onrechtstreekse inkomsten van die laatste ontvangt, blijft hij in de eerste plaats de toezichthoudende instantie, hetgeen verschilt van bijvoorbeeld een loutere aandeelhouder. De Nationale Loterij werd ten slotte niet door de minister, maar door de Belgische Staat opgericht.

Wat het voorkomen van belangenconflicten betreft, verwijst de Ministerraad naar artikel 13 van de wet van 7 mei 1999. Een gecombineerde interpretatie van de artikelen 10, § 2, en 13 van die wet zou het dus in elk geval

mogelijk maken de grondwettigheidskritiek te weerleggen. Ten slotte zijn zowel de beslissingen als het ontbreken van beslissingen van de Kansspelcommissie vatbaar voor beroep voor de Raad van State.

A.2.4. De Ministerraad voert aan dat het Hof, bij zijn voormelde arrest nr. 33/2004, zich reeds over de gestelde vraag heeft uitgesproken en dat de feitelijke ontwikkeling niet tot een andere conclusie leidt. Ten tijde van de uitspraak van dat arrest bevond de Nationale Loterij zich in een potentiële concurrentiepositie op de kansspelmarkt ten opzichte van de private kansspeloperatoren, aangezien zij reeds kansspelen kon exploiteren op grond van de artikelen 3 en 6 van de wet van 19 april 2002. Het loutere feit dat de Nationale Loterij thans daadwerkelijk sportweddenschappen aanbiedt via haar dochtervennootschap de nv « Scooore », doet daaraan geen afbreuk.

A.2.5. Wat de bewering van misbruik van machtspositie betreft, verwijst de Ministerraad naar het auditoraatsverslag voor de Raad van State over die kwestie. Uit de toepassing van de in het geding zijnde bepaling kan niet worden afgeleid dat aan de Nationale Loterij een bijzonder of uitsluitend recht is verleend dat aan de vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, zou worden toegekend, noch dat er sprake is van enig misbruik van die bepaling. Het is bijgevolg niet nuttig om de in het geding zijnde bepaling te onderzoeken in het licht van de artikelen 102 en 106, lid 1, van het VWEU. Het staat bovendien niet vast dat het bestaan van een band tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij tot een misbruik van machtspositie van die laatste leidt wanneer de Belgische Staat de private kansspeloperatoren controleert.

De Ministerraad ziet niet in hoe de in het geding zijnde bepaling, wat betreft de benoeming van de leden van de Kansspelcommissie, een misbruik van machtspositie van de Nationale Loterij zou uitmaken ten aanzien van het Europese mededingingsrecht. Het staat bovendien niet vast dat de Nationale Loterij door de Kansspelcommissie zou zijn bevoordeeld noch dat zij dat zou kunnen zijn. De vermeende voorbeelden van favoritisme vanwege de Kansspelcommissie ten opzichte van de Nationale Loterij kunnen niet overtuigen.

A.3.1. De nv « Derby » voert aan dat de minister die belast is met de Nationale Loterij niet optreedt in het kader van het toezicht waarin artikel 18 van de wet van 19 april 2002 voorziet. Hij is immers belast met het door de Nationale Loterij gevoerde beleid in zijn geheel, hetgeen enkele recente koninklijke besluiten met betrekking tot de Nationale Loterij aantonen. In zijn hoedanigheid van politiek vertegenwoordiger heeft hij overigens een zeker belang erbij dat de Loterij zich ontwikkelt. Het is bijvoorbeeld op voordracht van de Staatssecretaris belast met de Nationale Loterij dat het koninklijk besluit van 13 september 2021 « houdende goedkeuring van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, naamloze vennootschap van publiek recht » werd aangenomen. Artikel 8 van het beheerscontract staat de Nationale Loterij echter toe om reclame te maken, terwijl dat voortaan in beginsel is verboden voor de private operatoren van spelen en weddenschappen.

A.3.2. Volgens de nv « Derby » is de in het geding zijnde maatregel in elk geval niet pertinent, rekening houdend met de opdrachten van de Kansspelcommissie. De toezichtscontrole die wordt uitgeoefend door twee regeringscommissarissen heeft tot doel te waken over de naleving van de wet van 19 april 2002, van het organiek statuut van de Nationale Loterij en van het beheerscontract van die laatste (artikel 18, § 2, van de wet van 19 april 2002). De Kansspelcommissie is evenwel belast met totaal andere opdrachten, die geen verband houden met de bepalingen waarvan de minister de inachtneming waarborgt in het kader van zijn toezichtscontrole. Overeenkomstig de wet van 7 mei 1999 bakent de Kansspelcommissie immers de kansspelsector af. Haar opdracht bestaat met name erin de vergunningen toe te kennen die de exploitatie van de bij de wet van 7 mei 1999 toegestane kansspelen toelaten, de inachtneming van die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan te controleren, en administratieve sancties op te leggen die kunnen gaan tot de schorsing en de intrekking van de vergunning wanneer de houders van de vergunningen hun verplichtingen niet nakomen (zie met name de artikelen 15/2, 15/3 en 21 van de wet van 7 mei 1999).

Voor het overige brengt de nv « Derby » in herinnering dat het Hof, bij zijn voormelde arrest nr. 33/2004, heeft geoordeeld dat de pertinentie van de maatregel diende te worden onderzocht in het licht van de doelstelling van de wetgever die ertoe strekt « de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie [te] bevorderen ». Indien de vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort de toezichthoudende instantie van de Nationale Loterij (en die laatstgenoemde zelf) vertegenwoordigen, is hun aanwezigheid binnen de Kansspelcommissie echter niet pertinent in het licht van die doelstelling. De nagestreefde doelstelling is hoe dan ook niet langer legitiem, in zoverre de Nationale Loterij, wat de door haar aangeboden kansspelen en weddenschappen betreft, in principe is onderworpen aan de toepassing van de wet van 7 mei 1999, wet waarvan de voormelde Commissie de inachtneming controleert. De Ministerraad kan niet worden gevolgd wanneer hij van mening is dat de juridische context niet is geëvolueerd sinds het voormelde arrest nr. 33/2004. Sinds de uitspraak van dat arrest heeft de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake

kansspelen » immers de vergunningen ingevoerd die private operatoren toelaten weddenschappen te exploiteren. Het is dus pas ruim na het arrest nr. 33/2004 dat de concurrentiekwestie is kunnen ontstaan tussen de door de Nationale Loterij georganiseerde weddenschapsactiviteiten en die welke wettig door private operatoren, zoals de nv « Derby », worden georganiseerd, en die in dat opzicht onder het toezicht van de Kansspelcommissie vallen. Het is bovendien de Kansspelcommissie die een vergunning van klasse IV heeft toegekend aan een dochtervennootschap van de Nationale Loterij, de nv « Scooore », teneinde kansspelen van klasse IV te exploiteren, net als de private operatoren van klasse IV. Bij zijn arrest nr. 36/2021 van 4 maart 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036) heeft het Hof overigens bevestigd dat de kansspelwet van toepassing is op de Nationale Loterij voor haar activiteiten van sportweddenschappen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 10, § 2, 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 het in de aanwezigheid voorziet van vier vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, als werkende of plaatsvervangende leden, binnen de Kansspelcommissie, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

Daaruit zou « een verschil in behandeling [voortvloeien] [...] tussen de Nationale Loterij en de andere kansspeloperatoren voor de in de [...] wet van 7 mei 1999 bedoelde activiteitensectoren, aangezien de Nationale Loterij is onderworpen aan dezelfde regels als die andere operatoren ».

B.2. Het in het geding zijnde artikel 10, § 2, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt :

« Naast de voorzitter telt de commissie volgende leden :

- een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister van Justitie;

- een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister van Financiën;

- een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister van Economische Zaken;

- een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken;

- een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister van Volksgezondheid;

- een Nederlandstalige en een Franstalige vertegenwoordiger van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort.

De vertegenwoordigers en hun plaatsvervangers worden op voordracht van de betrokken ministers door de Koning benoemd.

Het mandaat van de leden wordt beëindigd op het moment dat in hun vervanging wordt voorzien ».

De Kansspelcommissie bestaat dus, naast de voorzitter ervan, die magistraat is, uit twaalf werkende leden en twaalf plaatsvervangende leden. Die leden zijn vertegenwoordigers van de minister van Justitie, de minister van Financiën, de minister van Economische Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Volksgezondheid en de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. Zij worden door de Koning benoemd, op voordracht van de betrokken ministers.

B.3. Zoals de Raad van State beklemtoont in het verwijzingsarrest, is het niet zo dat de vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort de Nationale Loterij binnen de Kansspelcommissie vertegenwoordigen. Die vertegenwoordigers worden benoemd door de Koning en zij vertegenwoordigen enkel de voormelde minister.

Rekening houdend met de organieke band die bestaat tussen de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort en de Nationale Loterij, kan evenwel worden aangenomen dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de Nationale Loterij en de andere kansspeloperatoren. Het staat aan het Hof na te gaan of dat verschil in behandeling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106, lid 1, van het VWEU.

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.4.2. 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.5. Om de bescherming van het publiek en de controle op de kansspelensector te versterken heeft de wetgever de Kansspelcommissie opgericht, bij artikel 9 van de wet van 7 mei 1999.

De bevoegdheid van de Kansspelcommissie is drievoudig. Zij brengt advies uit over wetgevende of regelgevende initiatieven met betrekking tot de kansspelen, staat in voor het uitreiken van de vergunningen aan de kansspelinrichtingen en ziet toe op de toepassing en naleving van de betrokken regelgeving (artikelen 20 en 21 van de wet van 7 mei 1999).

B.6. De Nationale Loterij is een naamloze vennootschap van publiek recht die ermee wordt belast, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, de openbare loterijen en wedstrijden te organiseren in de vormen en volgens de algemene nadere regels bepaald door de Koning, op voordracht van de minister (artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », hierna : de wet van 19 april 2002). Zij wordt tevens ermee belast, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, kansspelen en weddenschappen te organiseren in de vormen en volgens de algemene nadere regels vastgesteld bij de desbetreffende bepalingen van de wet van 7 mei 1999, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten ervan, en overeenkomstig haar beheerscontract (artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002).

De organisatie, door de Nationale Loterij, van openbare loterijen, wedstrijden, kansspelen en weddenschappen wordt uitdrukkelijk door de wetgever gekwalificeerd als taken van openbare dienst, en de Nationale Loterij beschikt over een monopolie wat de organisatie van openbare loterijen betreft (artikel 7 van de wet van 19 april 2002).

De Nationale Loterij moet tevens ervoor zorgen [dat] « het grote publiek duidelijk [wordt geïnformeerd] omtrent de reële winst die elk type product dat wordt voorgesteld, kan opleveren », « voorlichtingscampagnes [worden opgezet] omtrent de risico's verbonden aan gokverslaving op economisch, sociaal en psychologisch vlak » en « samen met de bevoegde overheden en de diverse op het terrein actieve verenigingen een actief en gecoördineerd preventie- en opvangbeleid inzake gokverslaving [wordt uitgestippeld] » (artikel 3, § 3, van de wet van 19 april 2002).

Wat betreft de organisatie, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, van kansspelen en weddenschappen, is de Nationale Loterij onderworpen aan de wet van 7 mei 1999, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten ervan, net als de private operatoren, en aan het met de Belgische Staat gesloten beheerscontract (artikel 6, § 1, 2°, van de wet van 19 april 2002).

B.7. Met betrekking tot de verhouding tussen de Kansspelcommissie en de Nationale Loterij en, in het bijzonder, de beperkte controle die de Kansspelcommissie kan uitoefenen ten aanzien van de Nationale Loterij krachtens artikel 21 van de wet van 19 april 2002, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 33/2004 van 10 maart 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033) geoordeeld :

« B.13. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 is van oordeel dat de wetgever zich zonder verantwoording ervan heeft onthouden de Koning te verplichten om de door de Nationale Loterij opgerichte kansspelinrichtingen aan de controle van de kansspelcommissie te onderwerpen. Het middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2555 heeft betrekking op de omstandigheid dat de controlebevoegdheid van de kansspelcommissie wordt beperkt tot de controle op de naleving van de uitvoeringsbesluiten, genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002.

B.14.1. Artikel 21, § 1, van de wet van 19 april 2002 bepaalt dat de kansspelcommissie belast is met de controle op de naleving van de uitvoeringsbesluiten genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, van de bestreden wet. Wanneer de kansspelcommissie van oordeel is dat een spel, georganiseerd door de Nationale Loterij, een kansspel is, maar het koninklijk besluit genomen op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, bepaalt het tegenovergestelde, heeft de kansspelcommissie, overeenkomstig artikel 21, § 1, tweede lid, de mogelijkheid haar stelling onder de aandacht van de bevoegde ministers te brengen. Op eensluidend advies van de Minister van Overheidsbedrijven en de Minister van Justitie wordt de controle van de kansspelcommissie uitgebreid tot het desbetreffende spel. Bij gebreke aan een eensluidend advies kan de Koning, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het spel aan de controle onderwerpen.

B.14.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 21, § 1, van de wet van 19 april 2002 blijkt dat het de bedoeling was van de wetgever de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie te institutionaliseren :

‘ Het verleden heeft geleerd dat samenwerking tussen beide overheidsorganen noodzakelijk is, doch slechts mogelijk indien hiertoe een evenwichtig institutioneel kader worden gemaakt ’ (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, pp. 34 en 35).

De wetgever heeft ervoor geopteerd het toezicht van de kansspelcommissie te beperken tot de kansspelactiviteiten van de Nationale Loterij in kansspelinrichtingen en niet uit te breiden tot de kansspelactiviteiten van de Nationale Loterij buiten de kansspelinrichtingen en de openbare loterijen :

‘ Een gelijkstelling zou dan weer impliceren dat de private actoren zich vrijelijk op de markt van de loterijen zouden mogen begeven met alle risico op de toevoeging van meer verslavende elementen aan de loterijen vandien ’ (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1003/4, p. 5).

B.14.3. Het criterium van onderscheid - de aard van de organiserende instelling - is pertinent rekening houdend met de doelstelling van de wetgever. De wetgever wilde de mogelijkheid tot het organiseren van kansspelen door de Nationale Loterij onderwerpen aan een controle van de kansspelcommissie, waarbij evenwel tevens rekening werd gehouden met de aard van de kansspelcommissie en van de Nationale Loterij. De Nationale Loterij is geen kansspeloperator in de zin van de kansspelwet. De kansspelcommissie is belast met het toezicht op de kansspeloperatoren, dit zijn private ondernemingen die winst nastreven en de kansspelen exploiteren. De regeling betekent, enerzijds, dat de kansspelcommissie zich niet in de plaats kan stellen van de wetgever, noch in de plaats van de Koning en/of de Ministerraad, en, anderzijds, dat de kansspelcommissie haar toezicht op de kansspelinrichtingen, en ook de kansspelactiviteiten van de Nationale Loterij in kansspelinrichtingen, efficiënt kan verzorgen, door hetzij op eigen initiatief, hetzij op initiatief van de Nationale Loterij, op te treden.

B.14.4. Het middel is niet gegrond ».

B.8. Wat betreft de uitbreiding van de samenstelling van de Kansspelcommissie met vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, heeft het Hof bij hetzelfde arrest geoordeeld :

« B.17. De artikelen 40 en 41 van de wet van 19 april 2002 bevatten bepalingen tot wijziging van artikel 10, §§ 1 en 2, van de kansspelwet. Die wijzigingen hebben tot gevolg dat de samenstelling van de kansspelcommissie wordt uitgebreid met twee vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. De verzoekende partij in de zaak nr. 2552 meent dat dit het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel schendt omdat vertegenwoordigers van de privé-sector geen deel kunnen uitmaken van de kansspelcommissie.

B.18.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 40 en 41 van de wet van 19 april 2002 blijkt dat die artikelen het sluitstuk vormen op de samenwerking tussen de instellingen en de respectieve ministers (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 40).

B.18.2. Het criterium van onderscheid - de aard van de instantie die moet worden vertegenwoordigd - is pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever. Door de samenstelling van de kansspelcommissie uit te breiden met twee vertegenwoordigers van de minister onder wiens bevoegdheid de Nationale Loterij ressorteert, neemt de wetgever immers een maatregel die van dien aard is dat hij de samenwerking tussen de Nationale Loterij en de kansspelcommissie kan bevorderen.

De kansspelcommissie is een instelling die, ten aanzien van kansspelinrichtingen in de privé-sector, onder meer, belast is met het toezicht op de naleving van de wet en met het toekennen, opschorten of intrekken van exploitatievergunningen in een domein waarin een activiteit wordt uitgeoefend die steunt op de uitbuiting van een menselijke zwakheid. De wetgever heeft overigens erover gewaakt dat de beslissingen van de commissie, die aan de controle van de Raad van State zijn onderworpen, van de nodige waarborgen zijn voorzien. Bijgevolg is het niet wenselijk de samenstelling van de kansspelcommissie uit te breiden met vertegenwoordigers uit de privé-sector. Betreffende de controle op de kansspelen georganiseerd door de Nationale Loterij dient de kansspelcommissie geen toezicht te houden op de vergunningen, omdat de vergunning van de Nationale Loterij voortvloeit uit de wet.

B.18.[3]. Het middel is niet gegrond ».

B.9. Zoals in B.6 is vermeld, heeft de wetgever de Nationale Loterij belast met verschillende opdrachten van openbare dienst, in het algemeen belang. De mogelijkheid voor de Nationale Loterij om kansspelen en weddenschappen te organiseren, naast de door private operatoren georganiseerde kansspelen en weddenschappen, past volgens het beheerscontract in het kader van een beleid waarbij de spelers naar beveiligde spelen met een lager risico die zij zelf organiseert worden gekanaliseerd (zie met name de artikelen 2 en 3 van het beheerscontract van 13 september 2021 gesloten tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, goedgekeurd bij koninklijk besluit van diezelfde datum). Voor de wetgever zijn die activiteiten van de Nationale Loterij van die aard dat zij haar toelaten actief bij te dragen tot een preventie- en opvangbeleid inzake gokverslaving (zie artikel 3, § 3, van de wet van 19 april 2002). Wanneer de Nationale Loterij kansspelen of weddenschappen organiseert, is zij overigens niet alleen onderworpen aan de wet van 7 mei 1999, maar ook aan het voormelde beheerscontract (artikel 3, § 1, tweede lid, van dezelfde wet).

Die bijzondere rol van de Nationale Loterij, die zich onderscheidt van de rol van de private kansspeloperatoren, verantwoordt de organisatie, door de wetgever, van een samenwerking tussen de Kansspelcommissie en de Nationale Loterij, in het kader waarvan die Commissie een

specifieke controle kan uitoefenen rekening houdend met de bijzondere aard van de Nationale Loterij (zie artikel 21 van de wet van 19 april 2002).

Een dergelijk doel van samenwerking tussen beide instellingen is legitiem en de aanwezigheid, binnen de Kansspelcommissie, van vertegenwoordigers van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, is van die aard dat zij die samenwerking kan bevorderen – ook al vertegenwoordigen die leden niet de Nationale Loterij, zoals in B.3 is vermeld.

De wetgever heeft voor het overige erover gewaakt dat de beslissingen van de Kansspelcommissie, die aan de controle van de Raad van State zijn onderworpen, van de nodige waarborgen zijn voorzien.

B.10. Rekening houdend met het voorgaande, blijven de overwegingen van het Hof in zijn voormelde arrest nr. 33/2004 actueel. De inwerkingtreding van de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen », die een stelsel van vergunningen heeft ingevoerd voor de exploitatie van weddenschappen door private operatoren, en tegelijkertijd de mogelijkheid heeft behouden voor de Nationale Loterij om weddenschappen te organiseren, in het algemeen belang (artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002), en de omstandigheid dat de Kansspelcommissie bevoegd is om de aan de Nationale Loterij of aan een dochtervennootschap ervan toegekende vergunningen te controleren, hebben de hiervoor beschreven situatie niet fundamenteel veranderd en leiden niet tot een andere conclusie.

Het in B.3 vermelde verschil in behandeling is bijgevolg redelijk verantwoord.

B.11. Het Hof moet nog nagaan of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106, lid 1, van het VWEU.

B.12.1. Artikel 102 van het VWEU bepaalt :

« Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in :

a) het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;

b) het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers;

c) het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmede nadeel berokkenend bij de mededinging;

d) het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten ».

B.12.2. Artikel 106, lid 1, van het VWEU bepaalt :

« De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109 ».

B.13. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie « kan een overheidsmaatregel worden geacht een uitsluitend of bijzonder recht in de zin van artikel 106, lid 1, VWEU toe te kennen, wanneer hij een beperkt aantal ondernemingen beschermt en de mogelijkheden van andere ondernemingen om in hetzelfde geografische gebied en onder in wezen gelijkwaardige omstandigheden de betrokken economische activiteit uit te oefenen, aanmerkelijk ongunstig kan beïnvloeden » (HvJ, 27 maart 2019, C-545/17, *Mariusz Pawlak t. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, ECLI:EU:C:2019:260, punt 43).

Het Hof van Justitie heeft ook geoordeeld dat « een lidstaat [...] in strijd met de verbodsbepalingen van artikel 86, lid 1, EG [thans artikel 106, lid 1, van het VWEU] *juncto* artikel 82 EG [thans artikel 102 van het VWEU] handelt wanneer hij bij wege van een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel een situatie schept waarin een openbaar bedrijf of een onderneming waaraan hij bijzondere of uitsluitende rechten heeft verleend, door de enkele uitoefening van die rechten misbruik maakt van zijn of haar machtspositie, of indien deze rechten een situatie kunnen creëren waarin dat bedrijf of die onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht [...]. In dat verband is niet vereist dat daadwerkelijk misbruik

plaatsvindt » (HvJ, 17 juli 2014, C-553/12 P, *Europese Commissie t. Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI)*, ECLI:EU:C:2014:2083, punt 41).

De artikelen 102 en 106 van het VWEU verzetten zich bovendien tegen een nationale regeling die een rechtspersoon die wedstrijden op een bepaald gebied organiseert en in dat kader sponsor-, reclame- en verzekeringsovereenkomsten sluit, de bevoegdheid verleent om een gunstig advies te geven over vergunningsaanvragen die worden ingediend met het oog op de organisatie van dergelijke wedstrijden, zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid beperkt, gebonden of aan controle onderworpen is (HvJ, grote kamer, 1 juli 2008, C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) t. Elliniko Dimosio*, ECLI:EU:C:2008:376, punt 53).

B.14. Het verwijzingsarrest preciseert niet in welk opzicht de in het geding zijnde bepaling de Nationale Loterij een bijzonder of uitsluitend recht in de zin van artikel 106, lid 1, van het VWEU zou verlenen, noch in welk opzicht het verschil in behandeling zou kunnen leiden tot een misbruik door de Nationale Loterij van haar machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan. De Nationale Loterij beschikt niet over een bijzonder of uitsluitend recht inzake kansspelen en weddenschappen.

B.15. Artikel 10, § 2, van de wet van 7 mei 1999 is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106, lid 1, van het VWEU.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 10, § 2, van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 november 2025.

De griffier, De voorzitter,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul