



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 165/2025
van 11 december 2025
Rolnummers : 8309, 8313, 8314, 8315, 8316 en 8319**

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 18 februari 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers », ingesteld door de nv « Ascot » en anderen, door de nv « NGG » en anderen, door de nv « Chaudfontaine Loisirs » en de bv « SGS Betting », door de vennootschap naar vreemd recht « Unibet Belgium Ltd » en anderen, door de nv « Derby » en door de nv « Gambling Management » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij zes verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 28, 29 en 30 augustus 2024 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 30 augustus en 2 en 3 september 2024, zijn beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 18 februari 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 maart 2024) ingesteld respectievelijk door de nv « Ascot », de nv « Belgische PMU » en de bv « World Football Association », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Yaël Spiegl en mr. Emmanuel Van Nuffel, advocaten bij de balie te Brussel, door de nv « NGG », de nv « Aloha », de bv « Bepraq Invest », de bv « Breydel Games », de nv « Capitole », de bv « Cocky's Games », de nv « De Ceuster Continental », de nv « E.C.K. », de nv « E.T.C. Europa Technics & Cie », de nv « Future Games », de bv « Games-Lichtervelde », de bv « Games-Nazareth », de bv « Irjam », de nv « Javas », de bv « Lagaut », de bv « Le Château », de nv « Lucky Seven », de bv « Luna Invest », de nv « Lunatim », de nv « Napoleon Games », de nv « Napoleon Games Sports », de nv « New Laforge », de nv « Olympian Games », de nv « Ostend Games » en de bv « Snook », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bob Martens, mr. Livia Van Severen en mr. Astrid Van Laer,

advocaten bij de balie te Brussel, door de nv « Chaudfontaine Loisirs » en de bv « SGS Betting », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bruno Lombaert, mr. Sophie Adriaenssen en mr. Marie Van Der Elst, advocaten bij de balie te Brussel, door de vennootschap naar vreemd recht « Unibet Belgium Limited », de nv « Blankenberge Casino Kursaal » en de bv « Star Matic », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pieter Paepe en mr. Christoph De Preter, advocaten bij de balie te Brussel, en door mr. Joos Roets en mr. Timothy Roes, advocaten bij de balie van Antwerpen, door de nv « Derby », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Joassart, advocaat bij de balie te Brussel, en door de nv « Gambling Management », de nv « Casino de Spa » en de nv « Circus Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Karl Stas en mr. Thomas De Meese, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8309, 8313, 8314, 8315, 8316 en 8319 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de nv « Vade & Co », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. François Tulkens en mr. Lola Malluquin, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij in de zaken nrs. 8309, 8313, 8314, 8315 en 8316);

- de nv « Nationale Loterij », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vlaemminck, mr. Robbe Verbeke en mr. Valentin Ramognino, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij in alle zaken);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Schaffner en mr. Sébastien Kaisergruber, advocaten bij de balie te Brussel, en door mr. Jürgen Vanpraet, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 juli 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, 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 zaken in beraad zouden worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 8313, 8315 en 8319 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 24 september 2025 de dag van de terechtzitting bepaald op 22 oktober 2025.

Op de openbare terechtzitting van 22 oktober 2025 :

- zijn verschenen :

- mr. Gauthier Duquesne, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* mr. Emmanuel Van Nuffel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 8309;

. mr. Livia Van Severen, tevens *loco* mr. Bob Martens, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 8313;

. mr. Bruno Lombaert en mr. Marie Van Der Elst, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 8314;

. mr. Christoph De Preter, tevens *loco* mr. Pieter Paepe, en mr. Joos Roets, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 8315;

. mr. Pierre Joassart, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 8316;

. mr. Karl Stas, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 8319;

. mr. François Tulkens, voor de nv « Vade & Co »;

. mr. Robbe Verbeke en mr. Valentin Ramognino, tevens *loco* mr. Philippe Vlaemminck, voor de nv « Nationale Loterij »;

. mr. Sébastien Kaisergruber, tevens *loco* mr. Philippe Schaffner, en mr. Jürgen Vanpraet, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune 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 de ontvankelijkheid

Wat betreft het standpunt van de verzoekende partijen

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8309 menen dat zij doen blijken van een belang om de vernietiging van de artikelen 4, 5 en 7 van de wet van 18 februari 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 18 februari 2024) te vorderen, aangezien zij ondernemingen zijn die actief zijn op de kansspelmarkt en aangezien zij houder zijn van vergunningen die hun werden toegekend door de Kansspelcommissie met toepassing 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). Bijgevolg wordt hun juridische situatie rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen.

In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, raakt elke wijziging van de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 die de activiteit van de houders van vergunningen voor kansspelen toestaat of reguleert,

noodzakelijkerwijs hun situatie. Voor het overige tonen de verzoekende partijen aan in welk opzicht elk van de bepalingen die zij bestrijden, hen concreet raakt. Zij preciseren bovendien dat de verschillen in behandeling die zij aanklagen, op zich niet zijn toe te schrijven aan 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), noch aan artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999, maar dat zij wel degelijk voortvloeien uit de wet van 18 februari 2024, in zoverre die niet van toepassing is op de Nationale Loterij.

A.1.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8313 stellen zich voor als kansspeloperators die actief zijn in verschillende spelsectoren, met name online. Bijgevolg hebben de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024 een impact op hun beroepsactiviteiten, in zoverre zij hun positie op de kansspelmarkt verzwakken en illegale operators bevoordelen.

A.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8314 menen dat zij doen blijken van een belang om de vernietiging van de artikelen 5, 6, 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 te vorderen, aangezien zij vergunninghouders zijn met toepassing van de wet van 7 mei 1999. Zij vallen dus onder het toepassingsgebied van die bepalingen, die hun een nadeel berokkenen. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, is het verzoekschrift ontvankelijk. In hun memorie van antwoord tonen de verzoekende partijen aan in welk opzicht elk van de bestreden bepalingen hen rechtstreeks en ongunstig raakt. Voor het overige preciseren de verzoekende partijen dat, met toepassing van de vaste rechtspraak van het Hof, het belang bij het middel niet moet worden onderzocht wanneer het belang bij het beroep vaststaat.

Bovendien zijn de verzoekende partijen van mening dat de tussenkomst van de Nationale Loterij onontvankelijk is, wegens niet-tijdigheid. Met toepassing van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedraagt de termijn om een memorie van tussenkomst in te dienen immers dertig dagen vanaf de bekendmaking voorgeschreven bij artikel 74 van diezelfde wet. Die termijn is te dezen overschreden.

A.1.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8315, die actief zijn op de kansspelmarkt, zijn vergunninghouders met toepassing van de wet van 7 mei 1999. Bijgevolg worden hun situaties rechtstreeks en ongunstig geraakt aan de artikelen 4, 5 en 7 van de wet van 18 februari 2024 en doen zij blijken van een belang om de vernietiging ervan te vorderen.

A.1.5. Zoals blijkt uit de statuten van de verzoekende partij in de zaak nr. 8316, heeft die als statutair doel alle verrichtingen te doen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op de aanvaarding van de bij de wet vergunde spelen en weddenschappen. Haar activiteiten betreffen concreet zowel de organisatie van weddenschappen als het aannemen ervan. Haar belang om in rechte te treden voor het Hof teneinde de kansspelwetgeving te betwisten, werd trouwens reeds herhaalde malen aanvaard. Zij meent dus dat zij doet blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de tweede tot en met de vierde zin van het tweede lid van artikel 27 van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, en van artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, waarvan de draagwijdte de uitoefening van haar activiteiten rechtstreeks en ongunstig kan raken.

In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aangeeft, doet de verzoekende partij wel degelijk blijken van het vereiste belang, aangezien de bestreden bepalingen op haar van toepassing zijn. Zij preciseert dat het cumulatieverbod datgene wat de rechtspraak van het Hof vereist, te buiten gaat, hetgeen haar vrijheid om haar activiteit te exploiteren en haar website te organiseren beperkt. Zij ondergaat bovendien bepaalde gevolgen met betrekking tot het beheer van haar producten en op financieel vlak, met name ingevolge het reclameverbod. Algemener wijzigen de bestreden bepalingen haar juridische situatie, die minder voordelig voor haar is. Voor het overige vestigt zij de aandacht op de risico's van administratieve of strafrechtelijke vervolging die zij ingevolge die bepalingen draagt.

A.1.6. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8319 stellen zich voor als houders van vergunningen die zijn toegekend door de Kansspelcommissie, hetgeen hun toestaat kansspelen in België te exploiteren. Bijgevolg hebben de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024, die de mogelijkheid voor hen om reclame te maken voor hun producten en diensten beperken, en die reclame zelfs verbieden, rechtstreeks op hen betrekking. Zij doen dus blijken van het vereiste belang. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, wijzigen de bestreden bepalingen de juridische situatie van de verzoekende partijen ongunstig en zouden die voordeel halen uit een eventuele vernietiging. De verzoekende partijen merken op dat de door de Ministerraad aangevoerde excepties van onontvankelijkheid in werkelijkheid verband houden met het onderzoek ten gronde van de middelen.

Bovendien voeren de verzoekende partijen aan dat de tussenkomst van de Nationale Loterij onontvankelijk is, aangezien, met toepassing van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, de termijn om een memorie van tussenkomst in te dienen 30 dagen bedraagt vanaf de bekendmaking voorgeschreven bij artikel 74 van diezelfde wet. Die termijn is te dezen overschreden, zodat de memorie van de Nationale Loterij uit de debatten moet worden geweerd.

Wat betreft het standpunt van de tussenkomende partijen

A.2.1. De nv « Vade & Co » meent dat zij doet blijken van een belang om tussen te komen in de voorliggende zaken, overeenkomstig artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, teneinde de verwerping te verkrijgen van de beroepen die zijn gericht tegen de artikelen 4 en 6 van de wet van 18 februari 2024. De tussenkomende partij stelt zich voor als een vennootschap die actief is op het gebied van kansspelen, die over een vergunning C beschikt met toepassing van de wet van 7 mei 1999. Het in artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde cumulatieverbod beschermt de tussenkomende partij tegen de oneerlijke concurrentie die zou voortvloeien uit een cumulatie van spelen van verschillende klassen via instrumenten van de informatiemaatschappij. Op dezelfde wijze vormt het aanbieden van geschenken of voordelen om spelers te beïnvloeden of nieuwe spelers te werven, dat is verboden bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, een praktijk van oneerlijke concurrentie die de belangen van de tussenkomende partij schaadt.

A.2.2. De Nationale Loterij preciseert dat zij een naamloze vennootschap van publiek recht is wier bevoegdheden worden bepaald in artikel 3, § 1, van de wet van 19 april 2002. Overeenkomstig die wet heeft zij het monopolie met betrekking tot de organisatie van loterijspelen, waarvoor zij niet gebonden is aan de bepalingen van de wet van 7 mei 1999. Met toepassing van de wet van 19 april 2002 heeft de Nationale Loterij ook het recht om kansspelen en weddenschappen te organiseren, waarvoor zij evenwel aan de wet van 7 mei 1999 is onderworpen. In dat kader bezit zij een dochteronderneming, de naamloze vennootschap « Scoore », die zowel over een vergunning F1, voor de organisatie van offlineweddenschappen, als over een vergunning F1+, voor de organisatie van weddenschappen via de informatiemaatschappij, beschikt. Als openbaardienstverrichter is de Nationale Loterij gehouden tot een aantal specifieke verplichtingen, met name de inachtneming, op ieder ogenblik, van het doel om de spelers te kanaliseren. Haar hoofddoel bestaat immers niet erin winst te maken, maar de speelzucht te kanaliseren in een beveiligde omgeving. De gemaakte winst vloeit *in fine* terug naar de maatschappij in de vorm van financiële ondersteuning voor culturele en sportieve activiteiten of via bijdragen die aan de Staat worden gestort. Wegens de bijzondere positie die zij inneemt op de kansspelmarkt, is de Nationale Loterij gebonden aan een met de Belgische Staat gesloten beheerscontract.

De Nationale Loterij meent dat zij over een belang beschikt om tussen te komen in het kader van de voorliggende zaken, aangezien de verschillende grieven die door de verzoekende partijen zijn geformuleerd, specifiek op haar betrekking hebben. Algemener, aangezien de bestreden wet betrekking heeft op de organisatie van kansspelen en loterijen, heeft de Nationale Loterij een rechtstreeks belang in die zaken. Wat betreft de excepties van onontvankelijkheid van de tussenkomst wegens niet-tijdigheid die door bepaalde verzoekende partijen zijn opgeworpen, preciseert de Nationale Loterij dat zij van het Hof een verlenging tot 9 december 2024 heeft verkregen van de termijn om haar memorie in te dienen, zodat die onontvankelijk is.

Wat betreft het standpunt van de Ministerraad

A.3.1. De Ministerraad voert aan dat de beroepen in de zaken nrs. 8309, 8314, 8316 en 8319 onontvankelijk zijn, aangezien de verzoekende partijen niet aantonen dat zij rechtstreeks persoonlijk en zeker worden geraakt door de bestreden bepalingen. De uiteenzettingen met betrekking tot hun belang worden op algemene wijze en zelfs met stelligheid geformuleerd.

A.3.2. Bovendien wordt de juridische situatie van de verzoekende partijen niet substantieel gewijzigd door de bestreden bepalingen, aangezien reeds in een cumulatieverbod was voorzien bij artikel 27 van de wet van 7 mei 1999, vóór de wijziging ervan bij artikel 4 van de bestreden wet, aangezien een minimumleeftijd van 21 jaar reeds op algemene wijze was vastgelegd bij artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999, vóór de wijziging ervan bij artikel 5 van de bestreden wet, aangezien de aan klanten geboden voordelen reeds waren verboden bij artikel 60 van de wet van 7 mei 1999 vóór de wijziging ervan bij artikel 6 van de bestreden wet en aangezien reeds in het reclameverbod was voorzien bij artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 vóór het aannemen van de artikelen 7 en 8 van de bestreden wet. Bovendien voorziet artikel 7 van de bestreden wet in geen enkele nieuwe strafrechtelijke sanctie en bestond het verschil in behandeling tussen de Nationale Loterij en de kansspeloperatoren

vroeger reeds. De Ministerraad voegt eraan toe dat de bestreden bepalingen wel degelijk van toepassing zijn op de Nationale Loterij wanneer zij kansspelen aanbiedt en dat het verschil tussen, enerzijds, spelen en weddenschappen en, anderzijds, openbare loterijen niet voortvloeit uit die bepalingen.

A.3.3. In zijn memorie van wederantwoord merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 8309 en 8319 respectievelijk een « memorie van wederantwoord » en een « memorie » hebben ingediend, terwijl die proceduregeschriften, luidens artikel 89, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, « memories van antwoord » hadden moeten zijn. Bijgevolg zijn de voormelde « memorie » en « memorie van wederantwoord » onontvankelijk.

Ten gronde

Wat betreft het standpunt van de verzoekende partijen

Zaak nr. 8309

A.4.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van artikel 19 van de Grondwet, van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU). Zij voeren aan dat de bestreden bepaling het beginsel van het reclameverbod voor de bij de wet van 7 mei 1999 vergunde kansspelen neerlegt, terwijl de commerciële communicatie van de vergunninghouders onder hun vrijheid van meningsuiting valt en een essentieel element voor de regulering van de sector van de gok- en kansspelen vormt, door het mogelijk te maken de spelers te kanaliseren naar spelen die zijn vergund en omlijnd bij de wet van 7 mei 1999. Zij merken op dat het in de bestreden bepaling bedoelde verbod de zichtbaarheid van de vergunninghouders doet verdwijnen en dus afbreuk doet aan de voormelde kanalisatiedoelstelling, zodat het niet redelijk verantwoord is.

In hun memorie van antwoord beweren de verzoekende partijen dat het middel wel degelijk ontvankelijk is, aangezien de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU in die zin moet worden begrepen dat zij wordt aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bovendien vloeit het reclameverbod voort uit de bestreden bepaling en niet uit het koninklijk besluit van 27 februari 2023 « tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen » (hierna : het koninklijk besluit van 27 februari 2023).

A.4.2. Volgens de verzoekende partijen zijn kansspelen en weddenschappen economische activiteiten waarvoor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten die worden gewaarborgd door de artikelen 49 en 56 van het VWEU, gelden, zodat de beperking van de uitoefening van dergelijke activiteiten redelijk moet worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, zoals consumentenbescherming of de bescherming van de maatschappelijke orde. In dat verband merken zij op dat het openen van de kansspelsector voor private operatoren ertoe strekt de spelers naar vergunde en gecontroleerde spelen te kanaliseren. Dat doel kan evenwel niet worden bereikt indien de vergunde operatoren niet mogen communiceren over hun activiteit, zoals in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en door de Europese Commissie wordt beklemtoond. Die bezorgdheid blijkt evenwel niet uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling. In werkelijkheid keert die het systeem om, in zoverre de aan voorwaarden onderworpen toetreding van reclame wordt vervangen door een principieel verbod waarvan de Koning kan afwijken. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de wetgever, via het bestreden verbod, in werkelijkheid beoogt de groei van de Nationale Loterij op de markt te begeleiden en haar concurrentiepositie te bevorderen, aangezien zij buiten dat verbod valt.

A.5.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij voeren aan dat de wetgever de Nationale Loterij bewust heeft uitgesloten van de bestreden regeling van het reclameverbod, terwijl de problemen op het vlak van de volksgezondheid en het banaliseren van spelen, alsook de daarmee samenhangende vereiste om de spelers te beschermen, zich op algemene wijze voordoen op de markt van de gok- en kansspelen, waarvan de Nationale Loterij net deel uitmaakt. Bijgevolg creëert de bestreden bepaling een concurrentievervalsing, in zoverre zij geen betrekking heeft op de Nationale Loterij en in zoverre zij een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan.

A.5.2. Volgens de verzoekende partijen staat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 toe dat de reclamepraktijken van de Nationale Loterij in stand worden gehouden, waarbij de zichtbaarheid ervan groter is en de aantrekkelijkheid van de spelen tegelijkertijd versterkt lijkt. Dat verschil in behandeling is in het bijzonder

duidelijk op het gebied van sportsponsoring, waarvan de vergunninghouders met toepassing van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 zijn uitgesloten. In tegenstelling tot de Nationale Loterij kunnen private operatoren niet worden betrokken bij sportevenementen, noch sportploegen sponsoren of de door de sport geboden media-aandacht genieten, hetgeen hun zichtbaarheid aanzienlijk beperkt.

De verzoekende partijen merken op dat het bestreden reclameverbod niet coherent is ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, namelijk de negatieve gevolgen van reclame voor kwetsbare spelers tegengaan. In de studies waarop de wetgever zich in dat verband baseert, worden evenwel zowel de spelen van de private operatoren als die van de Nationale Loterij aan de kaak gesteld. De verzoekende partijen beklemtonen overigens dat de sportsponsoring van de Nationale Loterij de factor is die het kansspel banaliseert. Bovendien versterkt de bestreden bepaling de positie van de Nationale Loterij op de kansspelmarkt, in het bijzonder op het internet. Zodoende zet de wetgever de Nationale Loterij ertoe aan haar spelaanbod te ontwikkelen in een richting die strijdig is met het nagestreefde doel van volksgezondheid. Volgens de verzoekende partijen wordt in werkelijkheid door de Nationale Loterij zelf onderhandeld over het bestreden verbod, als tegenprestatie voor de verhoging van de monopolierente die zij verschuldigd is. In dat verband wordt met artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 in werkelijkheid een doel nagestreefd dat erin bestaat spelers te winnen voor de Nationale Loterij.

A.6.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 5 van de wet van 18 februari 2024, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen die wordt gewaarborgd door de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht, door artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en door de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest). De verzoekende partijen betwisten de uitsluiting van de Nationale Loterij van de minimumleeftijd van 21 jaar voor deelname aan kansspelen, terwijl die leeftijdsgrens wordt geconcipieerd als een middel om de risico's te verminderen waarmee jongeren, die als kwetsbaar worden beschouwd, worden geconfronteerd. In werkelijkheid creëert de bestreden bepaling op de kansspelmarkt een verschil in behandeling en een concurrentievervalsing die niet verantwoord is ten aanzien van het nagestreefde doel.

A.6.2. De verzoekende partijen stellen vast dat minderjarigen, met toepassing van artikel 37/1 van de wet van 19 april 2002, niet mogen deelnemen aan spelen die worden georganiseerd door de Nationale Loterij. Er wordt immers erkend dat jongvolwassenen bijzonder kwetsbaar zijn voor verslavingsrisico's. Dat is trouwens de reden die door de wetgever wordt aangevoerd om de bestreden bepaling te verantwoorden. In dat verband betwisten de verzoekende partijen de keuze van de wetgever om de minimumleeftijd voor deelname aan kansspelen vast te leggen op 21 jaar niet, aangezien die leeftijdsgrens in zeer ruime mate wordt aanbevolen door organisaties die zijn gespecialiseerd in verslavingsrisico's. Zij betwisten evenwel de incoherentie van de wetgever die de toegang tot de spelen van de Nationale Loterij toestaat voor jongeren die ouder zijn dan 18 jaar. In werkelijkheid wordt een jonge speler niet beschermd tegen de verslavingsrisico's, maar wordt hij verplaatst van de privésector naar de Nationale Loterij, die *de facto* het monopolie krijgt van de kans- en gokspelen voor die categorie van spelers. De verzoekende partijen merken op dat loterijen vaak worden beschouwd als de toegangspoort tot de wereld van de kansspelen voor jonge spelers. In dat verband banaliseert het commerciële beleid van de Nationale Loterij die spelen door ze in die zin voor te stellen dat zij deel uitmaken van de familietradities, door in het bijzonder aanwezig te zijn op muziekfestivals en door gebruik te maken van kinderachtige beelden en taal om haar onlinespelen en haar krasloten te promoten.

Volgens de verzoekende partijen is het effect van de maatregel – namelijk dat jonge spelers worden weggeleid naar de Nationale Loterij – duidelijk in strijd met het door de wetgever nagestreefde doel. De risico's die de door haar georganiseerde spelen inhouden, zijn hoog en soortgelijk aan de risico's die worden veroorzaakt door de spelen van private operatoren. Bovendien staat het weggeleiden van jongeren in de weg aan de taak die de Nationale Loterij behartigt met toepassing van het beheerscontract dat zij met de Belgische Staat heeft gesloten en die erin bestaat spelers te kanaliseren van private operatoren en ze aan te trekken tot spelen met een laag risico, zonder marktverruimend op te treden.

A.7.1. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending, door artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, van de vrijheid van ondernemen gewaarborgd bij de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en bij de artikelen 16 en 52 van het Handvest, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De in de bestreden bepaling bedoelde maatregelen belemmeren volgens hen de toegang tot onlinespelen die worden uitgebaat door kansspeloperatoren die houder zijn van meerdere vergunningen, hetgeen het aanbod van toegelaten spelen minder aantrekkelijk maakt dan het spelaanbod van concurrerende illegale operatoren. Volgens de Belgische wetgever steunt de bestreden bepaling inzake kansspelen echter op een doel dat erin bestaat spelers te kanaliseren in de richting van de legale spelen. De bij artikel 4 van de wet van

18 februari 2024 ingevoerde beperkingen verminderen bijgevolg de mogelijkheid van de operatoren die houder zijn van vergunningen om de spelers daadwerkelijk te kanaliseren, hetgeen in strijd is met de nagestreefde doelstelling om de spelers te beschermen.

A.7.2. Het verbod om spelers door te verwijzen naar sites die kansspelen aanbieden die onder andere vergunningen vallen, het verbod voor een spelersaccount om aan spelen deel te nemen die onder verschillende vergunningen vallen en het verbod om transacties toe te staan tussen verschillende spelersaccounts die aan verschillende vergunningen zijn gekoppeld, beperken volgens de verzoekende partijen de vrijheid van ondernemen van de kansspeloperators die over meerdere vergunningen beschikken. Het spelaanbod van die laatste is bijgevolg minder aantrekkelijk dan dat van de illegale operatoren en de Nationale Loterij. Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 zijn de door de bestreden bepaling ingevoerde beperkingen verantwoord door een algemene doelstelling van bescherming van spelers. Hoewel die doelstelling uiteraard legitiem is, neemt zulks niet weg dat de bestreden bepaling het niet mogelijk maakt die te verwezenlijken. De wetgever heeft immers geen enkele effectbeoordeling uitgevoerd en niets in de voormelde parlementaire voorbereiding kan het bestaan aantonen van een blijvend probleem, dat verband houdt met het feit dat de spelers kunnen worden doorverwezen naar sites die onder verschillende spelvergunningen vallen of dat eenzelfde account kan worden gebruikt om aan spelen deel te nemen die onder verschillende vergunningen vallen. Niets toont dus aan dat het doel de spelers te beschermen daadwerkelijk kan worden verwezenlijkt dankzij de bestreden bepaling.

A.7.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling in werkelijkheid een concurrentievervalsing creëert tussen de private operatoren en de illegale operatoren die hoe dan ook niet zijn onderworpen aan de in artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 vervatte verbodsbepalingen. Dat verschil in behandeling is niet redelijk verantwoord. In het kader van de aanneming van de bestreden wet, heeft de Kansspelcommissie precies opgemerkt dat de bestreden beperkingen zullen leiden tot een uitholling van de mogelijkheid van de legale kansspeloperators om de spelers naar hun legale aanbod te kanaliseren.

A.8.1. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling verbiedt dat spelers worden doorverwezen naar sites waarop een ander soort spelen worden uitbaat, zonder dat de spelen van de Nationale Loterij die worden georganiseerd op grond van de wet van 19 april 2002, worden beoogd. Dat verschil in behandeling is niet verantwoord ten aanzien van de doelstelling die erin bestaat de spelers van relatief onschuldige spelen te beschermen tegen meer risicovolle en winstgevendere spelen.

A.8.2. De verzoekende partijen merken op dat de Nationale Loterij online, op haar website, kansspelen uitbaat die onder de wet van 19 april 2002 vallen. Tegelijkertijd heeft de Nationale Loterij een filiaal opgericht om sportwedenschappen uit te baten, namelijk de naamloze vennootschap « Scoore », die haar activiteiten uitoefent op een afzonderlijke website. Die activiteit staat los van haar monopolie en maakt het voorwerp uit van vergunningen die de Kansspelcommissie heeft verleend op grond van de wet van 7 mei 1999. De verzoekende partijen beklemtonen echter dat de website van de Nationale Loterij de spelers naar de site van Scoore doorverwijst en omgekeerd. De bestreden maatregel is dus discriminerend, aangezien de risico's die de loterijspelen inhouden wezenlijk geen risico's zijn die verbonden zijn met spelen die toegelaten zijn met toepassing van de wet van 7 mei 1999. De parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 lijkt overigens aan te geven dat de wetgever de bedoeling had om eveneens de doorverwijzing naar loterijspelen te verbieden, zelfs als de bewoordingen van artikel 4 die bedoeling niet vertalen.

Zaak nr. 8313

A.9.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024, van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol) en met artikel 17 van het Handvest. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen hun mogelijkheid om hun rechten verbonden aan een merknaam en hun economische rechten verbonden aan een vergunning voor de exploitatie van kansspelen te gebruiken, aanzienlijk beperken. Met toepassing van artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 is het gebruik van de naam en het logo van het merk in beginsel verboden, behalve in de gevallen waarin bij koninklijk besluit is voorzien.

In het geval waarin het Hof zou oordelen dat het middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 17 van het Handvest, zouden de grieven onontvankelijk blijven wat betreft de andere referentie-bepalingen, die met name de intellectuele eigendomsrechten en de rechten verbonden aan de uitoefening

van een beroep beschermen. Het middel is daarnaast daadwerkelijk ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, aangezien artikel 60, § 1, van de wet van 7 mei 1999 ingrijpend is gewijzigd.

A.9.2. In hun geheel genomen vormen de bestreden bepalingen een ernstige inmenging in de economische activiteit van de kansspeloperators die houder zijn van een vergunning. De wet van 7 mei 1999 voorziet in beginsel in een vergunningsbeleid dat de vergunde operators toelaat een kansspelactiviteit uit te oefenen met inachtneming van bepaalde regels om de spelers te beschermen. Artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 verbiedt bepaalde cumulaties, hetgeen de operators ertoe verplicht hun aanbod te fragmenteren, de operationele doeltreffendheid beperkt en de kosten doet stijgen, en hetgeen tevens de strategische flexibiliteit en de capaciteit om snel op de veranderingen op de markt te reageren, belemmert. Door die situatie kunnen de private operators minder concurreren met hun concurrenten, namelijk de illegale operators en de Nationale Loterij, die niet aan dezelfde beperkingen zijn onderworpen. Artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 verbiedt dan weer de bonussen en de andere promotieaanbiedingen, hetgeen een aanzienlijke impact heeft op de goksector, aangezien die maatregelen in wezen ertoe strekken nieuwe klanten te lokken en bestaande klanten te belonen voor hun trouw. Het principiële verbod op reclame, waarin artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 voorziet, heeft ten slotte een nadelige impact op de kanspelsector. De operators investeren immers al jaren in hun imago om hun producten kenbaar te maken aan het grote publiek, waardoor zij het vertrouwen van klanten kunnen winnen ten nadele van de illegale operators, wier online reclame alomtegenwoordig is.

De verzoekende partijen beklemtonen dat de bestreden bepalingen niet alleen de huidige economische activiteiten raken, maar ook de toekomstige strategische plannen en groei. In werkelijkheid zijn de private operators voortaan ertoe verplicht hun ondernemingsmodel fundamenteel te herdenken en worden zij geconfronteerd met een stijging van hun operationele kosten, hetgeen de waarde van de onderneming doet dalen. Volgens de verzoekende partijen gaat de impact van de bestreden bepalingen verder dan de kanspelsector en strekt hij zich uit tot de gehele economie, doordat de tewerkstelling in de sectoren die met de gokindustrie verband houden, zoals de marketing en de dienstverlening, worden bedreigd.

A.9.3. Volgens de verzoekende partijen strekt de wet van 18 februari 2024 ertoe de bescherming van de spelers, in het bijzonder diegenen waarvan het gokgedrag problematisch is, en de volksgezondheid te versterken. Hoewel die doelstellingen legitiem zijn, neemt zulks niet weg dat de bestreden bepalingen niet pertinent zijn in het licht daarvan. Een strikte regulering van de legale operators versterkt immers in werkelijkheid de positie van de illegale operators, wier aanbod aantrekkelijker wordt gemaakt, zoals de ervaring van andere Staten duidelijk maakt. De beperkingen op artikel 27, tweede lid, tweede tot vierde zin, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, zijn overigens niet nuttig in het licht van de technologische capaciteiten van onlinespelers, die gemakkelijk meerdere spelersaccounts kunnen aanmaken. De verzoekende partijen merken op dat de Kansspelcommissie precies de contraproductieve gevolgen van de bij de bestreden wet bedoelde regeling heeft beklemtoond. Bijvoorbeeld, terwijl de goklimiet voordien op transversale wijze van toepassing was op alle accounts die verbonden zijn aan de vergunningen van een private operator, wordt die limiet voortaan vastgesteld per account en per vergunning, waardoor zij wordt verveelvoudigd. Elke spelersaccount moet bovendien voortaan worden opgesplitst naargelang van het platform en de vergunning die eraan verbonden zijn, waardoor het moeilijker wordt om de gegevens te beheren en de uitgaven van de spelers op te volgen. Het cumulatieverbod brengt de spelers in werkelijkheid in aanraking met een groter aantal goksites, hetgeen de kans vergroot dat zij zich tot illegale sites wenden.

De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het verbod op bonussen bedoeld in artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 een verschil in behandeling invoert tussen de fysieke kansspelmarkt en de onlinemarkt, ingevolge artikel 60, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999. Dat verschil maakt het illegale onlineaanbod van kansspelen aantrekkelijker. De verzoekende partijen vragen zich overigens af waarom andere sectoren die een groot risico van blootstelling aan verslaving inhouden, zoals de suiker- of alcoholindustrie, bonussen en geschenken mogen blijven aanbieden. Wat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 betreft, merken de verzoekende partijen op dat het verbod op reclame in werkelijkheid de illegale operators versterkt. Zij betreuren eveneens de omstandigheid dat de toegestane reclamevormen door de Koning worden vastgesteld, hetgeen de operators geen rechtszekerheid biedt. Daarnaast zorgt het principiële verbod op reclame ervoor dat consumenten minder goed worden geïnformeerd over de al dan niet wettigheid van goksites, hetgeen een bepaalde verwarring met zich meebrengt. De verzoekende partijen twijfelen bovendien aan de weerslag van het reclameverbod op de strijd tegen gokverslaving, aangezien verslaving een complex fenomeen is dat door verschillende andere factoren dan reclame wordt beïnvloed. Die laatste heeft eveneens een educatieve en informatieve draagwijdte, daar reclame door middel van waarschuwingen bijdraagt tot een verantwoord gokgedrag.

A.9.4. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de wetgever geen billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen de doelstelling om de spelers te beschermen en de beperkingen van het eigendomsrecht. Andere minder ingrijpende maatregelen waren denkbaar zoals een versterking van de preventie, de bestrijding van de illegale kansspelsector of het opstellen van een zwarte lijst. De wet van 18 februari 2024 voorziet bovendien in geen enkele compensatie voor de inmenging die de verzoekende partijen ondergaan. Integendeel, zij moeten de uit de bestreden bepalingen voortvloeiende financiële lasten dragen. Zij voegen eraan toe dat het in artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde cumulatieverbod feitelijk niet doeltreffend is. Wat het in artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde verbod op bonussen betreft, beklemtonen zij dat, op de onlinekansspelmarkt, een dergelijk verbod de Belgische operatoren nog meer benadeeld ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten, tot wie de spelers worden aangezet zich te wenden. De verzoekende partijen merken nog op dat, wat het in artikel 7 van de bestreden wet bedoelde verbod op reclame betreft, geen enkele studie de impact van die maatregel aantoont op de gokpreventie of op de bescherming van de spelers. De beschikbare gegevens tonen in werkelijkheid aan dat de invloed van een dergelijk verbod relatief beperkt is. De grieven van de verzoekende partijen hebben bovendien wel betrekking op het voormelde artikel 7 en niet op het koninklijk uitvoeringsbesluit ervan, aangezien de beperking van de grondrechten op die wetbepaling steunt.

A.9.5. De verzoekende partijen merken in hun memorie van antwoord op dat, voor de meeste spelers, gokken een eenmalige en recreatieve activiteit is, zoals meerdere studies aantonen, dat krasspelen een even groot risico op verslaving vertonen dan « klassieke » kansspelen en dat in België loterijspelen populairder zijn dan kansspelen, terwijl zij paradoxaal genoeg minder streng worden gereguleerd.

A.10.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de vrijheid van ondernemen, zoals zij wordt gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 15 en 16 van het Handvest en met de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

In het geval waarin het Hof zou oordelen dat het middel onontvankelijk is voor zover het is afgeleid uit de schending van de artikelen 15 en 16 van het Handvest, zouden de grieven onontvankelijk blijven wat de andere referentie-bepalingen betreft, die de vrijheid van ondernemen beschermen.

A.10.2. De verzoekende partijen voeren in een eerste onderdeel aan dat de tweede tot vierde zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, verder gaan dan hetgeen de rechtspraak van het Hof verweist, door niet alleen de cumulatie tussen meerdere vergunningen via het gebruik van dezelfde domeinnaam en bijhorende URL's, maar ook andere gevallen te verbieden, hetgeen de private operatoren belet hun economische activiteiten uit te oefenen met de middelen die zij verkiezen. Die beperkingen zijn niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van het doel om de spelers te beschermen, maar zij kanaliseren de spelers integendeel in de richting van het illegale spelaanbod, zodat de vrijheid van ondernemen van de verzoekende partijen op onevenredige wijze wordt beperkt. In het eerste oordeel vermelden de verzoekende partijen eveneens de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht.

De verzoekende partijen merken op dat het Hof reeds de cumulatie van meerdere aanvullende vergunningen van verschillende klassen via het gebruik van dezelfde domeinnaam en bijhorende URL's heeft afgekeurd. De in de bestreden bepaling bedoelde cumulatieverboden zijn echter ruimer, zonder dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt aangetoond dat dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn. De in artikel 4 van die wet bedoelde regeling is overigens niet doeltreffend, zoals de uiteenzetting met betrekking tot het eerste middel aantoont.

A.10.3. De verzoekende partijen stellen in een tweede onderdeel dat de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024, in hun geheel genomen, verschillende verbodsbepalingen bevatten die de capaciteit van de private operatoren om hun economische activiteit uit te baten volgens de methoden die zij verkiezen, sterk beperken, terwijl die bepalingen het niet mogelijk maken het doel van de bescherming van de spelers te verwezenlijken, maar integendeel het illegale kansspelaanbod versterken. De bestreden bepalingen moeten bijgevolg worden beschouwd als niet-toelaatbare beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten zoals vastgelegd in de artikelen 49 en 56 van het VWEU. De Belgische private operatoren worden, ingevolge de wet van 18 februari 2024, immers minder aantrekkelijk dan hun buitenlandse concurrenten die in Nederland of in Frankrijk zijn gevestigd, die geen soortgelijke verbodsbepalingen kennen in het kader van de uitoefening van hun activiteiten.

De verzoekende partijen brengen in herinnering dat de beperkingen van de vrijheid van ondernemen en van het vrij verkeer van diensten niet pertinent zijn in het licht van het door de wet van 18 februari 2024 nagestreefde doel. Zij beklemtonen daarnaast het feit dat de kansspelwetgeving niet coherent is, aangezien zij bestaat uit regels

die zijn versnipperd in diverse wetten en besluiten die niet op logische wijze zijn geformuleerd, zoals blijkt uit het voorbeeld van de reclame voor kansspelen. Die incoherentie tast de rechtszekerheid van de operatoren aan, die hun economische activiteiten voortdurend moeten aanpassen. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie hecht echter een groot belang aan de coherentie van de kansspelregelgeving. De verzoekende partijen herhalen overigens de door hen geformuleerde opmerking in het kader van het eerste middel, volgens welke de wetgever minder ingrijpende maatregelen had kunnen nemen. Zij voegen eraan toe dat de uitzonderingen op het reclameverbod door de Koning worden bepaald, terwijl het om een essentieel element van de kansspelregelgeving gaat, hetgeen in strijd is met de beginselen inzake delegatie.

A.11.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat wordt gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest.

Het bestreden verschil in behandeling tussen de kansspeloperatoren en de Nationale Loterij vindt volgens de verzoekende partijen wel degelijk zijn oorsprong in de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024, die nieuwe beperkingen op de uitoefening van de activiteiten van die operatoren opleggen. In het geval waarin het Hof zou oordelen dat het middel onontvankelijk is voor zover het is afgeleid uit de schending van de artikelen 20 en 21 van het Handvest, zouden de grieven overigens onvankelijk blijven wat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft.

A.11.2. De verzoekende partijen merken op dat de in de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde beperkingen en verbodsbepalingen niet van toepassing zijn op de Nationale Loterij, terwijl zij actief is op een markt die vergelijkbaar is met of zelfs identiek is aan die waarop de private operatoren hun activiteiten uitoefenen, en zij tevens producten aanbiedt die niet minder gevaarlijk of minder verslavend zijn dan die welke door die operatoren worden aangeboden. De verzoekende partijen voeren dienaangaande aan dat de « Woohoo-games » die de Nationale Loterij op haar website aanbiedt, niet kunnen worden gelijkgesteld met loterijspelen, maar dat zij wel kansspelen zijn, zonder dat zij aan de in de bestreden bepalingen aangevoerde vereisten worden onderworpen.

De verzoekende partijen komen eveneens terug op de ontwikkeling van de activiteiten van de Nationale Loterij, die oorspronkelijk ertoe strekten fondsen te verzamelen voor Belgisch Congo, en die vervolgens werden uitgebreid tot krasspelen, andere trekkingspelen, sportwedstrijden via het platform « Scoore » en andere onlinespelen zoals de « Woohoo-games ». De producten die de Nationale Loterij voortaan aanbiedt, kunnen niet worden beschouwd als minder gevaarlijk of minder verslavend dan die welke de private operatoren aanbieden. Het criterium van onderscheid waarop het bestreden verschil in behandeling steunt is bijgevolg niet pertinent ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling. In elk geval heeft het bestreden verschil in behandeling onevenredige gevolgen, aangezien er minder ingrijpende alternatieven bestaan en de door de wet van 18 februari 2024 bedoelde regeling feitelijk tot gevolg heeft dat de spelers naar het illegale gokaanbod worden doorverwezen.

A.11.3. De verzoekende partijen zijn van mening dat de Nationale Loterij daadwerkelijk aan de wet van 7 mei 1999 onderworpen is wanneer zij, met name via de website « Scoore » kansspelen aanbiedt, maar zij betwisten de bijkomende beperkingen die worden opgelegd aan de activiteit van de private operatoren. De omstandigheid dat de Nationale Loterij aan een bijzondere rechtsregeling wordt onderworpen, is in dat opzicht niet pertinent. In werkelijkheid zijn de kansspelen en de openbare loterijen soortgelijk in termen van risico voor de volksgezondheid. De verzoekende partijen vestigen de aandacht op de recente ontwikkelingen op de kansspelmarkt en preciseren dat verschil en niet-vergelijkbaarheid te dezen niet met elkaar mogen worden verward. Zij voegen eraan toe dat de Ministerraad, door te verwijzen naar de verantwoordingen van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 om de evenredigheid van het bestreden verschil in behandeling aan te tonen, de bestreden bepalingen poogt te verantwoorden door te verwijzen naar een andere rechtsnorm, hetgeen ontoelaatbaar is. De parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 is overigens zelf tegenstrijdig.

A.12.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 49 van het Handvest.

In het geval waarin het Hof zou oordelen dat het middel onontvankelijk is voor zover het is afgeleid uit de schending van artikel 49 van het Handvest, zouden de grieven onvankelijk blijven wat de andere referentie-bepalingen betreft. Het middel is bovendien daadwerkelijk onvankelijk, in tegenstelling tot wat de

Ministerraad aanvoert, aangezien artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 artikel 60, § 1, van de wet van 7 mei 1999 ingrijpend wijzigt.

A.12.2. De verzoekende partijen stellen vast dat, ingevolge artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, de schending van artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 het voorwerp uitmaakt van een strafrechtelijke sanctie. Artikel 6 verbiedt echter « elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden », hetgeen in strijd is met de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die inherent zijn aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt gepreciseerd dat artikel 6 is geïnspireerd op een definitie uit het Nederlandse stelsel van kansspelen, maar dat dient te worden vastgesteld dat die definitie niet wordt gebruikt in het kader van strafbare feiten, maar enkel in het kader van de preventie van gokverslaving. Bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 is de wetgever bovendien afgeweken van het begrip « bonus » dat in de rechtspraak van Raad van State wordt uiteengezet en dat wordt beperkt tot reizen, maaltijden, drankjes, geschenken en prijsverminderingen. Daartegenover is de in de bestreden bepaling in aanmerking genomen definitie ruimer voor zover zij « elk voordeel » beoogt, een begrip dat op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd.

Zaak nr. 8314

A.13.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024, van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten gewaarborgd bij de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet en bij artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van het eigendomsrecht en van het recht op de bescherming van de eigendom gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, ten slotte, van de vrijheid van ondernemen gewaarborgd bij artikel 16 van het Handvest, in samenhang gelezen met artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, is het middel daadwerkelijk ontvankelijk, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof.

A.13.2. De verzoekende partijen merken vooraf op dat de wet van 18 februari 2024 op een verkeerde juridische redenering steunt voor zover zij ervan uitgaat dat de reclame voor kansspelen enkel kan worden toegestaan wanneer er gegronde redenen bestaan om die activiteit toe te laten, terwijl de reclame voor een commerciële activiteit, in werkelijkheid, een daadwerkelijk recht is dat voortvloeit uit de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie, uit de vrijheid van ondernemen, uit de vrijheid van meningsuiting en uit het eigendomsrecht. De verzoekende partijen relativeren overigens de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk de bescherming van de spelers en de volksgezondheid. Volgens hen zijn de kansspelen niet problematisch op zich, aangezien zij niet automatisch een verslaving veroorzaken. De grote meerderheid van de Belgen gokken wel eens zonder daarom verslaafd te zijn. In werkelijkheid wenst de wetgever een heel precieze doelgroep te beschermen door middel van het verbod op reclame. De wetgever heeft bovendien gewoonweg de reclamepraktijken willen verbieden om reden van sommige gevolgen van reclame die de oorzaak zouden zijn van de normalisering van de deelname aan kansspelen. De gevolgen van de reclame op de spelers hangen echter af van de inhoud ervan en niet van de reclame op zich.

A.13.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen niet pertinent zijn in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstelling. Zij brengen het grote onlineaanbod aan illegale kansspelen naar voren. Zonder reclame voor legale kansspelen dreigt het publiek zich enkel tot het illegale aanbod te wenden. De bestreden maatregelen beklemtonen derhalve het problematische karakter van de door de wetgever aangevoerde situaties, in plaats van de spelers te beschermen. In werkelijkheid is het wel degelijk de reclame zelf die toelaat de spelers te kanaliseren in de richting van het legale kansspelaanbod, aangezien de operatoren hun aanbod kenbaar moeten kunnen maken aan de consument, zoals de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds heeft beklemtoond. De wetgever toont overigens niet aan dat de inmenging in de grondrechten die zijn gewaarborgd bij de in het middel vermelde bepalingen berust op concrete en nauwkeurige wetenschappelijke gegevens waaruit blijkt dat de bestreden maatregelen pertinent zijn in het licht van de nagestreefde doelstelling.

A.13.4. De verzoekende partijen zijn bovendien van mening dat de bestreden bepalingen de zwaarste inmenging in de uitoefening van de grondrechten vormen, namelijk een volstrekt verbod op reclame, terwijl tal van alternatieve en minder ingrijpende maatregelen het eveneens mogelijk maken de nagestreefde doelstelling te bereiken. In het bijzonder heeft de wetgever zich geen vragen gesteld bij de inhoud van de reclame, noch bij de risicobevolking, noch bij de probleemcategorieën van kansspelen. Hij had aldus de inhoud van de reclame kunnen sturen door de aandacht te vestigen op preventie, mechanismes in te voeren om gokverslaafden op te sporen en uit

te sluiten of nog zich op spelen te richten naargelang de hogere risico's op gokverslaving die zij kunnen betekenen. De verzoekende partijen stellen bovendien vast dat de wetgever het niet nodig heeft geacht de reclame voor alcohol te verbieden ondanks de negatieve invloed die de reclame voor dat product op de bevolking uitoefent.

A.13.5. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aangeeft, kan het bestreden verbod op reclame niet aan het koninklijk besluit van 27 februari 2023 worden toegeschreven, maar vloeit het wel degelijk voort uit de bestreden bepaling zelf. Naast het feit dat dat koninklijk besluit als illegaal moet worden beschouwd, is het het artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 dat een dergelijk verbod invoert.

A.14.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, lid 1, en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheidsbeginsel, met het recht op toegang tot een rechter en met het wettigheidsbeginsel. De verzoekende partijen stellen dat de bestreden bepalingen in werkelijkheid tot doel hebben *a posteriori* een rechtsgrond te verlenen aan een verordend besluit dat thans voor de Raad van State wordt betwist, teneinde dat rechtscollege te beletten uitspraak te doen over het aan hem voorgelegde geschil.

A.14.2. Een van de verzoekende partijen heeft immers een beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 ingesteld bij de Raad van State. Dat beroep is thans hangende. In dat kader klaagt die verzoekende partij met name de omstandigheid aan dat dat koninklijk besluit ertoe leidt dat een daadwerkelijk verbod op reclame voor kansspelen wordt ingevoerd, terwijl de delegatie aan de Koning op grond van artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, vóór de wijziging ervan bij de wet van 18 februari 2024, enkel ertoe strekte de Koning de machtiging te verlenen om de nadere regels van de reclame te bepalen.

Volgens de verzoekende partijen verlenen de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 met terugwerkende kracht juridische grondslag aan het voormelde koninklijk besluit, hetgeen in beginsel verboden is aangezien een dergelijk procedé afbreuk doet aan de gewettigde verwachtingen van de rechtszoekenden. Zodoende vormen de bestreden bepalingen bovendien een kennelijke inmenging in de rechtsprekende functie van de Raad van State. De verzoekende partijen merken dienaangaande op dat de terugwerkende kracht enkel wordt aanvaard indien die absoluut noodzakelijk voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever. Aan die voorwaarden is te dezen niet voldaan, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof en de Raad van State.

A.15.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 5 van de wet van 18 februari 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 4, 5, 7, 14 en 15 van de wet van 10 mei 2007 « ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie ». De verzoekende partijen klagen het verschil in behandeling aan tussen meerderjarigen tussen 18 en 21 jaar en meerderjarigen ouder dan 21 jaar, aangezien de uniformisering van de minimumleeftijd van 21 jaar voor de deelname aan kansspelen geen enkel positief effect heeft op de bescherming van jonge meerderjarigen.

A.15.2. Volgens de verzoekende partijen bestond de doelstelling van de wetgever bij de aanneming van de bestreden bepaling erin meer duidelijkheid te brengen en de uitvoering van de kansspelwetgeving te vergemakkelijken. Die praktische overwegingen zijn echter geen legitieme doelstelling die een rechtstreekse discriminatie op grond van leeftijd kan verantwoorden. De in artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde maatregel is overigens niet passend om een mogelijke doelstelling, met name het beschermen van jonge meerderjarigen, te verwezenlijken. De onlineweddenschappen of de weddenschappen in een wedkantoor vertonen immers niet het risico van gewenning dat in de parlementaire voorbereiding naar voren wordt gebracht, wat precies de reden is waarom de voor weddenschappen toegepaste minimumleeftijd steeds op 18 jaar werd vastgelegd. De wetgever voert geen enkele andere omstandigheid aan die een verhoging van de vereiste leeftijd kan verantwoorden. De grote meerderheid van de personen die inrichtingen klasse III, namelijk cafés, bezoeken, zijn niet van plan om te gokken, temeer omdat het type en het aantal vergunde machines in drankgelegenheden reeds sterk beperkt zijn. Het risico dat de wetgever wil neutraliseren door de aanneming van de bestreden bepaling is dus nagenoeg onbestaand, zodat het verbod om aan kansspelen deel te nemen in de inrichtingen klasse III onder de leeftijd van 21 jaar, niet passend is. De verzoekende partijen merken in elk geval op dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een verschil in behandeling op grond van een minimumleeftijd tussen de inrichtingen klasse III, enerzijds, en de inrichtingen klasse I en II, anderzijds, redelijk is verantwoord.

A.15.3. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de bestreden bepaling het omgekeerde effect heeft van wat wordt verwacht, namelijk jonge meerderjarigen aan te zetten illegale kansspelinrichtingen en -websites te bezoeken. Het bestreden verschil in behandeling is overigens niet noodzakelijk om de nagestreefde

beschermingsdoelstelling te bereiken, aangezien maatregelen die minder afbreuk doen aan de vrijheden denkbaar zijn om in een kader te voorzien voor de deelname van jonge spelers onder de 21 jaar. In dat verband beklemtonen de verzoekende partijen dat de regeling van vóór de wet van 18 februari 2024 het juist toeliet een evenwicht tot stand te brengen, in voorkomend geval door middel van sommige aanvullende begeleidingsmaatregelen die specifiek op jonge spelers zijn gericht.

A.15.4. De bestreden bepaling is bovendien volledig onevenredig in het licht van de nagestreefde beschermingsdoelstelling. Zij houdt allereerst geen rekening met het individuele gedrag en de persoonlijke omstandigheden van de spelers, terwijl alle meerderjarige spelers jonger dan 21 jaar niet noodzakelijkerwijs kwetsbaar zijn of aan risico's van gewenning onderhevig zijn. In werkelijkheid gaat artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 uit van een uitzonderlijk geval om een algemene regel in te stellen. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de bestreden wet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht van meerderjarigen om vanaf 18 jaar alle handelingen van het burgerlijk leven te verrichten, zoals in bepaalde passages van de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt beklemtoond. België blijkt overigens het enige Europese land dat op eenvormige wijze een minimumleeftijd van 21 jaar oplegt. De verzoekende partijen merken nog op dat de wetgever de minimumleeftijd om alcohol of tabak te kopen niet op 21 jaar heeft willen vastleggen, terwijl die producten blootstellen aan aanzienlijke risico's van gewenning. Zij preciseren eveneens dat, met toepassing van artikel 6.13 van het Burgerlijk Wetboek, minderjarigen ouder dan zestien jaar buitencontractueel aansprakelijk kunnen worden gesteld.

A.16.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 5, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen gewaarborgd bij artikel 16 van het Handvest. De verzoekende partijen klagen het door de bestreden bepalingen veroorzaakte verschil in behandeling aan tussen, enerzijds, de loterijspelen waarvoor de Nationale Loterij het monopolie heeft en, anderzijds, de kansspelen en weddenschappen.

A.16.2. De verzoekende partijen merken vooraf op dat, met toepassing van artikel 67 van het tussen de Nationale Loterij en de Belgische Staat gesloten beheerscontract, een wijziging van de kansspelwetgeving had moeten leiden tot een aanpassing van de verplichtingen van de Nationale Loterij, hetgeen te dezen niet is gebeurd. Krachtens artikel 64 van dat beheerscontract is de Belgische Staat voor het overige ertoe gehouden een gelijk speelveld te creëren tussen de private operatoren en de Nationale Loterij.

A.16.3. De verzoekende partijen doen gelden dat het bestreden verschil in behandeling niet is verantwoord door een doel van consumentenbescherming. Zij merken op dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 niet wordt uitgelegd waarom de Nationale Loterij aan de bestreden regelgeving ontsnapt. Bovendien kunnen de eigen karakteristieken van de Nationale Loterij het aangeklaagde verschil in behandeling niet motiveren. De omstandigheid dat de loterijspelen worden georganiseerd door een monopolistisch overheidsbedrijf dat bepaalde taken van openbare dienst nastreeft en dat de Nationale Loterij een deel van haar winsten herverdeelt, beschermt de consumenten geenszins tegen de gevaren van het gokken. Bovendien is de klassieke bewering volgens welke de openbare loterijen niet een even hoog risico op verslaving voor de spelers vertonen, thans achterhaald, in het bijzonder wat betreft de onlinespelen van de Nationale Loterij, die risico's met zich meebrengen die soortgelijk zijn aan die welke kansspelen met zich meebrengen, zoals uit meerdere studies blijkt. Zowel de Nationale Loterij als de private operatoren nemen overigens deel aan de opdracht om de spelers in de richting van de legale markt te kanaliseren.

Volgens de verzoekende partijen is het onderscheid tussen de kansspelen en bepaalde loterijspelen vervaagd. Dit is met name het geval van de « Woohoo-games » die de Nationale Loterij op haar website aanbiedt en die normalerwijs door de wet van 7 mei 1999 zouden moeten worden geregeld, zoals de Kansspelcommissie heeft kunnen beklemtonen. Die spelen vereisen een constante interactie met de speler en hebben een speels aspect, net zoals de « klassieke » kansspelen. De verzoekende partijen preciseren nog dat het abusieve karakter van de regelgeving die de Nationale Loterij geniet, reeds werd aangeklaagd door parlementsleden. Zij voegen eraan toe dat de aan de Nationale Loterij opgelegde beperkingen haar net toelaten haar monopolie uit te oefenen en een machtspositie in te nemen en dat zij in dat kader is vrijgesteld van een aantal verplichtingen die aan de private operatoren worden opgelegd. Bovendien trekt de sportsponsoring van de Nationale Loterij zonder twijfel de spelers aan. De verzoekende partijen zelf voeren maatregelen in die ertoe strekken de spelers te beschermen tegen de risico's van verslaving, zowel online als in hun fysieke inrichtingen, zodat de soortgelijke, en zelfs minder beschermende maatregelen van de Nationale Loterij het bestreden verschil in behandeling niet kunnen verantwoorden.

A.16.4. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het Hof van Justitie van de Europese Unie een coherentietoetsing van de betrokkenheid van de overheid uitvoert in het licht van het zogenaamd nagestreefde doel. Aangezien de Nationale Loterij een beleid voert dat is gericht op de expansie van kansspelen en dat wordt gekenmerkt door de creatie van nieuwe spelen en de reclame ervoor, is het dienaangaande incoherent om beperkende maatregelen te nemen ten aanzien van de private operatoren om de consumenten te beschermen, terwijl de reclame van die operatoren ertoe bijdraagt de spelers te kanaliseren, en om de Loterij van die maatregelen vrij te stellen, precies voor kanalisatiedoelinden. Volgens de verzoekende partijen zijn de bestreden bepalingen niet pertinent, noch coherent. In werkelijkheid versterken zij het monopolie van de Nationale Loterij, doen zij de zichtbaarheid en de aantrekkelijkheid van de private operatoren teniet, ten nadele van de vrijheid van ondernemen en van hun economische belangen, en verminderen zij de bescherming van de consumenten omdat de kanalisatie minder doeltreffend wordt.

A.16.5. De verzoekende partijen zijn van mening dat het bestreden verschil in behandeling niet noodzakelijk is om het doel van consumentenbescherming te bereiken. Zij brengen in herinnering dat de wetgever maatregelen had kunnen nemen die minder afbreuk doen aan de rechten en vrijheden van de private operatoren. De betwiste discriminatie had bovendien kunnen worden vermeden indien de bestreden bepalingen zonder onderscheid van toepassing waren geweest op de kansspelen en de openbare loterijen, mits bepaalde uitzonderingen voor de spelen met een laag risico op verslaving.

A.16.6. De verzoekende partijen voeren nog aan dat het bestreden verschil in behandeling onevenredig is voor zover het de private operatoren belet om bekendheid te verwerven bij potentiële consumenten en om de concurrentie met de openbare loterijen aan te gaan. In werkelijkheid leidt de wet van 18 februari 2024 de klanten jonger dan 21 jaar weg van de private operatoren en naar de Nationale Loterij. De consumenten worden eveneens naar illegale sites gestuurd. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat België het enige land in Europa is dat een openbare operator bevoordeelt door hem het monopolie van de openbare loterijen toe te kennen en door de reclame te verbieden voor de privésector. Zij verduidelijken dat verschillende wetsinitiatieven werden neergelegd om te vermijden dat de Nationale Loterij gunstiger wordt behandeld dan de private operatoren, maar dat die initiatieven niet zijn aangenomen.

A.16.7. In hun memorie van antwoord vorderen de verzoekende partijen in ondergeschikte orde dat de bestreden bepalingen worden beschouwd als discriminerend voor zover zij niet van toepassing zijn op de Nationale Loterij wanneer zij spelen zoals « Woohoo-games » aanbiedt.

A.17. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 5, 6 en 7 van de wet van 18 februari 2024. De verzoekende partijen klagen de gelijke behandeling aan van de onlinespelen, enerzijds, en de « fysieke » spelen die enkel fysiek toegankelijk zijn, anderzijds. Zij stellen dat die categorieën van spelen niet vergelijkbaar zijn ten opzichte van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, aangezien de wet van 18 februari 2024 in essentie ertoe strekt een kader te bieden voor de snelle ontwikkeling van onlinespelen, die een hoger risico op verslaving vertonen dan fysieke spelen, zoals uit meerdere studies blijkt. Aangezien het verbod op reclame niet pertinent, noch noodzakelijk, noch evenredig is wat de onlinespelen betreft, die aan een hoger risico op verslaving blootstellen, geldt bovendien dezelfde vaststelling *a fortiori* voor de fysieke spelen.

Zaak nr. 8315

A.18.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU, door artikel 4 van de wet van 18 februari 2024. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, is het middel wel degelijk ontvankelijk, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof.

A.18.2. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de beperkingen die zijn bepaald in artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 een beperking van het vrij verrichten van diensten voor de in het buitenland gevestigde houders van vergunningen klasse A+, B+ of F1+ uitmaken. In een tweede onderdeel beweren zij dat het de Ministerraad toekomt concreet aan te tonen dat de voormelde beperkingen zijn verantwoord ten aanzien van de artikelen 56 en volgende van het VWEU. In dat verband merken zij op dat de studies waarop de Ministerraad de aandacht heeft gevestigd, niet neutraal zijn en dat zij onbetrouwbaar zijn. Hoe dan ook houden het bestaan van een discretionaire bevoegdheid van de wetgever inzake kansspelen en de bekommernis om zich te voegen naar de rechtspraak van het Hof geen vrijstelling in van de vereiste om het evenredige karakter van de bestreden maatregel aan te tonen.

A.18.3. In een derde onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 een discriminatie op grond van nationaliteit doet ontstaan. De wet van 7 mei 1999 stelt het verkrijgen van een vergunning A+, B+ of F1+ immers afhankelijk van de voorwaarde reeds een vergunning A, B of F1 met betrekking tot de fysieke exploitatie van kansspelen te bezitten. Om kansspelen via instrumenten van de informatiemaatschappij te kunnen aanbieden, is een kansspeloperator bijgevolg ertoe gehouden vooraf een fysieke inrichting te openen en te laten erkennen in België. Het is met andere woorden, in België, absoluut onmogelijk voor de operatoren die buiten het Belgische grondgebied zijn gevestigd en die geen fysieke kansspelinrichting in België willen oprichten, om enige vergunning te verkrijgen teneinde online kansspelen aan te bieden. Artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 versterkt die discriminerende situatie, aangezien het het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van onlinespelen onlosmakelijk verbindt met het verkrijgen van een vergunning om fysieke spelen aan te bieden.

Het in artikel 4 van de bestreden wet bedoelde cumulatieverbod doet buitenlandse operatoren overigens meer hinder ondervinden dan nationale operatoren, aangezien het internet het belangrijkste middel is om de Belgische markt legaal te betreden. Na een minimale fysieke aanwezigheid in België te hebben gevestigd, wensen buitenlandse operatoren immers vooral een aanbod van onlinekansspelen te ontwikkelen, zodat het bestreden verbod hun een middel ontzegt om volledig actief te worden op de Belgische markt. Ten slotte vloeit de discriminatie op grond van nationaliteit ook voort uit de omstandigheid dat het bestreden verbod niet van toepassing is op de operatoren die eveneens gemachtigd zijn om openbare loterijen te organiseren, te dezen de Belgische Nationale Loterij.

A.18.4. In een vierde onderdeel beweren de verzoekende partijen dat de in artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde beperkingen niet worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, of op zijn minst dat die dwingende reden niet op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd. Volgens de verzoekende partijen bestaat de te dezen beoogde dwingende reden van algemeen belang erin zich te voegen naar de rechtspraak van het Hof. De in de parlementaire voorbereiding vermelde rechtspraak heeft evenwel betrekking op een internrechtelijke situatie, namelijk een verschil in behandeling tussen de regeling van de « fysieke » vergunningen en die van de « virtuele » vergunningen. De verzoekende partijen merken op dat een dergelijk doel geen dwingende reden van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie uitmaakt.

Indien de nagestreefde dwingende reden van algemeen belang moet worden beschouwd als zijnde het doel om de spelers te beschermen, beweren de verzoekende partijen dat dat doel hoe dan ook niet op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd, aangezien de Nationale Loterij en de spelen die zij aanbiedt, niet worden beoogd in de bestreden bepaling, terwijl die spelen niet minder verslavend zijn dan de « klassieke » kansspelen. Hoe dan ook toont de Ministerraad niet aan dat er daadwerkelijk een dwingend probleem bestaat waaraan de bestreden bepaling zou moeten tegemoet komen.

A.18.5. In een vijfde onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden bepaling niet adequaat is ten aanzien van het nagestreefde doel van algemeen belang, aangezien de gevolgen ervan indruisen tegen de bescherming van de spelers. Indien het aantal spelersaccounts zich vermenigvuldigt, kunnen problematische spelgedragingen immers niet meer gemakkelijk worden opgespoord. Bovendien zullen de spelers, door de verveelvoudiging van de minimale inzetbedragen, op al hun accounts grotere bedragen kunnen uitgeven dan in het verleden. De verzoekende partijen beklemtonen ook dat de bestreden bepaling spelers ertoe aanzet zich te wenden tot illegale kansspelwebsites en dat de verslavingsrisico's vóór alles voortvloeien uit de bijzondere aard van het in het geding zijnde kansspel. Ten slotte brengen de verzoekende partijen in herinnering dat de Nationale Loterij aan het in de bestreden bepaling bedoelde cumulatieverbod ontsnapt. Die kan de spelers vanop haar website dus doorsturen naar de website « Scoore », haar dochteronderneming voor sportweddenschappen, en omgekeerd.

A.18.6. In een zesde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de in de bestreden bepaling bedoelde beperkingen niet noodzakelijk zijn om de zogenaamde dwingende reden van algemeen belang na te streven. In dat verband merken zij op dat de draagwijdte van artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 verder gaat dan de vereisten die voortvloeien uit de in de parlementaire voorbereiding vermelde rechtspraak van het Hof en dat de Kansspelcommissie heeft beklemtoond dat andere, minder inbreuk makende maatregelen het doel om de spelers te beschermen konden bereiken. In een zevende onderdeel beweren de verzoekende partijen dat de schending van artikel 56 van het VWEU noodzakelijkerwijs een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met zich meebrengt.

A.19.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door artikel 5 van de wet van 18 februari 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU.

A.19.2. In een eerste onderdeel beklemtonen de verzoekende partijen dat de verhoging van de minimumleeftijd om deel te nemen aan kansspelen tot een verlies van hun klantenkring leidt en de diensten die zij aanbieden, minder aantrekkelijk maakt. Zij voegen eraan toe dat meerderjarige personen die jonger zijn dan 21 jaar en afkomstig uit een andere lidstaat en die zich naar België begeven, geen toegang meer kunnen hebben tot die spelen, terwijl die praktijk wordt toegestaan in hun land van herkomst. In een tweede onderdeel beweren de verzoekende partijen dat het de Ministerraad toekomt aan te tonen dat de in artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde beperking verantwoord is ten aanzien van artikel 56 van het VWEU. In een derde onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden bepaling een discriminatie op grond van nationaliteit met doet ontstaan, aangezien zij geen betrekking heeft op de Nationale Loterij.

A.19.3. In een vierde onderdeel beweren de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling niet wordt verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, of, op zijn minst, dat die dwingende reden niet op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd. Zij doen gelden dat de minimumleeftijd die is vastgelegd op 21 jaar, zogenaamd wordt verantwoord door de nood aan meer duidelijkheid. Dat doel vormt geen dwingende reden van algemeen belang. De door de Nationale Loterij aangeboden spelen worden trouwens niet beoogd. De wetgever voert overigens geen enkele reden aan die het inadequate karakter van de vroegere minimumleeftijd, die was vastgelegd op 18 jaar, zou kunnen aantonen. Ten slotte is de bestreden leeftijdsgrens niet coherent, aangezien de wetgever gewoonlijk een progressieve aanpak van de bescherming van jonge consumenten aanneemt, met name inzake alcohol, waarvan de verkoop verboden is voor jongeren die jonger zijn dan 16 jaar en jonger dan 18 jaar wat sterke alcohol betreft, en aangezien jongeren van 18 tot 21 jaar toegang kunnen hebben tot de door de Nationale Loterij aangeboden kansspelen. Die is in werkelijkheid de begunstigde van de bestreden bepaling, omdat zij voortaan bij jonge spelers een monopolie geniet.

A.19.4. In een vijfde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden beperking het niet mogelijk maakt om de doelstellingen van duidelijkheid en bescherming van jonge spelers te bereiken, aangezien die worden blootgesteld aan de producten van de Nationale Loterij, waarvan sommige dezelfde kenmerken hebben als de kansspelen die door private operatoren worden aangeboden. Bovendien worden die spelers voortaan ertoe aangezet zich te wenden tot een illegaal kansspel aanbod, aangezien private operatoren hun kanaliserende rol niet meer kunnen vervullen. In een zesde onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden bepaling niet noodzakelijk is, aangezien een graduele en gedifferentieerde regelgeving, met een leeftijdscontrole, mogelijk zou zijn geweest en aangezien het gevaarlijke karakter van het kansspel niet afhangt van de kenmerken die eigen zijn aan elk spel. In een zevende onderdeel beweren zij dat de schending van artikel 56 van het VWEU de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met zich meebrengt.

A.20.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, is het middel wel degelijk ontvankelijk, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof.

A.20.2. In een eerste onderdeel beweren de verzoekende partijen dat het reclameverbod voor kansspelen een beperking van het vrij verrichten van diensten uitmaakt, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In dat verband beklemtonen zij dat de aan de Koning gelaten afwijkmogelijkheid niet wordt afgebakend, zodat zij volledig onder diens discretionaire bevoegdheid valt. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het aan de Ministerraad staat om aan te tonen dat het in artikel 7 van de bestreden wet bedoelde verbod verantwoord is ten aanzien van artikel 56 van het VWEU.

Volgens de verzoekende partijen kunnen de beweringen van de Ministerraad volgens welke, enerzijds, artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 zich ertoe beperkt kracht van wet te geven aan een reeds bestaand reclameverbod, dat is opgenomen in een koninklijk besluit, en, anderzijds, de daadwerkelijke beperking van reclame net in een dergelijk besluit zou zijn vervat, niet kunnen worden gevolgd. Het is immers wel degelijk de bestreden bepaling zelf die voortaan in de beperking van reclame voorziet, daarenboven onder striktere voorwaarden dan vroeger, aangezien voortaan in een echt verbod wordt voorzien, behoudens de door de Koning bepaalde uitzonderingen. Hoe dan ook is het koninklijk besluit van 27 februari 2023 zelf onwettig en heeft de bevoegdheid van het Hof enkel betrekking op wetbepalingen, zodat het geen rekening dient te houden met de eventuele maatregelen waarin administratieve handelingen met een reglementaire draagwijdte voorzien. Bovendien bestaat er een fundamenteel verschil tussen een principieel reclameverbod en een omlijnende machtiging.

A.20.3. In een derde onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 een discriminatie op grond van nationaliteit doet ontstaan. Met toepassing van die bepaling mogen de in het buitenland gevestigde kansspeloperators immers geen reclamecampagnes voeren vanop een website die toegankelijk is vanop het Belgische grondgebied, noch sportploegen sponsoren indien de beelden ervan in het openbaar kunnen worden verspreid in België. Het reclameverbod heeft dus een discriminerend extraterritoriaal effect. Bovendien worden lokale kansspeloperators minder benadeeld omdat zij een grotere bekendheid genieten bij het publiek, met name via hun netwerk van fysieke inrichtingen, en worden zij niet geconfronteerd met het risico dat de reclame in het buitenland een schending van artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 uitmaakt. Bovendien heeft die bepaling geen betrekking op de Nationale Loterij. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de artikelen 5 en 9 van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 geen weerslag hebben op het discriminerende karakter van artikel 7 van de wet van 18 februari 2024. Zij merken eveneens op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds heeft vastgesteld dat een absoluut reclameverbod in België voor kansspeloperators in strijd was met het recht van de Europese Unie in zoverre het een discriminatie op grond van nationaliteit deed ontstaan. Te dezen kan de omstandigheid dat afwijkingen kunnen worden toegekend bij koninklijk besluit, die vaststelling niet wijzigen, aangezien het koninklijk besluit van 27 februari 2023 thans niet in enige afwijking voor de in het buitenland gevestigde kansspeloperators voorziet en aangezien die uitzonderingen op discretionaire wijze worden vastgesteld bij een uitvoeringsbesluit. Ten slotte beweren de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling een onrechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit doet ontstaan, aangezien de buitenlandse operators meer online dan in fysieke inrichtingen actief zijn op de Belgische markt.

A.20.4. In een vierde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 7 van de bestreden wet niet wordt verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, aangezien die geenszins wordt gepreciseerd. In dat verband toont de Ministerraad helemaal niet aan dat die maatregel ertoe strekt een probleem van volksgezondheid op te lossen en consumenten te beschermen. Bovendien vloeit de regeling van artikel 7 niet voort uit een samenhangend en stelselmatig beleid. Door het reclameverbod kunnen private operators hun rol van kanalisatie van de spelers immers niet meer vervullen. De parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling zelf laat uitschijnen dat reclame in dat verband noodzakelijk is. Bovendien zijn kansspelen niet minder gevaarlijk dan de door de Nationale Loterij aangeboden spelen, waarop het voormelde verbod geen betrekking heeft. De omstandigheid dat de Koning vrijstelling kan verlenen van het reclameverbod te verlenen, kan de voorgaande vaststellingen niet wijzigen, aangezien Zijn bevoegdheid niet wordt afgebakend en aangezien die machtiging de betrokken operators geen enkele waarborg van rechtszekerheid biedt.

De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het reclameverbod de illegale markt kan versterken, zoals de Kansspelcommissie heeft bevestigd. In dat verband neemt de overheid onvoldoende maatregelen om het illegale aanbod te bestrijden. Bovendien kan de bescherming van de volksgezondheid en van de spelers geen geldige grondslag vormen voor een volledig reclameverbod, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zij preciseren eveneens dat de bestreden bepaling een te ruime definitie van reclame omvat, die afwijkt van de definitie die is bedoeld in artikel I.8, 13°, van het Wetboek van economisch recht, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft kunnen beklemtonen. In werkelijkheid wordt alle communicatie met betrekking tot kansspelen mogelijkwerij beoogd, zelfs die zonder enige impact op het gedrag van de spelers, zonder dat de bestreden bepaling in dat verband beperkingen oplegt. Bijgevolg doet de bestreden bepaling ook afbreuk aan de rechtszekerheid van de private operators. De verzoekende partijen merken eveneens op dat maatregelen die het vrij verrichten van diensten minder aantasten, konden worden overwogen, met name de invoering van een aantal flankerende regels rond reclame, de opsomming van uitzonderingen op het reclameverbod in de wet en een overgangsperiode voor een toereikende duur. Artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 is dus onevenredig.

A.20.5. In een vijfde onderdeel beweren de verzoekende partijen dat de schending van artikel 56 van het VWEU de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met zich meebrengt.

A.21.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending, van artikel 102, eerste alinea, van het VWEU, in samenhang gelezen met artikel 106, lid 2, van het VWEU, door de artikelen 4, 5 en 7 van de wet van 18 december 2024. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen dat uit de structuur van het verzoekschrift duidelijk blijkt dat die referentie-bepalingen worden aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het niet vermelden van die grondwetsartikelen berust op een materiële vergissing. Hoe dan ook is het Hof ertoe gehouden dat middel ambtshalve te onderzoeken in zoverre het is afgeleid uit de schending van bepalingen van primair recht van de Europese Unie, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De verzoekende partijen merken allereerst op dat de in het middel aangehaalde referentie bepalingen van toepassing zijn op de kansspelmarkt en dat de Nationale Loterij de bij artikel 106 van het VWEU toegestane maatregelen niet kan genieten. Bovendien zijn de bestreden bepalingen niet van toepassing op de Nationale Loterij, terwijl artikel 102 van het VWEU de Belgische Staat verbiedt om bijzondere of uitsluitende rechten te verlenen die een risico van misbruik van machtspositie creëren, hetgeen het geval is wanneer de uitoefening van die rechten de mededinging op een bepaalde markt uitschakelt. De verzoekende partijen merken op dat de kansspelmarkt reeds wordt gekenmerkt door een verzwakte mededinging wegens de prerogatieven die zijn toegekend aan de Nationale Loterij, die voortaan een monopolie geniet bij jongeren van 18 tot 21 jaar. Te dezen bestaat er dus misbruik van machtspositie, of op zijn minst een risico op dergelijk misbruik. Bovendien preciseren de verzoekende partijen dat zij het monopolie van de Nationale Loterij inzake loterijspelen niet betwisten, maar wel de bestreden bepalingen als dusdanig, die haar de mogelijkheid bieden om misbruik te maken van haar machtspositie op de markt van de loterijspelen met een nadelig effect op de verwante kansspelmarkt.

A.21.2. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van artikel 106, lid 2, van het VWEU door de artikelen 4, 5 en 7 van de wet van 18 december 2024. Dat middel is ontvankelijk, om de redenen die zijn uiteengezet met betrekking tot de ontvankelijkheid van het vierde middel.

De verzoekende partijen zijn van mening dat de aan de Nationale Loterij verleende uitsluitende rechten niet worden verantwoord door een taak van algemeen belang. De activiteit van de Nationale Loterij kan immers niet worden gelijkgesteld met een dienst van algemeen economisch belang in de zin van het recht van de Europese Unie, aangezien de door de Nationale Loterij aangeboden gokdiensten ook worden verleend op de private markt en aangezien de uitsluitende rechten die zij geniet, ruimer zijn dan hetgeen strikt noodzakelijk is om een taak van algemeen belang te vervullen.

A.21.3. Het zesde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 5 van de wet van 18 februari 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 « betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/1535), dat aan de lidstaten de verplichting oplegt om elk ontwerp voor een technisch voorschrift in de zin van die richtlijn mee te delen aan de Europese Commissie. Volgens de verzoekende partijen heeft de Belgische Staat enkel de artikelen 4 en 7 van de wet van 18 februari 2024 meegedeeld aan de Europese Commissie.

In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aangeeft, is het middel ontvankelijk, aangezien de schending van artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie met zich meebrengt en aangezien het Hof hoe dan ook bevoegd is om de inachtneming te controleren van een vereiste van kennisgeving die wordt opgelegd door het recht van de Europese Unie. Bovendien vormt artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 daadwerkelijk een regel betreffende diensten in de zin van de voormelde richtlijn, aangezien hij in bijzondere regels voor de diensten van de informatiemaatschappij voorziet.

A.22.1. Het zevende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 4 van de wet van 18 februari 2024. De verzoekende partijen klagen de omstandigheid aan dat het in de bestreden bepaling bedoelde verbod niet van toepassing is op de operatoren die houder zijn van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ die bovendien ertoe zijn gemachtigd openbare loterijen aan te bieden via instrumenten van de informatiemaatschappij, hetgeen het geval is voor de Nationale Loterij via haar belangrijkste website en haar dochteronderneming « Scoore ». Zij merken op dat de door de Nationale Loterij aangeboden spelen aan dezelfde risico's blootstellen als de spelen die worden aangeboden door private operatoren en dat de Kansspelcommissie zelf reeds heeft beklemtoond dat de spelen van de Nationale Loterij verwant zijn met kansspelen in de zin van de wet van 7 mei 1999. De verzoekende partijen voeren aan dat dat verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is, aangezien in de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet wordt gepreciseerd dat zowel de Nationale Loterij als de private operatoren op dezelfde wijze moeten worden behandeld, zodat de wetgever volkomen van koers is veranderd zonder de minste uitleg te geven.

De verzoekende partijen preciseren dat hun grieven geen betrekking hebben op artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999, dat als grondslag dient voor het verschil tussen kansspelen en openbare loterijen, maar dat zij betrekking hebben op de pertinentie van dat onderscheid om het toepassingsgebied van artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 te bepalen. Bovendien kan het bestreden verschil in behandeling niet worden verantwoord door een kanalisatiedoelstelling, aangezien de door de Nationale Loterij aangeboden spelen niet minder gevaarlijk zijn dan kansspelen.

A.22.2. Het achtste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 4, 5 en 7 van de wet van 18 februari 2024, in zoverre de bestreden bepalingen niet van toepassing zijn op de Nationale Loterij. De verzoekende partijen preciseren dat het middel geen betrekking heeft op artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999, in tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert, zodat het middel ontvankelijk is. Volgens de verzoekende partijen berust het verschil in behandeling tussen de Nationale Loterij en de private operatoren, die vergelijkbare categorieën van personen zijn, niet op een objectief criterium. Historisch gezien werden de door de Nationale Loterij georganiseerde spelen beschouwd als zijnde verschillend van kansspelen wegens het gebrek aan actieve medewerking van de speler en wegens de beperkte openingstijden van de verkooppunten, hetgeen thans niet meer het geval is ten aanzien van het aanbod van de Nationale Loterij op haar website. Hoe dan ook kan het laatste klassieke verantwoordingscriterium voor het differentiëren van de regeling die eigen is aan de Nationale Loterij, met name de omstandigheid dat haar winst wordt teruggestort voor doeleinden van openbaar belang, ieder verschil in behandeling niet op absolute wijze verantwoorden, zoniet zouden alle activiteiten van de Nationale Loterij moeten worden geacht te zijn vrijgesteld van de kansspelregelgeving, hetgeen niet toelaatbaar is, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft bevestigd.

De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het criterium van onderscheid niet pertinent is ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, aangezien geenszins vaststaat dat de door de Nationale Loterij aangeboden spelen minder risico's voor de spelers met zich meebrengen dan de andere kansspelen. In werkelijkheid vloeien de verslavingsrisico's voort uit de specifieke aard van het kansspel, ongeacht de vorm van de operator die het aanbiedt. Het voorbeeld van de sportwedenschappen die door de Nationale Loterij via haar dochteronderneming « Scoore » worden aangeboden en van de « Woohoo-games » die op haar belangrijkste website worden aangeboden, verduidelijkt in het bijzonder het niet-pertinente karakter van het voormelde criterium, zoals de Kansspelcommissie heeft kunnen bevestigen. Het doel om de spelers te beschermen wordt dus niet op stelselmatige en samenhangende wijze nagestreefd. Bovendien voeren de verzoekende partijen aan dat de uitzondering die de Nationale Loterij geniet, niet noodzakelijk is en kennelijk onevenredige gevolgen heeft voor de private operatoren, aangezien de eerlijke concurrentie op de kansspelmarkt wordt vervalst en aangezien een dergelijke uitzondering afbreuk doet aan de vrijheid van ondernemen en aan de vrijheid van meningsuiting van die operatoren. In werkelijkheid is de op de Nationale Loterij van toepassing zijnde wettelijke regeling van dien aard dat de spelers sterk worden aangemoedigd om deel te nemen aan de spelen die zij aanbiedt.

A.23.1. Het negende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 5 van de wet van 18 februari 2024. De verzoekende partijen betwisten het verschil in behandeling dat ontstaat tussen meerderjarige personen naargelang zij de leeftijd van 21 jaar al dan niet hebben bereikt. Zij preciseren dat het doel om beïnvloedbare spelers te beschermen te dezen niet legitiem is, aangezien het in strijd is met het fundamentele beginsel van de liberale samenleving volgens hetwelk de vrijheid van een individu enkel kan worden beperkt om te vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan andermans rechten, en niet om de burger tegen zichzelf te beschermen. Het nagestreefde doel is in werkelijkheid paternalistisch en moraliserend. Het wijkt ook af van het beginsel volgens hetwelk meerderjarige personen alle handelingen uit het dagelijkse leven mogen stellen, hetgeen een striktere toetsing door het Hof verantwoordt.

A.23.2. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het criterium van onderscheid niet pertinent is om het nagestreefde doel te bereiken. Zij preciseren dat het leeftijdscriterium, met toepassing van de rechtspraak van het Hof, een verdacht criterium uitmaakt dat een grondig onderzoek vereist. Te dezen is de wetgever de omstandigheid uit het oog verloren dat bepaalde meerderjarige personen die ouder zijn dan 21 jaar, ook worden blootgesteld aan verslavingsrisico's en dat de meeste meerderjarige personen die ouder zijn dan 18 jaar, geen problematisch gedrag ten aanzien van kansspelen vertonen. Hoe dan ook wordt geenszins aangetoond dat de minimumleeftijd die is vastgelegd op 21 jaar, doeltreffend is om jonge spelers te beschermen, die in werkelijkheid naar de illegale markt zullen worden doorgestuurd. Bovendien heeft de bestreden bepaling onevenredige gevolgen in zoverre zij leidt tot een absoluut verbod, zonder rekening te houden met de kenmerken die eigen zijn aan de meerderheid van de personen, die niet onderhevig zijn aan de risico's van kansspelen. Ten slotte is artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 niet noodzakelijk, aangezien andere, minder inbreuk makende maatregelen konden worden overwogen, net als individuele uitsluitingsmechanismen of een stapsgewijze aanpak waarbij de deelname aan bepaalde kansspelen die maar weinig risico's inhouden, wordt toegestaan.

A.24.1. Het tiende middel is afgeleid uit de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat wordt gewaarborgd door de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, is het middel ontvankelijk, aangezien de bestreden bepaling een nieuwe strafbaarstelling in het leven roept in het kader van het in de wet bedoelde reclameverbod.

De verzoekende partijen voeren aan dat het begrip « reclame » in de zin van de kansspelwetgeving niet wordt gedefinieerd bij de wet van 7 mei 1999, zodat normaliter moet worden verwezen naar artikel I.8, 13°, van het Wetboek van economisch recht. Zij merken op dat de niet-naleving van de regels inzake reclame reeds strafrechtelijk wordt bestraft bij artikel 4, § 2, van de wet van 7 mei 1999, zodat de samenhang tussen die bepaling en artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, dat een ruimere draagwijdte heeft dan artikel I.8, 13°, van het Wetboek van economisch recht, niet duidelijk is en de private operatoren verhindert om de strafrechtelijke gevolgen van hun handelingen te voorzien.

A.24.2. Het elfde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van de vrijheid van meningsuiting en van de persvrijheid zoals zij worden gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet, door artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en door artikel 11 van het Handvest, al dan niet in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, is het middel ontvankelijk, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof.

De verzoekende partijen klagen in dat verband het feit aan dat het bestreden reclameverbod op algemene wijze is geformuleerd, met dien verstande dat de Koning ervan kan afwijken maar dat Zijn beoordelingsbevoegdheid niet wordt afgebakend. Zij voeren aan dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting die voortvloeit uit artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, bijgevolg onvoldoende toegankelijk en nauwkeurig is, en nog minder ten aanzien van de omstandigheden die naar aanleiding van het tiende middel zijn aangeklaagd. Bovendien wordt het reclameverbod, zoals blijkt uit de uiteenzettingen met betrekking tot de andere middelen die aan artikel 7 zijn gewijd, niet redelijk verantwoord door een doel van algemeen belang en berust het niet op pertinente wetenschappelijke gegevens.

A.24.3. Het twaalfde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van de vrijheid van handel en nijverheid en van de vrijheid van ondernemen, zoals zij worden gewaarborgd door artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en door artikel 16 van het Handvest. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, is het middel ontvankelijk, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof. Ten gronde verwijzen de verzoekende partijen naar de uiteenzettingen die aan de schending van het vrij verrichten van diensten zijn gewijd.

Zaak nr. 8316

A.25.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106 van het VWEU, door de artikelen 4 en 7 van de wet van 18 februari 2024.

A.25.2. Vooraf beweert de verzoekende partij dat de bestreden bepalingen de Nationale Loterij bevoordelen ten opzichte van de private operatoren, terwijl die op precies dezelfde manier als een private actor in de kansspelsector kan optreden, zelfs indien zij daarnaast een actor blijft waar men niet omheen kan in de sector van de openbare loterijen, waarop zij het monopolie heeft. In werkelijkheid wordt de Nationale Loterij bevoordeeld in haar hoedanigheid van operator van weddenschappen. Bovendien verbieden de artikelen 102 en 106 van het VWEU de lidstaten om een onderneming in een situatie van een machtspositie te plaatsen indien dat die onderneming ertoe brengt misbruik ervan te maken. Hoewel artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002 de Nationale Loterij ertoe machtigt om meerdere markten te betreden die aan mededinging zijn onderworpen, verbiedt niets haar om de middelen die zij uit haar monopolistische activiteit haalt te gebruiken voor haar concurrentiële activiteiten. Die situatie werd reeds aangeklaagd door de Belgische Mededingingsautoriteit.

A.26.1. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 voorziet in een verplichting om de spelersaccounts op te splitsen volgens de verschillende vergunningen voor onlinespelen, hetgeen een discriminatie doet ontstaan, in zoverre de Nationale Loterij niet wordt beoogd door die bepaling en in zoverre zij dus één spelersaccount kan aanbieden voor haar loterijspelen en haar « Woohoo-games », in tegenstelling tot de private operatoren. Zodoende kan de Nationale Loterij gebruikmaken van haar machtspositie die voortvloeit uit haar monopolie opdat spelers hun winst uit onlineloterijspelen gemakkelijk kunnen gebruiken om deel te nemen aan « Woohoo »-kansspelen. Omgekeerd kunnen private operatoren een dergelijke flexibiliteit niet aanbieden via een gemeenschappelijke portefeuille voor verschillende kansspelwebsites. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt gepreciseerd dat die maatregel een doel van bescherming van de spelers beoogt. Daarin wordt evenwel niet verantwoord in welk opzicht de voormelde opsplitsing het mogelijk maakt dat doel te bereiken.

Volgens de verzoekende partij gaat de bestreden bepaling verder dan hetgeen de rechtspraak van het Hof vereist. Bovendien heeft de Kansspelcommissie de aandacht gevestigd op de nefaste gevolgen van de opsplitsing voor de bescherming van de spelers en erop aangedrongen andere maatregelen te nemen teneinde die zo goed mogelijk te kanaliseren. Bijgevolg moet de derde zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, worden vernietigd, zodat de vierde zin van die bepaling zonder voorwerp is.

A.26.2. In een tweede onderdeel beweert de verzoekende partij dat de tweede zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, dat verbiedt om spelers naar een ander soort van vergunning door te verwijzen, een discriminatie doet ontstaan ten voordele van de Nationale Loterij, die niet wordt beoogd door dat verbod. Die kan spelers vanop haar website met loterijspelen dus doorverwijzen naar haar « Woohoo »-kansspelen en naar haar website met sportweddenschappen « Scoore », en omgekeerd. Uit de rechtspraak van het Hof vloeit evenwel voort dat de door de Nationale Loterij georganiseerde kansspelen en weddenschappen identiek zijn aan die welke worden aangeboden door de private operatoren, zodat de kanalisatiedoelstelling en het doel om de spelers te beschermen het bestreden verschil in behandeling niet verantwoorden. Die situatie leidt ook tot een concurrentieverstoring, aangezien de Nationale Loterij kan gebruikmaken van haar machtspositie die voortvloeit uit haar monopolie inzake loterijspelen. De private operatoren lijden dus een aanzienlijk nadeel in zoverre zij geen vergelijkbare zichtbaarheid kunnen genieten.

In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij om een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen teneinde te bepalen of de tweede zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, de artikelen 102 en 106 van het VWEU schendt, in zoverre hij de Nationale Loterij niet verbiedt om spelers vanop haar website met loterijspelen, die ook kansspelen omvat, door te verwijzen naar haar website met sportweddenschappen en omgekeerd, terwijl de private operatoren, ingevolge die bepaling, geen spelers mogen doorverwijzen vanop een website met kansspelen naar een andere website, en terwijl de Nationale Loterij het monopolie heeft voor onlineloterijspelen, hetgeen haar ertoe brengt misbruik te maken van een machtspositie op de markt van de spelen en de weddenschappen die aan mededinging is onderworpen.

A.26.3. In een derde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 discriminerend is in zoverre het reclameverbod waarin het voorziet jegens de private operatoren, niet van toepassing is op de Nationale Loterij. Zij voert aan dat de nagestreefde doelstellingen van bescherming van de spelers en van volksgezondheid een dergelijk verschil in behandeling niet kunnen verantwoorden, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft kunnen beklemtonen. De verzoekende partij merkt bovendien op dat de uitzonderingen op het reclameverbod waarin de Koning kan voorzien met toepassing van de bestreden bepaling, niet ertoe kunnen leiden dat wordt voorzien in een dermate ruime regeling inzake reclame dat zij erop zou neerkomen dat reclame wordt toegestaan, zonet zou de bestreden bepaling worden geschonden.

De verzoekende partij vestigt eveneens de aandacht op bepaalde passages van de parlementaire voorbereiding waarin het voordeel dat de Nationale Loterij geniet, in het geding wordt gebracht en waaruit blijkt dat minder inbreukmakende maatregelen konden worden overwogen. De verzoekende partij beweert ook dat de door de Nationale Loterij aangeboden spelen, in termen van reclame, vergelijkbaar zijn met de door de private operatoren aangeboden spelen. Volgens de verzoekende partij leidt het bestreden reclameverbod ertoe dat de door die private operatoren vervulde rol van kanalisatie van de spelers opnieuw ter discussie wordt gesteld en tast het hun concurrentiepositie aan. Tegelijkertijd worden de door de Nationale Loterij georganiseerde spelen aantrekkelijker, zodat de bestreden bepaling een concurrentieverstoring en een misbruik van machtspositie met zich meebrengt die in strijd zijn met de artikelen 102 en 106 van het VWEU. De verzoekende partij voegt eraan toe dat, in tegenstelling tot hetgeen het beheerscontract van de Nationale Loterij laat uitschijnen, de door de Nationale Loterij aangeboden spelen niet minder schadelijk zijn dan die welke private operatoren aanbieden.

A.26.4. In een vierde onderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de derde en de vierde zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals zij werden ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, een discriminerend verschil in behandeling doen ontstaan tussen de houders van een vergunning voor onlinekansspelen en de houders van een vergunning voor « fysieke » kansspelen, aangezien de opsplitsing van de portefeuilles van spelers van verschillende spelen enkel van toepassing is met betrekking tot de eerste categorie. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt evenwel dat voor fysieke kansspelen dezelfde flankerende maatregelen moeten worden genomen als voor virtuele spelen. Het bestreden verschil in behandeling is dus niet redelijk verantwoord. De Kansspelcommissie heeft de pertinentie ervan trouwens opnieuw in het geding gebracht, door de nadruk te leggen op de contraproductieve gevolgen van een dergelijke maatregel.

A.26.5. In haar memorie van antwoord preciseert de verzoekende partij dat de bestreden bepalingen daadwerkelijk een verschil in behandeling tussen de private operatoren en de Nationale Loterij in het leven roepen, in tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert. Zij beklemtoont dat een discriminatie kan voortvloeien uit het gebrek aan soortgelijke verplichtingen voor vergelijkbare categorieën van personen. Te dezen is het wel degelijk de wet van 18 februari 2024 die nieuwe verplichtingen oplegt aan de private operatoren zonder die uit te breiden tot de Nationale Loterij. De omstandigheid dat de Nationale Loterij is gebonden door een aantal specifieke verplichtingen wegens haar hoedanigheid van openbardienstverrichter, verhindert niet dat zij, *a minima*, aan dezelfde beperkingen wordt onderworpen als de private operatoren. Bovendien lokt de Nationale Loterij door de monopoliesituatie die zij inzake loterijen geniet, op haar website een zeer groot aantal spelers, die worden doorverwezen naar de website met sportwedenschappen « Scoore » en naar de « Woohoo-games », hetgeen de uitsluiting van de Nationale Loterij van de bestreden regeling betreffende het cumulatieverbod des te onbegrijpelijk maakt.

A.27.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aangeeft, is het middel ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op de wijzigingen die bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 in artikel 61 van de wet van 7 mei 1999 zijn aangebracht.

In een eerste onderdeel beklemtoont de verzoekende partij dat in de bestreden bepaling niet in de essentiële elementen van de strafbaarstelling wordt voorzien. De Koning wordt immers ertoe gemachtigd uitzonderingen vast te stellen op het beginsel van het reclameverbod, dat gepaard gaat met strafrechtelijke sancties. Het formeel wettigheidsbeginsel in strafzaken is dus geschonden. In een tweede onderdeel, dat in ondergeschikte orde wordt aangevoerd, beweert de verzoekende partij dat het materieel wettigheidsbeginsel in strafzaken hoe dan ook is geschonden, aangezien de bestreden machtiging van de Koning onvoldoende nauwkeurig is geformuleerd, zodat de vergunninghouders de strafrechtelijke gevolgen van hun gedrag niet kunnen voorzien. Bovendien wordt niet gepreciseerd welke personen mogelijkerwijs kunnen worden veroordeeld, zodat het niet bekend is of enkel de operatoren worden beoogd dan wel of, algemener, elke persoon wordt beoogd.

A.27.2. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 16 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, met de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en met het algemene beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, door de derde en de vierde zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024. De verzoekende partij preciseert dat de grieven betrekking hebben op het eigendomsrecht van de kansspeloperatoren, wier mogelijkheden om hun website te exploiteren worden beperkt.

De verzoekende partij voert aan dat de maatregel tot opsplitsing van de portefeuilles voor elke onlinevergunning in strijd is met het nagestreefde doel om de spelers te beschermen, in zoverre de wekelijkse inzetlimiet van 200 euro, die vroeger gemeenschappelijk was voor alle vergunningen die via dezelfde spelersaccount toegankelijk waren, voortaan wordt beperkt tot elke account, zodat die limiet zoveel keer wordt verveelvoudigd als een speler accounts bezit. De Kansspelcommissie heeft de aandacht op die tegenstrijdigheid gevestigd. De bestreden maatregel doet dus op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot de eigendom en aan het eigendomsrecht van de spelers, die niet langer het genot kunnen hebben van één portefeuille waaruit zij geld op hun verschillende accounts kunnen storten. Bovendien worden de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen van de kansspeloperatoren ook op onevenredige wijze beperkt, aangezien die operatoren hun vergunningen niet meer vrij kunnen exploiteren volgens de nadere regels die zij bepalen.

A.27.3. Het vierde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van artikel 19 van de Grondwet, van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het evenredigheidsbeginsel. De verzoekende partij beweert dat het reclameverbod de vrijheid van meningsuiting van de private operatoren schendt in zoverre het de wettigheidsvereiste niet in acht neemt, zoals is aangetoond naar aanleiding van het tweede middel. Dat verbod is evenmin noodzakelijk in een democratische samenleving, noch evenredig. Naast het feit dat het in strijd is met het doel om de spelers te kanaliseren, dient te worden opgemerkt dat de zogenaamd nagestreefde doelstellingen van bescherming van de speler, van volksgezondheid en van rechtszekerheid evenmin worden bereikt, aangezien de bestreden maatregel het netwerk van illegale kansspelen in werkelijkheid versterkt en aangezien alternatieve, minder inbreukmakende maatregelen, zoals preventiemaatregelen, konden worden overwogen.

Zaak nr. 8319

A.28.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024, van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals het wordt gewaarborgd door de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, en van de grondwettelijke regels die de bevoegdheden tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht verdelen, die zijn vervat in de artikelen 33, 36, 37, 105 en 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Volgens de verzoekende partijen stellen de bestreden bepalingen de schending van het reclameverbod voor kansspelen strafbaar, zonder de essentiële elementen van de strafbaarstelling, met name de strafbare gedragingen en de nagestreefde doelstellingen, te bepalen. In werkelijkheid geven de bestreden bepalingen de Koning de vrije hand om de strafbaarstelling te bepalen, zodat de erin bedoelde machtiging te ruim is en aan de kansspeloperators het optreden van een democratisch verkozen vergadering ontzegt.

In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert, voeren de bestreden bepalingen wel degelijk een nieuwe strafbaarstelling in, aangezien artikel 61 van de wet van 7 mei 1999, zoals gewijzigd bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, en artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 een onlosmakelijk geheel vormen. De essentiële elementen van de bestreden strafbaarstelling werden evenwel gewijzigd bij de wet van 18 februari 2024. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het net de ontstentenis van een aantal essentiële elementen in artikel 61 van de wet van 7 mei 1999 is die zij aanklagen.

A.28.2. Volgens de verzoekende partijen is het wettigheidsbeginsel in strafzaken dus geschonden in zijn zowel formele als substantiële dimensie, aangezien de strafrechtelijke strafbaarstelling onvoldoende duidelijk en nauwkeurig is. De bevoegdheid van de Koning om de uitzonderingen op het reclameverbod te bepalen kan in dat verband niet als een bijkomende maatregel worden beschouwd. Als tegenvoorbeeld nemen de verzoekende partijen artikel 43/1 van de wet van 7 mei 1999, dat het voormelde wettigheidsbeginsel wel in acht neemt, zoals het Hof heeft vastgesteld.

A.29.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024, van de vrijheid van meningsuiting die wordt gewaarborgd door de artikelen 10, 11, 19 en 25 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Handvest, met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van de vrijheid van ondernemen die wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en met artikel 16 van het Handvest, van het recht op bescherming van de eigendom dat wordt gewaarborgd door de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten die worden gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, en van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Volgens de verzoekende partijen beperken de bestreden bepalingen de voormelde vrijheden en grondrechten op onevenredige wijze en beantwoorden zij niet aan de vereisten van nauwkeurigheid en voorzienbaarheid.

A.29.2. De verzoekende partijen merken allereerst op dat de vergunde kansspeloperators legitieme economische activiteiten uitoefenen via vergunningen die zij moeten kunnen ontwikkelen onder redelijke voorwaarden, hetgeen, zoals voor elke legitieme handelsactiviteit, de mogelijkheid inhoudt om reclame te maken, zij het op een matige manier. Zij beklemtonen dat reclame een belangrijke rol speelt bij het kanaliseren van de spelers naar het legale aanbod. Zonder reclame zullen die naar illegale kansspelen worden gelokt. In werkelijkheid komt het verbieden van reclame voor legale kansspelen erop neer dat zij onzichtbaar worden gemaakt voor de consument. Bijgevolg is het voormelde verbod niet noodzakelijk ten aanzien van de kanalisatiedoelstelling en het doel om de spelers te beschermen en beantwoordt het dan ook niet aan de vereisten van samenhang en stelselmatigheid die door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie worden opgelegd.

A.29.3. Bovendien doen de verzoekende partijen gelden dat het bestreden verbod concurrentievervalsingen ten nadele van de consumenten kan veroorzaken, aangezien het reeds gevestigde en welbekende operators bevoordeelt en vrijwel onoverkomelijke hinderpalen creëert voor nieuwkomers op de markt. Daaruit vloeien hogere prijzen, een verarming van de keuze en minder innovatie voort. De verzoekende partijen merken overigens op dat de in het koninklijk besluit van 27 februari 2023 bedoelde uitzonderingen op het reclameverbod uitermate beperkt zijn, hetgeen niet volstaat om daadwerkelijk een kanalisatie van de spelers mogelijk te maken.

A.29.4. Volgens de verzoekende partijen kunnen de bescherming van de volksgezondheid en de strijd tegen gokverslaving het bestreden systeem niet verantwoorden, aangezien dat laatste noch noodzakelijk, noch evenredig is. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat minder inbreukmakende maatregelen dan het zonder meer verbieden van reclame mogelijk zijn met betrekking tot kansspelen. De rechtspraak van het Hof waarbij het reclameverbod voor tabaksproducten wordt aanvaard, is te dezen absoluut niet pertinent, omdat de consumptie van tabak intrinsiek schadelijk is, vanaf het eerste gebruik. Dat is uiteraard niet het geval voor kansspelen. De risico's van problematisch spelgedrag doen zich enkel bij een uiterst klein deel van de spelers voor. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de doelstellingen van de tabakswetgeving ook verschillen van die van de kansspelwetgeving, omdat het doel in het eerste geval de uitroeiing van het tabaksgebruik is.

A.29.5. De verzoekende partijen beklemtonen bovendien dat niet in de bestreden beperking van de grondrechten wordt voorzien bij een voldoende nauwkeurige en toegankelijke wet, aangezien zij enkel blijkt uit de combinatie van de bewoordingen van de wet van 18 februari 2024 en het koninklijk besluit van 27 februari 2023, hetgeen niet toelaatbaar is ten aanzien van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Bovendien maakt de wetgever, door gebruik te maken van een reglementaire bestuurshandeling, de toetsing door het Hof onmogelijk. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het Hof, bij zijn onderzoek, de bij koninklijk besluit bedoelde uitzonderingen op het reclameverbod buiten beschouwing dient te laten, omdat niet in die uitzonderingen wordt voorzien bij een formele wettelijke bepaling. Hoe dan ook zijn die uitzonderingen, die bij het koninklijk besluit van 27 februari 2023 zijn vastgesteld, onvoldoende nauwkeurig.

A.29.6. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het nemen van steeds restrictievere maatregelen jegens de kansspeloperatoren niet gepaard gaat met een versterking van het repressieve beleid jegens de illegale operatoren. In werkelijkheid blijft het kanaliseren van de vraag naar het gecontroleerde aanbod het doeltreffendste middel om het illegale aanbod te bestrijden en de spelers te beschermen. Bovendien kan het koninklijk besluit van 27 februari 2023 de evenredigheid van de bestreden maatregelen niet aantonen, aangezien het een retroactieve wettelijke basis krijgt. Het werd oorspronkelijk immers genomen op grond van artikel 61, derde lid, van de wet van 7 mei 1999, dat zich ertoe beperkte de Koning ertoe te machtigen de nadere regels inzake reclame te bepalen en niet reclame te verbieden. Bovendien is dat koninklijk besluit onvoldoende nauwkeurig en kan het op ieder ogenblik worden opgeheven, hetgeen de uitzonderingen op het reclameverbod zou doen verdwijnen.

A.30.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in zoverre de door de Nationale Loterij georganiseerde trekkings- en krasspelen niet worden beoogd door het reclameverbod. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft evenwel geoordeeld dat de Nationale Loterij kon worden vergeleken met private kansspeloperatoren. Volgens de verzoekende partijen is de aard van de instelling die aan de oorsprong van het spel ligt, geen pertinent criterium van onderscheid in het onderzoek van het bestreden verschil in behandeling, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof. Zij beklemtonen ook de recente evoluties van de kanspelmarkt, die zich inmiddels voornamelijk online ontplooit, zodat de historische verschillen tussen de Nationale Loterij en de private operatoren steeds meer vervagen. De verzoekende partijen doen eveneens gelden dat de door de Nationale Loterij georganiseerde spelen niet per definitie minder gevaarlijk zijn dan die welke door de private sector worden aangeboden, zoals in studies wordt beklemtoond.

A.30.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de door de Ministerraad opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid erop neerkomt dat een belang bij het middel wordt geëist, hetgeen de rechtspraak van het Hof niet voorschrijft. Bovendien worden de door de Nationale Loterij aangeboden kansspelproducten, in de feiten, op zich niet aan het bestreden verbod onderworpen, aangezien alle reclame voor de Nationale Loterij onrechtstreeks de door haar aangeboden weddenschappen promoot. De Nationale Loterij doet trouwens massale investeringen op sportief vlak.

Bovendien bestaat er geen verschil in aard meer tussen de loterijen en de andere kansspelen, aangezien de sportwedenschappen worden beschouwd als kansspelen en zij geen actieve deelname van de speler inhouden, aangezien het resultaat ervan aan het toeval wordt overgelaten. Dat is ook het geval voor speelautomaten. Omgekeerd vereisen de « Woohoo-games » van de Nationale Loterij daadwerkelijk een actieve deelname van de spelers of geven zij hun althans een illusie van controle. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het net is omdat de openbare loterijen van de Nationale Loterij overeenstemmen met het begrip « kansspelen » dat zij uitdrukkelijk moesten worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999. Bovendien concurreren loterijspelen wel degelijk met andere kansspelen en houden zij wel degelijk een groot risico in voor de spelers. De verzoekende partijen doen eveneens gelden dat reclame voor de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen, naast het feit dat zij wordt toegestaan, niet ethisch is, ertoe aanzet uitgaven te doen

en fundamenteel offensief en overtuigend is. Zij beklemtonen ook de rol van de Nationale Loterij als marktleider inzake kansspelen in België.

Wat betreft het standpunt van de tussenkomende partijen

A.31.1. De nv « Vade & Co » sluit zich aan bij de argumenten die door de Ministerraad zijn uiteengezet om de grondwettigheid van de artikelen 4 en 6 van de wet van 18 februari 2024 aan te tonen.

A.31.2. Bovendien merkt de nv « Vade & Co » op dat het in artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde cumulatieverbod ertoe strekt een einde te maken aan een ongelijke behandeling tussen onlinekansspelen en kansspelen in de reële wereld, die wordt afgekeurd door het Hof. Volgens de tussenkomende partij geldt dat verbod, ten eerste, wanneer de speler is ingelogd op websites die spelen van onderscheiden klassen aanbieden op eenzelfde ogenblik, met andere woorden wanneer de speler niet dient uit te loggen alvorens opnieuw in te loggen op een andere website die spelen van een andere klasse aanbiedt. Ten tweede geldt het verbod wanneer de speler over eenzelfde gebruikersaccount beschikt om spelen van onderscheiden klassen te spelen of verschillende gebruikersaccounts heeft waarmee geld kan worden overgemaakt van de ene account naar de andere om spelen van onderscheiden klassen te spelen. Ten derde geldt het verbod wanneer een startpagina van een website het mogelijk maakt te navigeren tussen verschillende pagina's die spelen van onderscheiden klassen aanbieden, via tabbladen of hyperlinks, hetgeen de speler blootstelt aan een aanbod dat niet werd gezocht. De tussenkomende partij beklemtoont dat bepaalde operatoren de toepassing van de bestreden bepaling proberen te omzeilen door gebruik te maken van de voormelde derde hypothese. Hoewel de Kansspelcommissie van mening is dat die praktijk wordt toegestaan bij de wet van 18 februari 2024, deelt de tussenkomende partij die mening niet.

De tussenkomende partij beweert bovendien dat artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 geen discriminatie tussen de Nationale Loterij en de private operatoren doet ontstaan. Zij vestigt de aandacht op het feit dat de Nationale Loterij twee petten opheeft, namelijk, enerzijds, de exploitatie van « commerciële » spelen en weddenschappen, net zoals de private operatoren, waarvoor zij vergunningen bezit en aan dezelfde regels als die operatoren is onderworpen, met toepassing van de wet van 7 mei 1999, en, anderzijds, de monopolistische exploitatie van spelen van openbare loterijen, die zich onderscheiden van kansspelen en niet zijn onderworpen aan de wet van 7 mei 1999, met dien verstande dat dat monopolie niet voortvloeit uit de bestreden wet. De tussenkomende partij preciseert dat artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 van toepassing is op kansspelen en op weddenschappen, ongeacht de operator, en dat het dus betrekking heeft op de Nationale Loterij. Er bestaat te dezen bijgevolg geen enkel discriminerend verschil in behandeling.

A.31.3. De tussenkomende partij merkt vervolgens op dat artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 de toekenning verbiedt van bonussen of van elk ander voordeel dat is bestemd om spelers te beïnvloeden, te behouden of te werven. Zij beweert dat de bestreden bepaling een reeds aanvaarde interpretatie van artikel 60 van de wet van 7 mei 1999 alleen maar bevestigt en dat zij ten gronde dus geen nieuw verbod uitmaakt. Bovendien merkt de tussenkomende partij op dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een totaalverbod voor vergunninghouders om bepaalde voordelen kosteloos of onder de marktprijs aan te bieden, een maatregel vormt die evenredig is met het doel om de spelers te beschermen.

A.32.1. Wat betreft de grieven met betrekking tot het verschil in behandeling tussen loterijen en kansspelen, preciseert de Nationale Loterij dat die spelcategorieën fundamenteel verschillend zijn vanuit het oogpunt van het toepasselijke juridische kader, de risicokenmerken – waarbij de loterijen een fundamenteel kleiner risico inhouden in termen van problematisch gedrag van de spelers, zoals blijkt uit verschillende wetenschappelijke studies – en de organisatie van de betrokken markten. Die verschillen bestaan voor alle producten die worden aangeboden door de Nationale Loterij, zonder dat het noodzakelijk is de « klassieke » loterijspelen te onderscheiden van die welke online worden aangeboden. De tussenkomende partij voegt eraan toe dat, indien loterijen kansspelen waren, zij op dezelfde wijze als die kansspelen zouden worden behandeld. Hoe dan ook staat het niet aan het Hof te oordelen of bepaalde producten van de Nationale Loterij kansspelen zijn. In werkelijkheid moet, in het kader van het onderzoek van het bestreden verschil in behandeling, worden geoordeeld dat de voormelde categorieën van spelen niet vergelijkbaar zijn. De Nationale Loterij wijst bovendien met nadruk op het belang van het behoud van een duidelijk onderscheid tussen loterijen en kansspelen, aangezien het om wezenlijk verschillende producten gaat, zowel in het algemeen als op de onlinemarkt. Zij preciseert dat instantonlineloterijspelen worden gekenmerkt door een eenmalige aankoop, in tegenstelling tot onlinekansspelen die zijn bestemd voor een herhaalde deelname tijdens een bepaalde speelduur. Bovendien ontbreekt de ludieke interactie die eigen is aan kansspelen bij onlineloterijen, waarvan het verloop niet wordt beïnvloed door het gedrag van de spelers. Bovendien werkt elke instantonlineloterij volgens een lotenplan dat vooraf is vastgesteld en dat, op het ogenblik van de aankoop, bepaalt of de speler al dan

niet zal winnen. De handelingen die die eventueel dient te stellen in het kader van de loterij, zijn slechts vooraf vastgestelde scenario's in animatievorm om de winst te ontdekken. Instantonlineloterijspelen zijn eveneens onderworpen aan een specifieke en strikte regelgeving. Het maximumaantal instantonlineloterijspelen bedraagt bijvoorbeeld 35 per dag.

De Nationale Loterij voegt eraan toe dat het bestreden verschil in behandeling pertinent is ten aanzien van het nagestreefde doel om de speler te beschermen. Bovendien is overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het kansspelbeleid samenhangend, wegens de beperking van de markten van de private kansspeloperators en de beperking van de markt van de loterijproducten die buiten de concurrentiemechanismen zijn gesitueerd en worden beoogd door specifieke regeringsmaatregelen. De Nationale Loterij voegt eraan toe dat een kanalisatiebeleid tegelijkertijd ertoe strekt de exploitatiemogelijkheden te beperken en de spelers de weg te wijzen naar het minst gevaarlijke spelproduct. In dat kader lijkt het bestreden verschil noodzakelijk. Hoe dan ook blijkt uit het beheerscontract van de Nationale Loterij geenszins dat die, voor haar loterijen, aan dezelfde voorwaarden moet worden onderworpen als die welke van toepassing zijn op de kansspelen. De tussenkommende partij preciseert eveneens dat de « Woohoo-games » die zij aanbiedt, niet kunnen worden gelijkgesteld met kansspelen en dat de adviezen van de Kansspelcommissie niet bindend zijn. Zij voegt eraan toe dat de nota van de Kansspelcommissie over de « Woohoo-games » niet werd aangenomen overeenkomstig de vereiste wettelijke quorums, zodat zij niet geldig is. De Nationale Loterij preciseert dat het criterium van deelname of niet-deelname van de speler om de kansspelen te onderscheiden van de loterijspelen, pertinent blijft. Zij doet gelden dat het loterijspel wordt gekenmerkt door het feit dat enkel het toeval de winnaars bepaalt, zodat de winstkansen niet worden beïnvloed door de persoonlijke vaardigheden van de deelnemers, zoals in de nationale en Europese rechtspraak wordt beklemtoond. Bovendien worden kansspelen gekenmerkt door een voortdurende interactie van de speler, die niet bestaat bij de « Woohoo-games » van de Nationale Loterij, waarvan het mechanisme geenszins verschillend is van virtuele krasbiljetten. Ondanks hun ludieke interface vereisen die spelen in werkelijkheid geen echte deelname van de speler.

A.32.2. Wat betreft de grieven met betrekking tot de sportsponsoring van de Nationale Loterij, preciseert die dat de sponsoring van private operators een onmiddellijk activerende functie nastreeft, zodat de toeschouwer ertoe wordt aangezet ogenblikkelijk te wedden, online, terwijl hij het sportevenement bekijkt. Omgekeerd strekt de sportsponsoring van de Nationale Loterij enkel ertoe de bekendheid van het merk van de Nationale Loterij in het algemeen of van een loterij in het bijzonder te versterken.

Algemener blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat het reclamebeleid van een monopoliehouder niet afzonderlijk moet worden beoordeeld, maar rekening houdend met de algehele context van de kansspelmarkt. In het bijzonder verlenen de reclamepraktijken van de monopoliehouder een positief beeld aan het loterijspel. Bovendien staat het aan elke Staat om te beoordelen of het noodzakelijk is om de kansspelactiviteiten volledig of gedeeltelijk te verbieden dan wel om ze te beperken door in een striktere of minder strikte wijze van controle te voorzien, mits de nationale wetgeving past in het kader van een samenhangende en stelselmatige praktijk, hetgeen te dezen het geval is.

A.32.3. Wat betreft de grieven met betrekking tot het cumulatieverbod, merkt de Nationale Loterij op dat dat verbod net ertoe strekt de rechtspraak van het Hof ten uitvoer te brengen, zoals in de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt beklemtoond. Die rechtspraak had de omstandigheid afgekeurd dat de cumulatie van verschillende vergunningen voor kansspelen in dezelfde fysieke kansspelinrichting verboden was, terwijl die cumulatie was toegestaan voor onlinekansspelen. Omgekeerd staat niets de cumulatie van loterijen en kansspelen in de weg, die is toegestaan in de reële wereld, met name in krantenwinkels, met toepassing van de wet van 7 mei 1999. De verzoekende partij beweert dat het niet mogelijk zou zijn om een algemeen cumulatieverbod voor loterijen en weddenschappen in te voeren, tenzij aan de sector van de krantenwinkels, die reeds in moeilijkheden verkeert, de mogelijkheid wordt ontzegd om tegelijk weddenschappen en loterijen aan te bieden, hetgeen overigens zou indruisen tegen de nagestreefde kanalisatiedoelstelling.

De Nationale Loterij merkt eveneens op dat de kansspeloperators, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 27 februari 2023, reclame mogen maken voor zichzelf en voor de kansspelproducten die zij op hun eigen websites aanbieden. Bijgevolg verschilt de omstandigheid dat de Nationale Loterij op haar eigen website een link naar haar website met sportweddenschappen aanbiedt, niet van hetgeen de private operators aanbieden. Er bestaat dus geen ongelijke behandeling ten gunste van de Nationale Loterij. Bovendien preciseert de Nationale Loterij dat haar loterijwebsite en haar dochteronderneming « Scoore » volledig gescheiden zijn, zodat de spelersaccount die is verbonden aan de eerste website, niet kan worden gebruikt om deel te nemen aan sportweddenschappen. Er bestaat gewoon een doorverwijzende link tussen die websites, zonder meer. In

werkelijkheid komt de speler die van de loterij naar de sportweddenschappen gaat, terecht bij een andere operator en moet hij een nieuwe spelersaccount creëren.

A.32.4. Wat betreft de grieven met betrekking tot de inhoud van de parlementaire voorbereiding, merkt de Nationale Loterij op dat de door bepaalde verzoekende partijen aangehaalde wetsvoorstellen en parlementaire interventies de werkelijkheid van de kansspelen niet weergeven en afwijken van de bedoeling van de wetgever met betrekking tot het beschermingsniveau van de spelers. Bovendien mag de toelaatbaarheid van een beperking van de grondrechten niet afhangen van dergelijke voorstellen en interventies.

A.32.5. Wat betreft de grieven met betrekking tot een discriminatie op grond van nationaliteit, doet de Nationale Loterij gelden dat zij het monopolie van de openbare loterijen heeft, dat kan worden toegekend zonder een openbare gunningsprocedure, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In werkelijkheid bestaat er geen enkele discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien alle private operatoren het verbod krijgen om spelen van openbare loterijen aan te bieden. Bovendien vloeit het monopolie van de Nationale Loterij niet voort uit de bestreden wet.

A.32.6. Wat betreft de grieven met betrekking tot het vastleggen van de minimumleeftijd op 21 jaar, brengt de Nationale Loterij allereerst in herinnering dat de loterijen en kansspelen fundamenteel verschillend zijn. Bovendien bestond er, vóór het aannemen van de bestreden wet, reeds een verschil in behandeling tussen weddenschappen, waarvoor de minimumleeftijd was vastgelegd op 18 jaar, en andere kansspelen, met inbegrip van onlineweddenschappen, waarvoor de minimumleeftijd was vastgelegd op 21 jaar. Dat verschil in behandeling berustte op de aard van het risico van de betrokken spelen. Aangezien de verzoekende partijen aanvoeren dat de minimumleeftijd voor deelname aan weddenschappen zou moeten worden gehandhaafd op 18 jaar, ziet de Nationale Loterij niet in in welk opzicht het tegelijkertijd verantwoord zou zijn om de leeftijdsgrens voor de deelname aan loterijspelen vast te leggen op 21 jaar. Een gedifferentieerde aanpak op grond van het risico van het spel is overigens niet eigen aan de sector van de kansspelen en de loterijen. Dat is ook het geval inzake de verkoop van alcohol, waarvoor de minimumleeftijd varieert naargelang van het alcoholgehalte. De Nationale Loterij preciseert ook dat de minimumleeftijd voor aanbiedingen van weddenschappen van de Nationale Loterij is vastgelegd op 21 jaar.

A.32.7. Wat betreft de grieven die zijn afgeleid uit de schending van het mededingingsrecht, merkt de Nationale Loterij allereerst op dat het vierde en het vijfde middel in de zaak nr. 8315 onontvankelijk zijn in zoverre daarin aan het Hof wordt gevraagd om een wetsbepaling rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 102, eerste alinea, en 106, lid 2, van het VWEU. Ten gronde preciseert de Nationale Loterij dat zij kansspelen aanbiedt, in voorkomend geval via een dochteronderneming, en dat zij in dat kader is onderworpen aan de wet van 7 mei 1999. Bovendien moeten de lidstaten, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, geen primordiaal belang hechten aan de vrije mededinging, omdat dat steeds meer consumenten ertoe zou aanzetten deel te nemen aan kansspelen. In het geval waarin de mededingingsregels, te dezen, zouden moeten worden toegepast zonder voorbehoud, *quod non*, beweert de tussenkomende partij dat het monopolie dat door de Belgische Staat aan de Nationale Loterij is toegekend, in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De omstandigheid dat de loterijmarkt op een andere manier zou kunnen worden georganiseerd, is in dat verband niet pertinent. Bovendien kan een schending van artikel 106 van het VWEU nooit afzonderlijk worden aangevoerd. Er moet een schending worden aangetoond die samenhangt met de schending van het mededingingsrecht. Te dezen kan geen enkele inbreuk inzake kruissubsidiëring – namelijk het overmaken van financiële middelen door de Nationale Loterij tussen de loterijen en de sportweddenschappen – worden vastgesteld door het Hof, aangezien die mogelijkheid om middelen over te maken niet voortvloeit uit de bestreden wet. Bovendien vormt de bestreden wet evenmin de grondslag voor het monopolie van de Nationale Loterij inzake loterijspelen, dat hoe dan ook een markt vormt die fundamenteel verschillend is van de kansspelmarkt.

De Nationale Loterij voegt eraan toe dat de schending van artikel 102 van het VWEU, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 106 van het VWEU, te dezen niet wordt aangetoond, aangezien de door de verzoekende partijen aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betrekking heeft op entiteiten die een bepaalde markt organiseren, terwijl de Nationale Loterij noch de loterijmarkt, noch enige kansspelmarkt organiseert en terwijl zij geen beslissingen kan nemen die een bepaalde operator zouden uitsluiten van die markten of een bijzonder gedrag zouden verbieden. Bovendien moet een eventueel misbruik van machtspositie specifiek en feitelijk worden aangetoond, en niet op algemene wijze. Hoe dan ook, gesteld dat er op algemene wijze een « gokmarkt » bestaat, zou de Nationale Loterij maar een kleine operator vormen, die maar 5 % van de markt in België vertegenwoordigt. In werkelijkheid vormt de verkoop van loterijproducten aan consumenten geen misbruik door de Nationale Loterij, maar gewoon de normale uitoefening van haar monopolie.

De toekenning van een dergelijk monopolie is evenwel niet in strijd met het recht van de Europese Unie. Met toepassing van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie maakt een systeem waarin uitsluitende rechten worden verleend aan een operator, onder strikt toezicht van de overheid, het mogelijk om de risico's die zijn verbonden aan het gokken, te controleren en is het verantwoord ten aanzien van de doelstellingen van algemeen belang inzake consumentenbescherming of bescherming van de maatschappelijke orde. Bovendien blijkt uit die rechtspraak dat een Staat die een bijzonder hoog beschermingsniveau nastreeft, het recht heeft om te oordelen dat een gecontroleerd monopolie de enige aanvaardbare aanpak is om de risico's met betrekking tot de goksector te voorkomen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft eveneens erkend dat de toekenning van uitsluitende rechten aan een openbare instelling die aan het rechtstreekse toezicht van de Staat is onderworpen, het mogelijk maakt om doeltreffender om te gaan met risico's die verband houden met de goksector, zoals het witwassen van geld of gokverslaving. Hoe dan ook wordt de legitimiteit van de keuze van een monopoliesysteem voor loterijen niet in het geding gebracht door het feit dat de Staat daarenboven een systeem van vergunningen voor kansspelen invoert.

A.32.8. Wat het vijfde middel in de zaak nr. 8315 betreft, merkt de Nationale Loterij op dat de verzoekende partij zich, in haar memorie van antwoord, beroept op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 106, lid 2, van het VWEU, dat oorspronkelijk afzonderlijk werd aangevoerd. Het aanvoeren van de voormelde grondwetsbepalingen is dus niet ontvankelijk en, aangezien het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan de bepalingen van het VWEU, dient het vijfde middel in zijn geheel te worden geweerd.

A.32.9. Wat, ten slotte, het verzoek betreft om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen dat in ondergeschikte orde is geformuleerd door de verzoekende partij in de zaak nr. 8316, voert de Nationale Loterij aan dat die vraag niet nuttig is, aangezien de website van de Nationale Loterij geen « gelijkgestelde » spelen van klasse I en II bevat en dermate als loterij geen misbruik maakt van een machtspositie op de markt van de spelen, daar zij het monopolie op de loterijmarkt heeft. Bovendien bestond de omstandigheid dat de Nationale Loterij vanop haar belangrijkste website een link naar de website van haar dochteronderneming « Scoore » aanbiedt, reeds vóór het aannemen van de bestreden wet.

Wat betreft het standpunt van de Ministerraad

A.33.1. Wat betreft de schending van het eigendomsrecht, bedoeld in het eerste middel in de zaak nr. 8313, in het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8314, in het tweede onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 8316 en in het derde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 8319, voert de Ministerraad allereerst aan dat het eerste middel in de zaak nr. 8313 onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 17 van het Handvest, aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt van hun situatie met de tenuitvoerlegging van het recht van de Europese Unie aantonen.

De Ministerraad voert aan dat de artikelen 4, 6, 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 het eigendomsrecht niet schenden, aangezien zij een legitiem doel van bescherming van de volksgezondheid en van consumentenbescherming nastreven, meer bepaald het voorkomen van verslaving van de spelers, en aangezien die bepalingen evenredig zijn met dat doel. Hij preciseert dat de verzoekende partijen geen gegronde redenen hebben om zich te beroepen op een schending van het eigendomsrecht van de spelers die geen partij zijn bij de voorliggende zaken.

A.33.2. Volgens de Ministerraad beoogt artikel 4 van de bestreden wet in het bijzonder gevolg te geven aan de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de cumulatie van vergunningen voor kansspelen. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 blijkt voldoende dat de maatregelen inzake het cumulatieverbod pertinent en evenredig zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Op zijn minst tonen de verzoekende partijen niet aan dat de wetgever de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij beschikt om die doelstellingen te bereiken, heeft overschreden. In dat verband vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de bestreden maatregelen de operatoren kunnen verhinderen dat spelers vanuit onschuldige spelen naar gevaarlijkere en meer winstgevendere spelen worden gelokt, hetgeen pertinent en evenredig is. De omstandigheid dat een speler aan verschillende soorten van spelen kan deelnemen, met name door verschillende accounts te gebruiken, kan die vaststelling niet wijzigen, aangezien het nagestreefde doel niet erin bestaat te verbieden dat van een soort kansspel naar een ander wordt overgegaan, maar wel die overgang minder aantrekkelijk en minder toegankelijk te maken.

Bovendien vormt de bewering van de verzoekende partijen volgens welke het illegaal spelaanbod versterkt wordt, opportuniteitskritiek die op een slecht begrip berust van de kanalisatiegedachte waarvan de kansspelwetgeving is doordrongen. De Ministerraad preciseert eveneens dat de wetgever, door artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 aan te nemen, de aanbevelingen van de Kansspelcommissie niet heeft gevolgd. Wat betreft de kritiek van de verzoekende partijen met betrekking tot de verveelvoudiging van de inzetlimieten, merkt de Ministerraad allereerst op dat die limieten niet worden geregeld bij de bestreden bepaling maar bij een koninklijk besluit. Bovendien bleek het vroegere systeem onmogelijk uit te voeren te zijn, zoals de Kansspelcommissie heeft beklemtoond, vandaar de vaststelling van een limiet per website. Voor het overige worden de zogenaamde contraproductieve gevolgen van de bestreden maatregel die door de verzoekende partijen zijn vermeld, niet concreet aangetoond.

A.33.3. De Ministerraad preciseert dat artikel 60, eerste lid, eerste zin, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, zich ertoe beperkt een verbod, waarin reeds was voorzien in de vroegere versie van artikel 60, § 1, van de wet van 7 mei 1999, lichtjes te herformuleren. Bijgevolg moet de door de verzoekende partijen geformuleerde kritiek als onontvankelijk worden beschouwd. Wat betreft de tweede zin van de bestreden bepaling, die bonussen verbiedt, voert de Ministerraad aan dat die zich beperkt tot het bevestigen van de interpretatie van de vroegere versie van artikel 60, § 1, van de wet van 7 mei 1999, waarvan de bewoordingen onvoldoende duidelijk waren voor de kansspeloperatoren. Bovendien maakt het bonusverbod het mogelijk om de buitensporige aantrekking van spelers te beteugelen en wordt het redelijk verantwoord in de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024. Dat verbod is bovendien in overeenstemming met de vroegere rechtspraak van het Hof. De verzoekende partijen tonen hoe dan ook niet aan dat de wetgever zijn ruime beoordelingsbevoegdheid te buiten zou zijn gegaan.

A.33.4. Wat het in artikel 7 van de bestreden wet bedoelde reclameverbod betreft, merkt de Ministerraad op dat het vroegere systeem het aan de Koning overliet om de regels betreffende reclame voor kansspelen te bepalen en dat het op grond van die machtiging is dat het koninklijk besluit van 27 februari 2023 was genomen. Dat koninklijk besluit voorzag reeds in ruime mate in een reclameverbod, dat de wetgever heeft willen vastleggen naar aanleiding van het aannemen van artikel 7 van de wet van 18 februari 2024. Het eigendomsrecht wordt dus niet geschonden, aangezien de bestreden bepaling de bestaande regeling niet wijzigt en aangezien zij de Koning ertoe machtigt in uitzonderingen op het voormelde verbod te voorzien. Bijgevolg vloeit het concrete verbod van reclamemaatregelen niet voort uit de wet van 18 februari 2024, maar uit een koninklijk besluit. De Ministerraad voegt eraan toe dat het in het koninklijk besluit van 27 februari 2023 bedoelde systeem niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het eigendomsrecht. In werkelijkheid zou een absoluut verbod toelaatbaar zijn, zodat minder ingrijpende maatregelen evenredig moeten worden geacht.

Het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde verbod is overigens in overeenstemming met de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad, die van oordeel is dat een dergelijke maatregel het doeltreffendste middel vormt om gokverslaving te bestrijden. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt de pertinentie van de maatregel bovendien beklemtoond. De Ministerraad preciseert dat reclame voor kansspelen een belangrijke rol speelt bij het werven van nieuwe spelers, dat zij het gedrag van bestaande spelers beïnvloedt door hen ertoe aan te zetten intensiever te spelen en dat zij het risico verhoogt dat verslaafde spelers een terugval krijgen. Verschillende studies gaan eveneens in die richting. Bijgevolg is artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 niet zonder redelijke verantwoording en gaat het de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever niet te buiten, temeer daar die erin heeft voorzien dat de Koning in bepaalde uitzonderingen kan voorzien. Bovendien blijft de in het koninklijk besluit van 27 februari 2023 bedoelde regeling van toepassing bij wijze van overgangsmaatregel, ingevolge artikel 8 van de bestreden wet. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft echter ook beklemtoond dat de in dat koninklijk besluit bedoelde reclamebeperkingen niet onevenredig waren.

A.33.5. De Ministerraad preciseert bovendien dat de verzoekende partijen niet kunnen worden gevolgd wanneer zij beweren dat de bestreden bepalingen de illegale kansspeloperatoren bevoordelen. Die bepalingen strekken net ertoe de spelers te kanaliseren naar het legale aanbod en in de wet van 7 mei 1999 wordt in verschillende strafrechtelijke misdrijven voorzien indien die bepalingen niet in acht worden genomen. Bijgevolg worden illegale kansspeloperatoren geenszins ertoe gemachtigd verschillende soorten van kansspelen te cumuleren, noch bonussen toe te kennen of reclame te maken. Artikel 4, § 2, van de wet van 7 mei 1999 voorziet zelf uitdrukkelijk in een algemeen reclameverbod voor illegale kansspelen. Hoe dan ook belet de kanalisatiegedachte niet dat maatregelen betreffende het legale kansspelcircuit worden genomen om de negatieve gevolgen ervan te verhinderen. Ten slotte zijn de door de verzoekende partijen voorgestelde alternatieve maatregelen niet van dien aard dat zij de pertinentie en de evenredigheid van de bestreden bepalingen in het geding brengen.

A.34.1. Wat de schending van de vrijheid van ondernemen betreft, die wordt aangeklaagd in het vierde middel in de zaak nr. 8309, in het tweede middel in de zaak nr. 8313, in het vierde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8314, in het twaalfde middel in de zaak nr. 8315, in het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 8316 en in het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 8319, werpt de Ministerraad allereerst excepties van onontvankelijkheid op. Volgens hem is het twaalfde middel in de zaak nr. 8315 afgeleid uit de rechtstreekse schending van bepalingen en beginselen die het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen. Het twaalfde middel in de zaak nr. 8315 is dus onontvankelijk. Bovendien is het tweede middel in de zaak nr. 8313 onontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 15 en 16 van het Handvest, aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt tussen hun situatie en de tenuitvoerlegging van het recht van de Europese Unie aantonen.

A.34.2. De Ministerraad voert aan dat de artikelen 4, 6 en 7 van de bestreden wet de vrijheid van ondernemen niet schenden om dezelfde redenen als die welke met betrekking tot de niet-schending van het eigendomsrecht zijn uiteengezet. Bovendien toont de in artikel 8 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde overgangsbepaling, die de toepassing van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 handhaaft, net aan dat de met het reclameverbod beoogde doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd.

A.35.1. Wat betreft het tweede, het derde en het vijfde middel in de zaak nr. 8309, het derde middel in de zaak nr. 8313, het vierde middel in de zaak nr. 8314, het zevende en het achtste middel in de zaak nr. 8315, het eerste middel in de zaak nr. 8316 en het derde middel in de zaak nr. 8319, die betrekking hebben op het verschil in behandeling tussen kansspelen en loterijen, voert de Ministerraad aan dat de grieven onontvankelijk zijn in zoverre het bestreden verschil niet zijn oorsprong vindt in de wet van 18 februari 2024 maar in artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999, dat niet is gewijzigd bij de bestreden wet, en dat verwijst naar artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002. Hoe dan ook zijn de grieven onontvankelijk in zoverre daarin de schending van de artikelen 20 en 21 van het Handvest wordt aangeklaagd, aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt tussen hun situatie en de tenuitvoerlegging van het recht van de Europese Unie aantonen.

A.35.2. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat het bestreden verschil in behandeling redelijk verantwoord is. Dat berust immers op het reeds lang gemaakte onderscheid tussen, enerzijds, kansspelen en weddenschappen en, anderzijds, openbare loterijen. Hij preciseert dat de Nationale Loterij het monopolie op de organisatie van openbare loterijen geniet, maar dat zij aan dezelfde regels is onderworpen als de private operatoren wanneer zij kansspelen of weddenschappen aanbiedt, met name via haar dochteronderneming « Scooore ». Bovendien is de Nationale Loterij, als openbardienstverrichter, onderworpen aan een aantal specifieke verplichtingen, zodat haar hoofddoel niet erin bestaat winst te maken, maar wel de spelers te kanaliseren binnen een beveiligde omgeving, zonder de markt te verruimen. De Ministerraad merkt in dat verband op dat de inzetten van de spelers bij producten van de Nationale Loterij de voorbije jaren relatief stabiel zijn gebleven, in tegenstelling tot de inzetten die worden geplaatst bij producten van private operatoren, die sterk zijn toegenomen. Hij voegt eraan toe dat de winst van de Nationale Loterij terugvloeit naar de maatschappij in de vorm van financiële ondersteuning voor sport- of culturele activiteiten, of via aan de Staat gestorte bijdragen. De Ministerraad doet gelden dat de bestreden bepalingen, in het kader van kansspelen, geen enkel verschil in behandeling tussen private operatoren en de Nationale Loterij doen ontstaan, zoals het Hof reeds heeft beklemtoond in zijn rechtspraak. Het cumulatieverbod, de op 21 jaar vastgestelde minimumleeftijd, het verbod om voordelen toe te kennen en het reclameverbod zijn dus van toepassing op de door de Nationale Loterij aangeboden kansspelen.

A.35.3. De Ministerraad wijst bovendien met nadruk op de kenmerken van de openbare loterijen, die een verschil in behandeling verantwoorden, zoals reeds werd erkend in de rechtspraak van het Hof. De Nationale Loterij beschikt immers over een monopolie ter zake en behartigt daarbij een taak van openbare dienst, waaruit een reeks verplichtingen voortvloeien waarin met name in een beheerscontract is voorzien. Openbare loterijen stellen overigens minder bloot aan verslavingsrisico's, zoals blijkt uit verschillende wetenschappelijke studies. Het is dus logisch dat loterijspelen aan verschillende en minder grote beperkingen worden onderworpen dan kansspelen. Bovendien heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, in het kader van het aannemen van de bestreden wet, beklemtoond dat het beginsel zelf van gelijkheid en niet-discriminatie vereist dat onderscheiden situaties aan verschillende regels worden onderworpen.

A.35.4. Wat, in het bijzonder, het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod betreft, dat niet van toepassing is op de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen, preciseert de Ministerraad dat elke reclamemaatregel ten gunste van die spelen moet passen in het kader van de aan de Nationale Loterij toevertrouwde taak en in het kader van de inachtneming van het beheerscontract, in het bijzonder de artikelen 8 en 9 ervan, die meerdere waarborgen bieden.

A.35.5. De Ministerraad doet, met betrekking tot de bewering van de verzoekende partijen volgens welke de op de website van de Nationale Loterij aangeboden « Woohoo-games » kansspelen zouden zijn, eveneens gelden dat het niet aan het Hof staat om de spelen in de zin van de wet van 7 mei 1999 juridisch te kwalificeren. Hoe dan ook, indien « Woohoo-games » als kansspelen zouden worden beschouwd, zouden zij aan de bestreden bepalingen worden onderworpen. Bovendien vertonen « Woohoo-games » de kenmerken van loterijspelen, zodat het vanaf de aankoop vaststaat of de speler wint of verliest, net zoals bij een krasspel. Zij stellen bovendien bloot aan een lager risiconiveau dan kansspelen.

A.35.6. Wat betreft het in artikel 4 van de bestreden wet bedoelde cumulatieverbod, merkt de Ministerraad op dat die bepaling ertoe strekt door het Hof vastgestelde discriminerende verschillen in behandeling weg te werken, in zoverre het cumulatieverbod met betrekking tot offlinekansspelen en -weddenschappen niet van toepassing was op onlinespelen. De cumulatie van, enerzijds, loterijspelen en, anderzijds, kansspelen en weddenschappen wordt offline echter geenszins verboden, zoals blijkt uit het voorbeeld van de dagbladhandelaars. Er bestaat dus geen enkele reden om die onlinecumulatie te verbieden. Bovendien strekt het cumulatieverbod vóór alles ertoe te vermijden dat spelers van spelen met een lager risico naar gevaarlijkere spelen worden gelokt. Die zorg is niet aan de orde voor loterijspelen. Aldus is het niet gevaarlijk dat de website « Scooire », die sportweddenschappen aanbiedt, een doorverwijzing naar onlineloterijspelen aanbiedt. Omgekeerd beoogt de website van de Nationale Loterij enkel een overzicht te bieden van de andere spelen die zij aanbiedt, met name via haar dochteronderneming « Scooire ». De Ministerraad preciseert dat de organisatie van weddenschappen door de Nationale Loterij via « Scooire » een taak van openbare dienst uitmaakt die aan de bepalingen van het beheerscontract is onderworpen. Ten slotte merkt hij op dat de bestreden bepaling de private operatoren niet verhindert om op hun website in een doorverwijzing naar de loterijspelen te voorzien, die zou helpen bij het bestrijden van problematische spelgedragingen en zou bijdragen tot de kanalisatiedoelstelling.

A.36.1. Wat de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken betreft, die wordt aangeklaagd in het vierde middel in de zaak nr. 8313, in het tiende middel in de zaak nr. 8315, in het tweede middel in de zaak nr. 8316 en in het eerste middel in de zaak nr. 8319, is de Ministerraad allereerst van mening dat de tegen artikel 7 van de bestreden wet gerichte grieven onontvankelijk zijn in zoverre zij in werkelijkheid betrekking hebben op artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, dat niet werd gewijzigd bij de wet van 18 februari 2024.

A.36.2. Bovendien zijn de grieven onontvankelijk in zoverre zij zijn gericht tegen artikel 60, eerste lid, eerste zin, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, aangezien dat artikel de vroegere regeling van de wet van 7 mei 1999, die reeds in een verbod van dezelfde aard voorzag, niet substantieel wijzigt. Wat de tweede zin van artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 betreft, brengt de Ministerraad in herinnering dat die ertoe strekt de vroegere interpretatie van artikel 60, § 1, van de wet van 7 mei 1999 te bevestigen en te verduidelijken.

A.36.3. Hoe dan ook lijkt artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 voldoende nauwkeurig ten aanzien van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die wet en uit de rechtspraak van de Raad van State. Bovendien werd het door de verzoekende partijen aangeklaagde begrip « ander voordeel » reeds door de strafwetgever gebruikt in andere situaties, met name in artikel 135*bis* van het Strafwetboek.

Wat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 betreft, beweert de Ministerraad dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet eraan in de weg staat dat een straf wordt verbonden aan de niet-inachtneming van besluiten ter uitvoering van een wetbepaling. Het gaat trouwens om een gangbare praktijk. Het voormelde wettigheidsbeginsel staat evenmin eraan in de weg dat de wetgever aan de Koning de zorg toevertrouwt om de misdrijven te preciseren en de toepasselijke straffen te bepalen, op voorwaarde dat de wet de minimum- en maximumgrenzen van de straffen preciseert, zoals het Hof reeds heeft aanvaard. Bovendien is de bestreden bepaling opgesteld in voldoende duidelijke en voorzienbare bewoordingen, aangezien zij een concrete beschrijving geeft van het begrip « reclame », dat zelf wordt onderbouwd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024. In werkelijkheid worden de essentiële elementen van de strafbaarstelling wel degelijk vastgesteld bij een wetbepaling. Bovendien handhaaft artikel 8 van die wet de koninklijke besluiten die zijn genomen ter uitvoering van artikel 61, § 2, van de wet van 7 mei 1999 totdat een nieuw besluit wordt genomen, zodat de regelgeving waarvan de niet-inachtneming wordt bestraft, voldoende nauwkeurig is bepaald. De Ministerraad doet eveneens gelden dat artikel 7, op een wijze die samenhangt met de andere strafrechtelijke bepalingen van de wet van 7 mei 1999, past in het kader van de inachtneming van het beginsel *non bis in idem* en dat het begrip « reclame », dat een zekere algemeenheid vertoont, voldoende nauwkeurig is en geen onredelijke ruimte voor interpretatie laat. De Ministerraad voegt eraan toe dat het beginsel van de wettigheid van de straffen niet is geschonden, aangezien de straffen zijn vervat in artikel 64 van de wet van 7 mei 1999.

A.37. Wat betreft de schending van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten en van het rechtszekerheidsbeginsel, die in het tweede middel in de zaak nr. 8314 wordt aangeklaagd, voert de Ministerraad aan dat de grief klaarblijkelijk niet gegrond is in zoverre hij uitgaat van de verkeerde veronderstelling dat de wetgever een retroactieve draagwijdte zou hebben verleend aan de artikelen 7 en 8 van de bestreden wet, hetgeen niet het geval is, zoals blijkt uit artikel 9 van de wet van 18 februari 2024. In werkelijkheid wordt de grondslag van het koninklijk besluit van 27 februari 2023 weliswaar gewijzigd, maar niet met terugwerkende kracht, zoals trouwens blijkt uit de rechtspraak van het Hof.

Bovendien hebben de artikelen 7 en 8 van de bestreden wet geenszins als enig doel om een procedure tot nietigverklaring te verstoren die hangende is voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in staat blijft om zich uit te spreken over het beroep dat bij haar aanhangig is gemaakt, hoewel zij rekening moet houden met de wijziging van de wettelijke grondslag van het koninklijk besluit van 27 februari 2023. Bovendien wordt de rechtszekerheid niet aangetast, aangezien de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 de vroegere regeling van het reclameverbod in essentie bevestigen. In werkelijkheid dragen de bestreden bepalingen bij tot rechtszekerheid, aangezien zij de wettelijke grondslag van het voormelde koninklijk besluit versterken.

A.38.1. Wat de vermeende schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU betreft, die wordt aangeklaagd in het eerste middel in de zaak nr. 8309, in het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8314, in het eerste tot en met het derde middel in de zaak nr. 8315 en in het vierde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 8319, voert de Ministerraad aan dat de middelen onontvankelijk zijn in zoverre zij in werkelijkheid rechtstreeks zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, hetgeen buiten de bevoegdheid van het Hof valt.

A.38.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de voormelde middelen niet gegrond zijn. Allereerst stelt de Ministerraad vast dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, het niet aan hem staat om aan te tonen dat de beperking van het vrije verkeer van diensten verantwoord is, omdat zulks een bijzonder hoge toetsingsintensiteit van het Hof zou doen ontstaan. In werkelijkheid beschikken de lidstaten, ten aanzien van de beperking van het vrije verkeer van diensten, over een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de kansspelregelgeving en de bescherming van de volksgezondheid, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.38.3. De Ministerraad beweert dat artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 het vrije verkeer van diensten niet schendt, met name om dezelfde redenen als die welke de niet-schending van het eigendomsrecht aantonen. Hij voegt eraan toe dat de bestreden bepaling geen discriminatie op grond van nationaliteit doet ontstaan, aangezien het cumulatieverbod zonder onderscheid van toepassing is op alle vergunninghouders. Bovendien heeft de kritiek van de verzoekende partijen volgens welke het niet mogelijk is om een vergunning te verkrijgen voor onlinekansspeloperators die niet over een fysieke kansspelinrichting in België beschikken, geen betrekking op de bestreden wet, die die kwestie niet regelt, zodat die kritiek onontvankelijk is. Daarenboven merkt de Ministerraad op dat het niet noodzakelijk is dat de maatschappelijke zetel van de onlinekansspeloperator in België is gesitueerd om een vergunning A+, B+ of F1+ te verkrijgen. Hoe dan ook is de vereiste dat een aanvullende vergunning A+, B+ of F1+ verbonden is aan het voorafgaand bezitten van een vergunning A, B of F1 niet zonder redelijke verantwoording, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet die aan de oorsprong van die vereiste ligt. De Ministerraad voegt eraan toe dat het monopolie dat de Nationale Loterij inzake loterijspelen geniet, evenmin leidt tot een discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien de zowel nationale als buitenlandse private kansspeloperators niet de mogelijkheid hebben om dergelijke spelen aan te bieden.

A.38.4. Wat artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 betreft, beweert de Ministerraad dat de verhoging van de minimumleeftijd tot 21 jaar het vrije verkeer van diensten niet schendt. Hij merkt eerst op dat artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999 reeds in leeftijdsvoorwaarden voorzag vóór de wijziging ervan bij de bestreden wet. De toegang tot inrichtingen klasse IV, de deelname aan onlineweddenschappen en de deelname aan kansspelen in inrichtingen klasse III waren toegestaan vanaf de leeftijd van 18 jaar, terwijl de toegang tot inrichtingen klasse I en II, de deelname aan andere onlinekansspelen dan weddenschappen en de deelname aan automatische kansspelen in inrichtingen klasse IV waren toegestaan vanaf de leeftijd van 21 jaar.

Volgens de Ministerraad behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om de minimumleeftijd voor deelname aan onlineweddenschappen vast te leggen op 21 jaar. Hoe dan ook betreft het een pertinente en evenredige maatregel, zoals in soortgelijke gevallen reeds werd beklemtoond in de rechtspraak van het Hof. Jonge spelers van 18 tot 21 jaar vormen immers de meest risicovolle groep in termen van verslaving en misbruik. In werkelijkheid was de minimumleeftijd om deel te nemen aan kansspelen reeds vastgelegd op 21 jaar.

vóór het aannemen van de bestreden wet, hetgeen geldig werd verklaard door het Hof, maar die minimumleeftijd ging gepaard met uitzonderingen die geleidelijk zijn afgeschaft. De Ministerraad voegt eraan toe dat het eenvormig maken van de minimumleeftijd van 21 jaar voor kansspelen past in het kader van een samenhangende en stelselmatige aanpak. Het behoud van de minimumleeftijd op 18 jaar om deel te nemen aan loterijspelen wordt overigens verklaard door de kleinere risico's die dat soort van spelen doen ontstaan. Hij brengt in herinnering dat de « Scoore »-spelen van de Nationale Loterij kansspelen zijn die toegankelijk zijn vanaf 21 jaar. Bovendien houdt de vergelijking met andere producten, zoals alcohol, geen steek omdat het om verschillende en onvergelykbare producten gaat.

A.38.5. Wat het reclameverbod betreft, voert de Ministerraad aan dat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 het vrije verkeer van diensten niet schendt, om dezelfde redenen als die welke zijn aangevoerd met betrekking tot het eigendomsrecht. Hij voegt overigens eraan toe dat dat verbod geen enkele discriminatie op grond van nationaliteit doet ontstaan, aangezien het van toepassing is op alle kansspelen. Bovendien heeft het verbod geen extraterritoriaal effect. Het monopolie van de Nationale Loterij inzake loterijen is in dat verband evenmin discriminerend, aangezien de zowel nationale als buitenlandse private operatoren het verbod krijgen om loterijspelen te organiseren. Daarenboven vloeit het feit dat een kansspeloperator die in een andere lidstaat is gevestigd en erkend, geen reclame mag maken in België, niet voort uit artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, maar uit artikel 4 van diezelfde wet.

De Ministerraad preciseert eveneens dat het reclameverbod de private kansspeloperatoren geenszins de middelen ontzegt om hun kanalisatieopdracht te vervullen. Bovendien is het verminderen van de aantrekkingskracht van legale kansspelen niet in strijd met het kanalisatiebeleid, aangezien dat ertoe strekt de spelers te beschermen. Andere Europese Staten zijn trouwens de weg van het reclameverbod ingeslagen. Bovendien is reclame, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, niet verboden, aangezien de Koning uitzonderingen kan vaststellen. De Ministerraad beklemtoont ook dat een totaalverbod op reclame verenigbaar zou zijn geweest met het recht van de Europese Unie. In ondergeschikte orde voert hij aan dat de hypothetische schending van het vrije verkeer van diensten niet kan worden toegeschreven aan de bestreden bepaling, die de Koning een bewegingsvrijheid laat, maar aan het koninklijk besluit dat op grond van die bepaling is genomen.

Voor het overige is de Ministerraad van mening dat het begrip « reclame » niet al te ruim wordt gedefinieerd ten aanzien van het nagestreefde doel, met name gokverslaving bestrijden. Dat begrip is overigens identiek aan de « reclame » die wordt bedoeld in artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 27 februari 2023, dat in overeenstemming blijkt te zijn met de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp dat aan de oorsprong van dat koninklijk besluit ligt.

A.39. Wat het derde middel in de zaak nr. 8314 en het negende middel in de zaak nr. 8315 betreft, volgens welke artikel 5 van de bestreden wet een discriminatie op grond van leeftijd zou doen ontstaan, zet de Ministerraad argumenten uiteen die soortgelijk zijn aan de argumenten met betrekking tot de overeenstemming van artikel 5 met de artikelen 49 en 56 van het VWEU en aan die welke betrekking hebben op het verschil in behandeling tussen loterijspelen en kansspelen.

Bovendien, wat de door de artikelen 4, 5, 6 en 7 van de bestreden wet veroorzaakte discriminatie tussen « fysieke » spelen en online georganiseerde spelen betreft, die in het vijfde middel in de zaak nr. 8314 en in het vierde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8316 wordt aangeklaagd, herhaalt de Ministerraad de opmerkingen die hij formuleert ten aanzien van de andere middelen, die aantonen dat de bestreden maatregelen niet onevenredig zijn.

A.40. Wat de schending van het mededingingsrecht betreft, is de Ministerraad van mening dat het vierde en het vijfde middel in de zaak nr. 8315 onontvankelijk zijn in zoverre zij betrekking hebben op de rechtstreekse schending van bepalingen van het recht van de Europese Unie. De omstandigheid dat de middelen zijn afgeleid uit de schending van bepalingen van primair recht van de Europese Unie kan het Hof niet ertoe machtigen die middelen ambtshalve op te werpen. In ondergeschikte orde verwijst hij naar de uiteenzettingen met betrekking tot het derde middel in de zaak nr. 8313, die aantonen dat het monopolie van de Nationale Loterij inzake loterijspelen niet zijn oorsprong vindt in de bestreden bepalingen en dat het verschil in behandeling tussen kansspelen en loterijspelen redelijk verantwoord is.

A.41.1. Wat de schending van artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 betreft, beweert de Ministerraad dat het zesde middel in de zaak nr. 8315 onontvankelijk is in zoverre de kritiek van de verzoekende partijen in essentie uitsluitend en rechtstreeks betrekking heeft op een bepaling van het afgeleide recht van de Europese Unie waarvan

het Hof de inachtneming niet vermag te waarborgen. Hoe dan ook toetst het Hof de procedure van totstandkoming van wetbepalingen niet en kan de schending van artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 de interne wetgeving enkel niet-tegenstelbaar maken, hetgeen verschilt van een vernietiging.

A.41.2. In ondergeschikte orde merkt de Ministerraad op dat artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535 de lidstaten de verplichting oplegt om aan de Europese Commissie ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee te delen dat specifiek betrekking heeft op een dienst van de informatiemaatschappij, hetgeen niet het geval is voor de veralgemening van de minimumleeftijd van 21 jaar inzake kansspelen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt immers dat regels die slechts incidenteel of impliciet verwijzen naar de diensten van de informatiemaatschappij, niet worden beoogd in artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/1535.

A.41.3. Hoe dan ook preciseert de Ministerraad dat het zesde middel in de zaak nr. 8315 geen feitelijke grondslag heeft, aangezien alle artikelen van het ontwerp dat aan de oorsprong van de wet van 18 februari 2024 ligt, in werkelijkheid wel degelijk werden overgezonden aan de Europese Commissie, ook al wordt in de formele kennisgeving enkel verwezen naar de artikelen 4 en 7 van dat ontwerp.

A.42.1. Wat de schending van de vrijheid van meningsuiting door de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 betreft, die wordt aangeklaagd in het eerste middel in de zaak nr. 8309, in het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8314, in het elfde middel in de zaak nr. 8315, in het vierde middel in de zaak nr. 8316 en in het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 8319, werpt de Ministerraad allereerst een exceptie van onontvankelijkheid op. Volgens hem is het elfde middel in de zaak nr. 8315 onontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op artikel 11 van het Handvest, aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt met het recht van de Europese Unie aantonen.

A.42.2. Voor het overige is de bestreden bepaling bestaanbaar met artikel 19 van de Grondwet en met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De Ministerraad stelt vast dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geoordeeld dat het in het koninklijk besluit van 27 februari 2023 bedoelde systeem de vrijheid van meningsuiting in acht nam. Met toepassing van artikel 8 van de bestreden wet blijft dat besluit evenwel van kracht totdat een nieuw besluit wordt genomen op grond van artikel 7 van de wet van 18 februari 2024.

De Ministerraad voegt eraan toe dat noch artikel 19 van de Grondwet, noch artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereist dat in de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting wordt voorzien bij een formele wetbepaling. Een uitvoeringsbesluit volstaat in dat verband. Hoe dan ook is de machtiging voldoende duidelijk en voorzienbaar, hetgeen te dezen het geval is, zoals is aangetoond naar aanleiding van het tiende middel in de zaak nr. 8315 met betrekking tot de strafrechtelijke sancties. Bovendien is de bestreden beperking van de vrijheid van meningsuiting redelijk evenredig met de nagestreefde doelstellingen van volksgezondheid en van bescherming van de spelers, zoals is aangetoond in het kader van het eerste en het tweede middel in de zaak nr. 8313. De Ministerraad beklemtoont dat het Hof het reclameverbod voor tabak reeds heeft aanvaard in naam van de volksgezondheid.

A.42.3. Ten slotte preciseert de Ministerraad dat een volledig reclameverbod toelaatbaar zou zijn geweest, dat België niet de enige Europese Staat is die reclame inzake kansspelen beperkt en dat de eventuele schending van de vrijheid van meningsuiting hoe dan ook niet voortvloeit uit de bestreden bepaling maar uit het uitvoeringsbesluit ervan.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De beroepen tot vernietiging hebben betrekking op verschillende bepalingen van de wet van 18 februari 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de

weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 18 februari 2024).

Op 12 september 2025 hebben de verzoekende partijen in de zaak nr. 8315 een verzoek tot afstand van hun beroep tot vernietiging ingediend. Niets verzet zich ertegen dat het Hof die afstand toewijst.

B.1.2. De wet van 18 februari 2024 strekt ertoe de bescherming van de spelers te versterken door in te zetten op het voorkomen van problemen met betrekking tot kansspelen.

In de parlementaire voorbereiding van die wet wordt in dat verband gepreciseerd :

« Gokken wordt in ons land een steeds groter probleem. Steeds meer Belgen gokken. En steeds meer Belgen brengen zo niet alleen zichzelf, maar ook hun families, kinderen en vrienden in de problemen.

Dit wetsvoorstel wil daarom de bescherming van de speler versterken. Het wil dat doen door voluit en ondubbelzinnig in te zetten op de preventie van gokproblemen. Bescherming van de speler én zijn omgeving moet de eerste prioriteit zijn in het opstellen van de kansspelwetgeving. Gezondheid moet altijd primeren op winstbejag.

[...]

Dit wetsvoorstel wil zodus een betere bescherming van de speler waarborgen, op een coherente en doortastende manier » (*Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0384/001, p. 3).

B.2.1. Zoals het opschrift ervan aangeeft, beoogt de wet van 18 februari 2024 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) te wijzigen.

B.2.2. In het kader van het toepassingsgebied ervan definieert de wet van 7 mei 1999 kansspelen 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 » (artikel 2, eerste lid, 1°).

De weddenschap wordt gedefinieerd 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 » (artikel 2, eerste lid, 5°).

B.2.3. Artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999 bepaalt dat die wet niet van toepassing is op de « openbare loterijen » bedoeld in 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), waarvoor de Nationale Loterij over een monopolie beschikt, met toepassing van artikel 7 van de wet van 19 april 2002.

Daarentegen is de wet van 7 mei 1999 in beginsel van toepassing op de « spelen en weddenschappen » die worden georganiseerd door de Nationale Loterij op grond van artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002 (arresten nrs. 36/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036, en 33/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033).

B.2.4. De wet van 7 mei 1999 is 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 wetgever heeft aan die kanalisatiedoelstelling herinnerd naar aanleiding van het aannemen van de wet van 18 februari 2024 :

« De wetgever had bij het opstellen van de wetgeving rond kansspelen de intentie te beperken, en te beschermen.

De regulering van de kansspelen is zodus gebaseerd op de ‘ kanalisatiegedachte ’ : het illegale aanbod wordt bestreden door het toelaten van een beperkt legaal spelaanbod. Het vergunningsstelsel dat België hanteert, is door het Europese Hof van Justitie bovendien slechts toegelaten ter bescherming van de consument, en vermindering van de kansspelen. Dit moet de basis zijn en blijven van het Belgische kansspelbeleid » (*Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0384/001, p. 9).

B.2.5. 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).

B.2.6. 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 F1P, die enkel kan worden toegekend aan de houders van een vergunning F1 (artikel 43/2/1, § 1, eerste lid), staat de exploitatie toe van « de inrichting van weddenschappen op paardenwedrennen » (artikel 25, eerste lid, 6/2). 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.

B.2.7. Bovendien bepaalt artikel 43/8 van de wet van 7 mei 1999 dat de aanvullende vergunningen A+, B+ en F1+, die respectievelijk slechts aan de houders van een vergunning A, B of F1 kunnen worden toegekend, nodig zijn om kansspelen te exploiteren via informatiemaatschappij-instrumenten.

B.2.8. De wet van 7 mei 1999 voorziet eveneens in het bestaan van een vergunning D, die, « onder de door haar bepaalde voorwaarden, de houder ervan [toestaat] een beroepsactiviteit, van welke aard ook, uit te oefenen in een kansspelinrichting klasse I, II of IV », en van een vergunning E, die, « voor hernieuwbare periodes van tien jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de verkoop, de verhuur, de leasing, de levering, de terbeschikkingstelling, de invoer, de uitvoer en de productie van kansspelen, de diensten inzake onderhoud, herstelling en uitrusting van kansspelen [toestaat] ».

B.3. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 4 (zaken nrs. 8309, 8313 en 8316), 5 (zaken nrs. 8309 en 8314), 6 (zaken nrs. 8313 en 8314), 7 (zaken nrs. 8309, 8313, 8314, 8316 en 8319) en 8 (zaken nrs. 8314 en 8319) van de wet van 18 februari 2024.

B.4.1. Vóór de wijziging ervan bij het bestreden artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 bepaalde artikel 27 van de wet van 7 mei 1999 :

« Het is een zelfde natuurlijke of rechtspersoon verboden de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, D, F1, F1+, F1P en F2 enerzijds en de vergunning klasse E anderzijds rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door bemiddeling van een natuurlijke of rechtspersoon te cumuleren.

De houders van een vergunning klasse A, B, C, F1 of F2 kunnen kansspelen, bestemd en gebruikt voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse I, II, III en IV en die als dusdanig werden of worden afgeschreven, overdragen om niet of onder bezwarende titel, mits voorafgaandelijke inlichting en toestemming van de commissie ».

B.4.2. Artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 voegt, tussen het eerste en het tweede lid van artikel 27 van de wet van 7 mei 1999, een nieuw lid in dat bepaalt :

« Het is verboden om meerdere aanvullende vergunningen van onderling verschillende klassen via [informatiemaatschappij-instrumenten] te cumuleren met dezelfde domeinnaam en bijhorende URL's. Het is verboden de spelers door te verwijzen of te confronteren met kansspelen die onder een andere vergunning vallen. Het is verboden om een zelfde spelersaccount te gebruiken voor de deelname aan kansspelen die worden geëxploiteerd op basis van verschillende vergunningen. Het is eveneens verboden om transacties te voeren tussen verschillende spelersaccounts ».

B.4.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt gepreciseerd dat het in de bestreden bepaling bedoelde verbod om aanvullende vergunningen van onderling verschillende klassen te cumuleren met name ertoe strekt de ongrondwettigheid te verhelpen die door het Hof is vastgesteld bij zijn arresten nrs. 129/2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.129) en 109/2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.109) :

« Cumulverbod

De zogenaamde ' cumul ' betreft de wettelijkheid van het combineren van verschillende soorten kansspelen op 1 plaats. Omwille van het kanalisatiebeleid, bestaat er in de reële wereld een verbod om verschillende soorten kansspelen in één inrichting te cumuleren. Dat is geregeld via de 4 klassen van inrichtingen die bestaan. Zo wordt vermeden dat operatoren spelers lokken

met eerder onschuldige spelen, en nadien meer risicovolle en winstgevende spelen promoten of aanbieden.

Online zijn die klassen er niet – daar wordt gewerkt met vergunningen. Het was daarom niet duidelijk of verschillende vergunningen op 1 website gecumuleerd mochten worden.

Het Grondwettelijk Hof deed daarover een uitspraak in november 2017, op basis van artikels 10 en 11 van de grondwet. Het Hof stelde :

‘ in zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de exploitatie van kansspelen en het aannemen van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL’s niet verbiedt, schendt de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. ’

Het Hof stelde, met andere woorden, dat er geen sprake mag zijn van discriminatie : als de cumul in de reële wereld verboden is, moet dat online ook zo zijn.

Ook in 2018 stelde het Hof nogmaals dat de ‘ cumul ’ verboden is. Het stelde daarbij bovendien ook :

‘ het verbod om verschillende soorten spelen en weddenschappen op dezelfde fysieke plaats aan te bieden draagt bij tot de bescherming van de spelers (...) het heeft ook tot gevolg te vermijden dat de spelers in verleiding worden gebracht om andere spelen te spelen dan die welke zij van plan waren te spelen of weddenschappen aan te gaan terwijl zij dat niet van plan waren. ’

Om de discriminatie weg te werken is het bijgevolg geen optie om ook in de reële wereld ‘ cumul ’ toe te staan : de meerderheid ging in die richting met een, weliswaar ingetrokken, amendement dat ertoe strekte in de reële wereld een ‘ verbonden [kansspelinrichting] ’ in te voeren. De enige juiste optie, die de bescherming van de speler ten harte neemt, is ‘ cumul ’ zowel online als offline te verbieden » (*Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0384/001, pp. 17-18).

De wetgever wou eveneens gevolg geven aan een advies van de Kansspelcommissie :

« Het advies van de Kansspelcommissie wijst erop dat er naast de URL en de domeinnaam, nog andere mogelijkheden zijn om een cumulverbod effectief te maken. De Kansspelcommissie schrijft :

‘ Het uiteindelijke doel van het cumulverbod is dat de speler terug naar de realiteit wordt gebracht en [...] niet van de ene klasse kansspelen (bijvoorbeeld klasse I met potentieel grote gevaarlijkheidsgraad) naar de andere klasse kan gaan (bijvoorbeeld klasse II met een iets lagere gevaarlijkheidsgraad) zonder zich hiervan bewust te zijn. In de reële wereld gebeurt dit door fysiek naar buiten te gaan en opnieuw een andere kansspelinrichting te betreden. Online gebeurt dit door een andere website (URL) te openen. Door allerlei technische methodes online kan een operator echter strikt genomen een andere URL gebruiken voor elk soort spel zoals het voorstel voorschrijft maar in de praktijk is het mogelijk dat de speler hiermee weinig gebaat is aangezien de operator met een soort sub-url’s kan werken. ’

De Commissie [raadt] daarom aan een extra criterium toe te voegen aan het voorstel.

‘ De speler zou beter beschermd zijn mocht er een verplichting zijn om in een nieuwe registratie (nieuwe EPIS-verificatie) te voorzien telkens de speler toegang wil krijgen tot kansspelen van een verschillende aard. Daarbij zou kunnen worden bepaald dat vergunde websites de speler niet de mogelijkheid mogen geven om via de site te navigeren tussen kansspelen van een verschillende aard. Eventueel zou dit ook gepaard kunnen gaan met een waarschuwingsbericht. Een bijkomend voordeel is dat hierdoor een buffer wordt voorzien waarbij de speler even de spelmodus moet verlaten. Tenslotte kan eventueel worden verboden dat de speler visueel, auditief of op een andere wijze geconfronteerd wordt met kansspelen van een verschillende aard ’.

Dit voorstel volgt het advies van de Kansspelcommissie, door aan de bepaling toe te voegen dat het cumulverbod ook inhoudt dat niet mag worden doorverwezen naar kansspelen van een andere aard, dat wil zeggen, naar kansspelen die onder een andere vergunning vallen, of naar loterijspelen, en dat men een speler daar ook niet mee mag confronteren » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-0384/002, pp. 6-7).

B.5.1. Vóór de vervanging ervan bij het bestreden artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 bepaalde artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999 :

« De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I en II is verboden voor personen jonger dan 21 jaar, uitgezonderd het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling. De toegang tot kansspelinrichtingen klasse IV is verboden voor minderjarigen.

De deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III alsmede de deelneming aan kansspelen en weddenschappen in kansspelinrichtingen klasse IV, zijn verboden voor minderjarigen.

Dit verbod voor minderjarigen geldt ook voor de weddenschappen toegelaten buiten de kansspelinrichtingen klasse IV.

De deelneming aan kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten, met uitzondering van de weddenschappen, is verboden voor personen jonger dan 21 jaar. De deelneming aan weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten is verboden voor minderjarigen.

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.5.2. Artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 vervangt artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999, dat voortaan bepaalt :

« De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I, II en IV is verboden voor personen jonger dan eenentwintig jaar, uitgezonderd het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling. De deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III is verboden voor personen jonger dan eenentwintig jaar. Het is verboden voor personen jonger dan eenentwintig jaar deel te nemen aan weddenschappen toegelaten buiten de kansspelinrichtingen klasse IV. De deelneming aan kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten is verboden voor personen jonger dan eenentwintig jaar ».

B.5.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt in dat verband gepreciseerd :

« Veralgemeenen leeftijdsgrens [lees : minimumleeftijd] op 21 jaar

Middels de wetswijziging van 7 mei 2019 wordt de leeftijdsgrens voor virtuele kansspelen vastgelegd op 21 jaar. Dat is een goede stap, maar niet goed genoeg.

In de logica van bescherming van de spelers, is het belangrijk dat wie kwetsbaar is zo veel mogelijk afgeschermd wordt van de mogelijkheid tot kansspelen. Leeftijd is immers één van de meest effectieve maatregelen om risico- of probleemgokken tegen te gaan. Op jonge leeftijd kan gokken immers leiden tot lange-termijn neurologische kwetsbaarheid. Het strekt daarbij tot de aanbeveling om de [minimumleeftijd] zo hoog mogelijk vast te leggen.

Dat is geen arbitraire overweging. Het is namelijk zo dat het adolescent brein erg gevoelig is voor risicovol gedrag. Verschillende risicofactoren, zoals impulsiviteit, hyperactiviteit, gedragsproblemen en onaangepaste coping, vinden volgens experts hun oorsprong in de adolescentie.

Dat blijkt ook uit het feit dat jongere gokkers meer spelen op de meer risicovolle kansspelen, zoals weddenschappen.

Bovendien zijn adolescenten die al problematisch gokken, een meer psychologisch kwetsbare, fragiele groep dan volwassen problematische gokkers. Gokken is voor hen vaker een manier om zich te dissocieren van hun problemen. Ze evolueren ook sneller van recreatief gokken naar problematisch gokken.

In het algemeen beginnen probleemgokkers ook op jongere leeftijd te gokken dan andere gokkers. Zij beginnen gemiddeld op 20,4 jaar te gokken, t.o.v. 24 à 25 jaar. Problematisch gokgedrag start vaak in de adolescentie en jonge problematische gokkers starten vaker vroeger met gokken dan hun leeftijdsgenoten die niet problematisch gokken.

Organisaties zoals CAD en VAD, die zich specifiek toeleggen op de problematiek, zijn van oordeel dat een algemene minimumleeftijd van 21 jaar een goede zaak zou zijn. Volgens het CAD zou de grens in het ideale geval zelfs op 25 jaar liggen.

Door een veralgemeende minimumleeftijd van 21 jaar voor alle kansspelen, worden jonge spelers zo goed mogelijk beschermd tegen de mogelijk nefaste effecten van een vroege

blootstelling aan kansspelen. Bovendien heeft een veralgemeende minimumleeftijd het voordeel van de duidelijkheid.

[...]

Dit zorgt enerzijds voor consistentie, wat het beleid duidelijker en gemakkelijker te controleren maakt, en anderzijds voor een betere bescherming. Als onze samenleving oordeelt dat kansspelen en weddenschappen risico's inhouden – en dat is duidelijk het geval – dan moet ze daar ook naar handelen. Dit artikel komt tegemoet aan die noodzaak tot bescherming » (*Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0384/001, pp. 19, 20 en 22).

B.6.1. Vóór de wijziging ervan bij het bestreden artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 bepaalde artikel 60 van de wet van 7 mei 1999 :

« Het is verboden kosteloos verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken aan te bieden aan het cliënteel van kansspelinrichtingen klasse II, III en IV of zulks te doen onder de marktprijs van vergelijkbare goederen en diensten.

Het is toegelaten aan het cliënteel van kansspelinrichtingen klasse I verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken kosteloos of onder marktprijs van vergelijkbare goederen en diensten aan te bieden, tot een maximumbedrag van 400 euro per twee maanden en per speler.

De Koning kan bijkomende voorwaarden bepalen alsook het bedrag bedoeld in het vorig lid aanpassen ».

B.6.2. Artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 vervangt artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, dat voortaan bepaalt :

« Behoudens de uitzondering bedoeld in het tweede lid, is het houders van een vergunning verboden kosteloos verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken aan te bieden of zulks te doen onder de marktprijs van vergelijkbare goederen en diensten. Dit verbod geldt ook voor gratis speldeelnames, speelgoed en elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden ».

B.6.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt in dat verband gepreciseerd :

« Bonussen zijn vandaag verboden. De Raad van State heeft in een arrest van 6 februari 2020 immers geoordeeld dat bonussen moeten worden gezien als een vorm van geschenken, en volgens artikel 60 van de kansspelwet zodoende niet mogen worden aangeboden aan cliënteel van kansspelinrichtingen klasse II, III en IV, in de reële wereld en online.

‘ Si certes l’article 60, précité, a été adopté à un moment où le législateur n’avait pas encore mis en place le système des licences supplémentaires “ + ”, le Conseil d’État n’aperçoit pas pourquoi, à défaut de précision ou d’habilitation législative spécifique, l’interdiction des “ cadeaux ” ne s’appliquerait également pas aux jeux de hasard et aux paris sous forme digitale.

Des déplacements, des repas, des boissons ou des présents peuvent, en effet, être offerts via, par exemple, des bons électroniques échangeables auprès de prestataires, distincts ou non des opérateurs de jeux de hasard et de paris, réalisant la prestation promise.

La partie adverse ne peut ainsi être suivie lorsqu’elle affirme que la loi du 7 mai 1999, précitée, contient une interdiction d’offrir des bonus dans le monde réel mais pas dans le monde virtuel. Au vu de la généralité des termes de l’article 60 et de la circonstance qu’il n’a pas été modifié par la loi du 10 janvier 2010, pour soustraire les jeux en ligne de son champ d’application, il y a lieu d’appliquer l’interdiction des “ cadeaux ” à l’ensemble des jeux de hasard exploités, en ligne ou hors ligne, dans les établissements des classes II, III et IV et de tolérer une exception pour les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe I. ’.

In de praktijk blijkt echter dat kansspeloperatoren bonussen blijven aanbieden. Zij doen dat omdat de wettelijke omschrijving van wat een bonus is, vandaag niet duidelijk is. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of gratis speldeelnames en speelgoed al dan niet onder dit verbod vallen.

Dit amendement wil komaf maken met die onduidelijkheid, door expliciet te bepalen dat gratis speldeelnames en speelgoed verboden zijn, net [zoals] elk voordeel in enigerlei vorm aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden of om spelers te werven of te behouden.

In Nederland wordt een gelijkaardige definitie gehanteerd : ‘ bonus : een goed of een dienst, waaronder gratis speelgoed, aangeboden om spelers voor de vergunde kansspelen te werven of te behouden of om reclame voor die kansspelen te maken ’ (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-37.html>).

Daarbij wordt verduidelijkt : ‘ Een bonus is bijvoorbeeld gratis speelgoed bij inschrijving als onlinespeler of een verdubbeling van gewonnen geldprijzen. Bonussen maken geen onderdeel uit van het kansspel en de spellogica. ’.

Dezelfde logica dient hier te worden toegepast.

Als bonus moet onder meer worden begrepen (cfr. openbaar standpunt betreffende de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten, 11 december 2019) :

- het toekennen van gratis speelbeurten, ook al wordt hier geen geldbedrag aan gekoppeld;
- een vermenigvuldigingsfactor op de winst uit de eerste speelbeurt;
- een verminderd risico voor de speler bij verlies;

- een systeem waarbij de storting die gebruikers op de website doen vermenigvuldigd wordt met een factor die afhankelijk is van het bedrag dat de speler in het verleden al heeft ingezet; en

- speelkrediet dat wordt uitgereikt als prijs voor een wedstrijd in de fysieke wereld.

De herverdelingspercentages van spelen worden niet gezien als een voordeel. Het is eigen aan een kansspel dat de winst groter is naarmate men meer risico neemt. Deze minimumpercentages worden geregeld bij koninklijk besluit ([overeenkomstig] artikel 8 van de kansspelwet) en zijn verbonden aan de spelvoorwaarden van het automatisch spel zelf, met andere woorden ofwel geldt dit voor iedereen ofwel voor niemand. Het betreft een technische nadere regeling die niet zomaar tijdelijk kan worden gewijzigd » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-0384/006, pp. 2 tot 4).

B.7.1. Vóór de vervanging ervan bij het bestreden artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bepaalde artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 : « de Koning bepaalt de nadere regels betreffende de reclame over de kansspelen ».

Die machtiging werd in werking gesteld bij het koninklijk besluit van 27 februari 2023 « tot bepaling van de nadere regels betreffende de reclame voor de kansspelen » (hierna : het koninklijk besluit van 27 februari 2023).

Tegen dat koninklijk besluit werden verschillende beroepen tot nietigverklaring ingesteld voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die zich op de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest nog niet heeft uitgesproken.

B.7.2. Artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 vervangt artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 door twee leden, die voortaan bepalen :

« Het is verboden reclame te maken voor kansspelen, behalve in de gevallen die uitdrukkelijk door de Koning worden toegestaan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Voor de toepassing van het tweede lid, wordt verstaan onder ‘ reclame ’, elke vorm van communicatie die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft om kansspelen te promoten of aan te zetten tot gokken, ongeacht de plaats, de aangewende communicatiemiddelen of de gebruikte technieken. Het aanbrengen van de merknaam of het logo of de twee wordt eveneens als reclame beschouwd ».

B.7.3. Over het beginsel van het reclameverbod voor kansspelen en over de eventuele uitzonderingen op dat beginsel wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 gepreciseerd :

« Reclame voor kansspelen is alomtegenwoordig, zowel op TV, Radio, kranten, tijdschriften, sociale media, maar ook in het straatbeeld. Dergelijke reclame is niet zonder gevaar voor de volksgezondheid en de maatschappij.

Reclame voor kansspelen heeft minstens drie belangrijke effecten :

1. reclame speelt een belangrijke rol bij het werven van nieuwe spelers;
2. reclame beïnvloedt het gokgedrag en zet spelers aan tot meer intensief speelgedrag;
3. reclame verhoogt de kans op terugval bij gokverslaafden.

Daarnaast zorgt reclame voor een normalisering van gokken in de samenleving. Door de reclame wordt gokken voorgesteld als sociaal en cultureel aanvaard gedrag en een legitieme vrijetijdsbesteding. Dit is nefast voor de meer kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, jongeren en gokverslaafden.

Onderzoek uit 2013 naar het verband tussen nationaal gokbeleid en de prevalentie van verstoord gokgedrag in Europa heeft aangetoond dat er een statistisch significant verband is tussen gokbeleid en prevalentie. Het percentage subklinisch verstoord gokgedrag was hoger in omgevingen die minder strenge regulering van reclame voor (online) gokken voorschreven.

Uit een Belgisch onderzoek (AB-REOC-rapport ‘ (Online) gokken Nieuwe kansen, nieuwe bedreigingen ’, Jan Velghe, 2017) blijkt dat 74 % van de Belgen van mening is dat reclame mensen aanzet tot gokken. 54 % van de Belgen gelooft dat reclame mensen positiever doet denken over gokken (aanvaarding). Meer nog : 11 % van de Belgen die op geen enkele manier deelnamen aan kansspelen, zegt dat ze door de invloed van reclame in de toekomst toch wel eens een gokje willen wagen. Bij studenten loopt dat op tot 14,8 %, bij 25- tot 34-jarigen tot 17,3 % en bij werkzoekenden zelfs tot 28,9 %.

Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat hoe intensiever het gokgedrag, hoe vaker spelers zich laten beïnvloeden door reclameboodschappen. 56 % van de intensieve spelers gokt meer naar aanleiding van een bonus die hen werd aangeboden, 46 % na een [e-mail] van een gokbedrijf en 39 % nadat ze gokreclame hadden bekeken. Ongeveer één op de drie gokkers laat zijn gokgedrag beïnvloeden door reclame op billboards of affiches of reclame tijdens het bekijken van een wedstrijd.

[Het] rapport van de Hoge Gezondheidsraad (nr. 9396) adviseerde over gokstoornissen (2017) tot een verbod op gokreclame om het risico op problematisch gokken te verkleinen. Volgens de conclusies van dit rapport is het essentieel [om] de aanvaarding van gokken, in het

bijzonder voor jongeren, te verminderen. Volgens de Hoge Gezondheidsraad speelt reclame een belangrijke rol in de aanvaarding en normalisering van gokken en moet [zij] daarom worden verboden.

Hoewel er tal van redenen zijn voor een totaal verbod op reclame, zijn er ook risico's verbonden aan zo'n totaalverbod. Het kansspelbeleid in België stoelt op de kanalisatiegedachte. Dit betekent dat het enkel is toegestaan om deel te nemen aan kansspelen die door de wetgever zijn toegestaan en die een vergunning hebben bekomen. De vrees dat spelers door een totaal verbod naar de illegale markt zullen worden geleid, is dus niet geheel ongegrond. Een beperkte vorm van reclame is dus aanvaardbaar om ervoor te zorgen dat de vergunde kansspeloperators nog naamsbekendheid kunnen verwerven. Overeenkomstig artikel 61 van de huidige kansspelwet kan de Koning reeds de regels bepalen voor de reclame op kansspelen. Toch is het voor de rechtszekerheid belangrijk om het verbod op gokreclame in de kansspelwet in te schrijven en aan de Koning toe te staan om hierop enkele uitzonderingen te bepalen. Enkel zo is een geleidelijke afbouw van de gokreclame mogelijk.

De definitie van reclame richt zich tot communicaties die kansspelproducten promoten, het imago van de vergunninghouder bevorderen, maar ook tot elke communicatie die erop gericht is om spelers aan te zetten tot spelen. Zo kan het bijvoorbeeld ook gaan om imagospots waarbij geen concrete producten worden aangeprezen en die louter tot doel hebben om het imago van de kansspeloperators en de kansspelen in het algemeen positief in beeld te brengen. Ook het aanbrengen van de merknaam en/of [het] logo op sportkledij of op de plaatsen waar de sport wordt beoefend, wordt beschouwd als imagoreclame. Dergelijke imagoreclame zorgt voor het normaliseren van het gokken in de samenleving en is vooral voor de kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, gevaarlijk. Uit onderzoek blijkt immers dat één op de drie gokkers zijn gokgedrag laat beïnvloeden door reclame op billboards of affiches of reclame tijdens het bekijken van een wedstrijd. Het kan eveneens gaan om bijvoorbeeld communicaties die tot doel hebben om spelers aan te zetten om hun online speellimiet te verhogen, bijkomende stortingen te doen op de spelersaccount, de winsten opnieuw in te zetten, e.a. Deze communicaties zetten immers aan tot gokken. Bovendien blijkt uit Belgisch onderzoek dat 46 % van de gokkers zijn gokgedrag laat beïnvloeden na een [e-mail] van een gokbedrijf » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-0384/006, pp. 5 tot 7).

B.7.4. Het bestreden artikel 8 van de wet van 18 februari 2024 bepaalt :

« De besluiten genomen in uitvoering van artikel 61, tweede lid, zoals het gold vóór de inwerkingtreding van deze wet, blijven van kracht zoals ze van toepassing waren op de dag voor de inwerkingtreding van deze wet totdat ze worden vervangen door een nieuw besluit ter uitvoering van artikel 61, tweede lid, zoals gewijzigd bij deze wet ».

Met toepassing van die bepaling blijft het koninklijk besluit van 27 februari 2023 van kracht, bij wijze van overgangsmaatregel, totdat een nieuw koninklijk besluit wordt genomen op grond van artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-0384/006, p. 11).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.8. Verschillende excepties van onontvankelijkheid worden opgeworpen in het kader van de voorliggende zaken.

Allereerst voert de Ministerraad aan dat de beroepen in de zaken nrs. 8309, 8314, 8316 en 8319 onontvankelijk zijn aangezien de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang. Ten eerste zouden zij niet rechtstreeks, persoonlijk en zeker worden geraakt door de bestreden bepalingen. Ten tweede zou vroeger reeds in de in die bepalingen bedoelde verbodsbepalingen zijn voorzien. Ten derde zou de bestreden wet van toepassing zijn op de Nationale Loterij wanneer die kansspelen aanbiedt.

Vervolgens beweren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 8314 en 8319 dat de memorie van tussenkomst van de Nationale Loterij onontvankelijk is omdat zij niet tijdig is ingediend.

Ten slotte doet de Ministerraad gelden dat de memories van antwoord van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 8309 en 8319 onontvankelijk zijn, aangezien zij respectievelijk het opschrift « memorie van wederantwoord » en « memorie » dragen, in tegenstelling tot hetgeen artikel 89, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereist.

B.9.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 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.9.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 moet een beroep tot vernietiging worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van de bestreden norm.

Wanneer een wetgever in nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toe-eigent, kan tegen de overgenomen bepaling een beroep worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan.

Wanneer de wetgever zich evenwel beperkt tot een louter legistische of taalkundige ingreep of tot een coördinatie van bestaande bepalingen, wordt hij niet geacht opnieuw te legifereren en zijn de grieven *ratione temporis* onontvankelijk in zoverre zij in werkelijkheid tegen de voorheen reeds bestaande bepalingen zijn gericht.

Bijgevolg moet worden nagegaan of het beroep tegen nieuwe bepalingen is gericht dan wel of het niet-gewijzigde bepalingen betreft.

B.10.1. In zoverre zij actief zijn op de markt van de kansspelen en de weddenschappen, in zoverre zij houder zijn van vergunningen die zijn toegekend met toepassing van de wet van 7 mei 1999 en in zoverre zij, in dat opzicht, onder de in die wet bedoelde regeling vallen, hebben de verzoekende partijen in de zaken nrs. 8309, 8314, 8316 en 8319 in beginsel een belang bij het vorderen van de vernietiging van wetsbepalingen die de voorwaarden voor de uitoefening van hun beroepsactiviteit op de voormelde markt bepalen.

B.10.2.1. Wat de ontvankelijkheid *ratione temporis* betreft, vormen de artikelen 4, 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 nieuwe bepalingen, zoals blijkt uit de bewoordingen ervan en uit de in B.4.3, in B.7.3 en in B.7.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding.

B.10.2.2. Met artikel 5 van de wet van 18 februari 2024, neemt de wetgever bepaalde verbodsbepalingen over die bij artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de bestreden bepaling, reeds van toepassing waren op personen die jonger zijn dan 21 jaar. Het betreft het verbod op toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I en II – met uitzondering van het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling – en het verbod om deel te nemen aan kansspelen via instrumenten van de informatiemaatschappij, met uitzondering van weddenschappen.

Uit de in B.5.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt evenwel dat de wetgever de minimumleeftijd van 21 jaar voor deelname aan kansspelen, ongeacht het betrokken soort van spel, heeft willen veralgemenen. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de wetgever zich de inhoud van vroegere bepalingen daarbij eigen heeft gemaakt.

B.10.2.3. Artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 handhaaft het verbod voor houders van een vergunning om kosteloos verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken aan te bieden of zulks te doen onder de marktprijs van vergelijkbare goederen en diensten, zoals reeds erin was voorzien bij artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, vóór de vervanging ervan bij de bestreden wet. Bovendien verbiedt artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 « gratis speldeelnames », « speelgoed » en « elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden ».

Uit de in B.6.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, met artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, komaf wou maken met de onduidelijkheid rond het verbod van « bonussen » dat was bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de bestreden bepaling. Daartoe heeft de wetgever gratis speldeelnames, speelgoed en, algemener, elk voordeel in enigerlei vorm om spelers te beïnvloeden, te werven of te behouden, uitdrukkelijk beoogd. Aangezien de draagwijdte van de vroegere bepaling werd gepreciseerd, moet worden geoordeeld dat de wetgever zich de inhoud ervan eigen heeft gemaakt.

B.10.3. Wat betreft de bewering van de Ministerraad volgens welke de bestreden wet van toepassing zou zijn op de Nationale Loterij wanneer die kansspelen aanbiedt, moet worden opgemerkt dat de exceptie op zich geen betrekking heeft op de ontvankelijkheid van de beroepen maar op de omstandigheid dat een aantal grieven op een verkeerd uitgangspunt zouden berusten, zodat het onderzoek ervan samenvalt met dat van de grond van de zaak.

B.10.4. Voor het overige, wanneer de verzoekende partijen doen blijken van het rechtens vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen, dienen zij daarenboven niet te doen blijken van een belang bij het middel.

B.11.1. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bepaalt dat « ieder die van een belang doet blijken, zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof [kan] richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

B.11.2. In de voorliggende zaken werd het bij artikel 74 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voorgeschreven bericht op 9 oktober 2024 bekendgemaakt in het *Belgisch*

Staatsblad. Met toepassing van artikel 89bis van diezelfde bijzondere wet heeft het Hof, bij de beschikking van 29 oktober 2024, de in artikel 87, § 2, van dezelfde bijzondere wet vastgestelde termijn verlengd tot en met 9 december 2024.

Bijgevolg is de memorie van tussenkomst van de Nationale Loterij, die op 6 december 2024 is ingediend, ontvankelijk.

B.12. Ten slotte vloeit de omstandigheid dat de memories van antwoord in de zaken nrs. 8309 en 8319 door de verzoekende partijen zelf verkeerd worden aangemerkt als « memorie van wederantwoord » en als « memorie », voort uit een materiële vergissing. Die heeft geen weerslag op de ontvankelijkheid van die memories van antwoord in het licht van artikel 89, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.13. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.

Ten gronde

Wat betreft artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 (artikel 4 van de wet van 18 februari 2024)

B.14.1. Het vierde middel in de zaak nr. 8309 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en met de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest). De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden verbodsbepalingen inzake cumulatie de kansspelen die worden aangeboden door legale operatoren, minder aantrekkelijk maken en tegelijkertijd de illegale sector versterken, hetgeen niet redelijk verantwoord is ten aanzien van het doel om de spelers te kanaliseren.

Het vijfde middel in de zaak nr. 8309 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepaling geen betrekking heeft op de met toepassing van de wet van 19 april 2002 georganiseerde loterijspelen die worden aangeboden op de website van de Nationale Loterij.

B.14.2. Het eerste en het tweede middel in de zaak nr. 8313 zijn respectievelijk afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : Eerste Aanvullend Protocol), en met artikel 17 van het Handvest, en uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 15 en 16 van het Handvest en met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU). Volgens de verzoekende partijen vormt de bestreden bepaling een inmenging in de economische activiteit van de kansspeloperatoren die niet redelijk verantwoord is ten aanzien van het doel om de spelers te beschermen.

Het derde middel in de zaak nr. 8313 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest, in zoverre de bestreden verbodsbepalingen inzake cumulatie niet van toepassing zijn op de loterijspelen die worden georganiseerd door de Nationale Loterij.

B.14.3.1. Het eerste middel in de zaak nr. 8316 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106 van het VWEU.

In het eerste en het tweede onderdeel beweert de verzoekende partij dat de bestreden verbodsbepalingen inzake cumulatie, in zoverre zij niet van toepassing zijn op de loterijspelen die door de Nationale Loterij worden georganiseerd, een verschil in behandeling in het leven roepen dat niet redelijk verantwoord is ten aanzien van het doel om de spelers te beschermen. In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij om een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

In het vierde onderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de derde en de vierde zin van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de houders van een vergunning voor onlinekansspelen en de houders van een vergunning voor « fysieke » kansspelen, aangezien de opsplitsing van spelersaccounts enkel op de eerste categorie van vergunninghouders van toepassing is, terwijl uit de rechtspraak

van het Hof blijkt dat fysieke kansspelen het voorwerp moeten uitmaken van dezelfde flankerende maatregelen als virtuele spelen.

B.14.3.2. Het derde middel in de zaak nr. 8316 is afgeleid uit de schending van de artikelen 16 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, met de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht en met het « algemene beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid ». Volgens de verzoekende partijen doet artikel 27, tweede lid, derde en vierde zin, van de wet van 7 mei 1999 op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten en vrijheden die worden gewaarborgd door de in het middel aangehaalde bepalingen, aangezien de kansspeloperators hun vergunningen niet meer vrij mogen exploiteren volgens de nadere regels die zij bepalen.

B.15. Het Hof onderzoekt eerst de grieven met betrekking tot het verschil in behandeling tussen de Nationale Loterij en de private kansspeloperators (vijfde middel in de zaak nr. 8309, derde middel in de zaak nr. 8313 en eerste twee onderdelen van het vijfde middel in de zaak nr. 8316).

B.16.1. De Ministerraad voert aan dat dat verschil in behandeling niet is toe te schrijven aan de bestreden bepaling maar dat het voortvloeit uit de wet van 19 april 2002.

B.16.2. De door de verzoekende partijen geformuleerde grieven hebben betrekking op de situatie waarin een door de Nationale Loterij aangeboden kansspel wordt gecumuleerd met loterijspelen.

Zoals in B.2.3 is vermeld, is de Nationale Loterij in beginsel onderworpen aan de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 wanneer zij kansspelen, met inbegrip van weddenschappen, organiseert. Omgekeerd vallen de loterijspelen die door de Nationale Loterij worden aangeboden op grond van de wet van 19 april 2002, niet onder de wet van 7 mei 1999.

De bestreden bepaling verbiedt verschillende gevallen waarin vergunningen voor kansspelen van onderling verschillende klassen via instrumenten van de informatiemaatschappij worden gecumuleerd, zonder dat zij evenwel het geval beoogt waarin een kansspel dat onder een bijzondere vergunning valt, wordt gecumuleerd met loterijspelen.

B.16.3. Daaruit blijkt dat het wel degelijk met toepassing van de bestreden bepaling zelf is dat de Nationale Loterij, wanneer zij kansspelen organiseert op grond van de wet van 7 mei 1999, spelers kan doorsturen naar haar loterijspelen en omgekeerd.

De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.

B.17.1. Bovendien doet de Ministerraad gelden dat het derde middel in de zaak nr. 8313 onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 20 en 21 van het Handvest.

B.17.2. De bestaanbaarheid van een wetskrachtige bepaling met de artikelen 20 en 21 van het Handvest, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden bepaling tot het toepassingsgebied van het Unierecht behoort (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, ECLI:EU:C:2013:105, punten 17 e.v.).

B.17.3. Aangezien de verzoekende partijen in het kader van hun grieven geen aanknopingspunt met het toepassingsgebied van het Unierecht aantonen, is het derde middel in de zaak nr. 8313 niet ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op het Handvest.

B.17.4. De toetsing van het Hof beperkt zich dus tot de inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.18. 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.19.1. Om de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen, onderzoekt het Hof eerst of de categorieën van personen ten aanzien van wie een ongelijkheid wordt aangevoerd, in voldoende mate vergelijkbaar zijn.

B.19.2. In essentie noopt het bestreden verschil in behandeling het Hof tot het vergelijken van de situatie van de private kansspeloperators met de situatie van de Nationale Loterij, aangezien de in artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde verbodsbepalingen inzake cumulatie niet op laatstgenoemde betrekking hebben wanneer zij een kansspel en een of meer loterijspelen aanbiedt.

B.19.3. In zoverre de Nationale Loterij kansspelen organiseert, is zij voldoende vergelijkbaar met operators uit de privésector die kansspelen organiseren (arrest nr. 33/2004 van 10 maart 2004, voormeld, B.5.3).

B.20.1. Bij de bestreden bepaling worden verschillende legitieme doelstellingen nagestreefd.

B.20.2. Allereerst, zoals blijkt uit de in B.4.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding, wou de wetgever, naar aanleiding van de wijziging van artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, de ongrondwettigheden verhelpen die door het Hof zijn vastgesteld met betrekking tot de cumulatie van aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen, toegekend op grond van de wet van 7 mei 1999.

Bij zijn voormelde arrest nr. 129/2017 en bij zijn arrest nr. 108/2018 van 19 juli 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.108) heeft het Hof geoordeeld dat de wet van 7 mei 1999 verbiedt om spelen en weddenschappen van verschillende aard op dezelfde fysieke plaats aan te bieden, dat het aanbod van kansspelen in de reële wereld vergelijkbaar is met het aanbod van kansspelen in de virtuele wereld en dat de wet van 7 mei 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre zij de cumulatie, door verschillende houders, van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt.

Bij zijn voormelde arrest nr. 109/2018 en bij zijn arrest nr. 114/2021 van 16 september 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.114) heeft het Hof geoordeeld dat de wet van 7 mei 1999 eenzelfde houder van vergunningen van onderscheiden klassen verbiedt kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen in eenzelfde kansspelinrichting, dat wil zeggen in dezelfde gebouwen of op dezelfde plaatsen waar één of meer kansspelen worden uitgebaat, en dat het gelijkheidsbeginsel vereist dat het een houder van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen verboden wordt kansspelen te exploiteren en weddenschappen aan te nemen via één en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's.

B.20.3. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat de wetgever zich, ingevolge aanbevelingen van de Kansspelcommissie, heeft willen aanpassen aan de specifieke kenmerken van de instrumenten van de informatiemaatschappij om spelers zo goed mogelijk te beschermen ten aanzien van de risico's die de deelname aan onlinekansspelen met zich meebrengt, in het kader van het kanalisatiebeleid.

B.20.4. Algemener past de bestreden bepaling in de doelstellingen die worden nagestreefd bij de wet van 18 februari 2024, namelijk, zoals in B.1.2 is vermeld, het bestrijden van de problemen die worden veroorzaakt door de deelname aan kansspelen en het versterken van de bescherming van de speler.

B.21. Het bestreden verschil in behandeling berust op de aard van het georganiseerde spel, zodat de loterijspelen niet worden beoogd door het in artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde cumulatieverbod. Het betreft een objectief criterium.

B.22.1. Het Hof dient te onderzoeken of een dergelijk criterium pertinent is ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel.

B.22.2.1. Noch de wet van 19 april 2002, noch de wet van 31 december 1851 « op de loterijen » definieert wat onder « loterijspel » dient te worden verstaan. Artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002 beperkt zich ertoe de Koning te machtigen om de « vormen » en de « algemene regels » van de openbare loterijen te bepalen.

B.22.2.2. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld :

« [...] een loterij [is] een verrichting [...] die het publiek aangeboden wordt en die bestemd is om winst te verschaffen door middel van het lot; [...] de winnaars worden aangewezen louter door het lot, het toeval of enige andere kansbepaling waarop zij geen overwegende invloed hebben, zonder dat zij daarbij op enige wijze actief optreden of medewerken » (Cass., 3 mei 1993, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19930503.8).

B.22.2.3. Bij zijn arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.100) heeft het Hof geoordeeld dat loterijspelen het voorwerp van een gedifferentieerde behandeling konden uitmaken wegens de specifieke wetgeving die van toepassing is op de Nationale Loterij en wegens het feit dat « de uren van toegang en de nadere regels van die aard [zijn] dat het risico van verslaving minder groot is dan datgene wat wordt gecreëerd door de in de [...] wet [van 7 mei 1999] bedoelde spelen » (B.13.5).

Bovendien heeft het Hof, bij zijn voormelde arrest nr. 36/2021, geoordeeld dat « de begrippen ‘ openbare loterijen ’ en ‘ kansspelen ’ elkaar in de realiteit niet overlappen en elk een eigen inhoud hebben. De openbare loterijen vertonen specifieke kenmerken die verband houden met de taak van openbare dienst en het monopolie die de Nationale Loterij ter zake heeft » (B.15.3). In dat verband kan eveneens worden opgemerkt dat tussen de Staat en de Nationale Loterij een beheerscontract wordt gesloten om de voorwaarden te bepalen waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult (artikel 14 van de wet van 19 april 2002).

B.22.2.4. Bovendien houden loterijspelen, volgens de Ministerraad en de Nationale Loterij, die tussenkomende partij is, minder verslavingsrisico's in dan de op grond van de wet van 7 mei 1999 georganiseerde kansspelen. In tegenstelling tot die kansspelen zou het resultaat van de loterijspelen nooit worden beïnvloed door het gedrag van de spelers, aangezien de eventuele winst zou worden bepaald op het ogenblik van de aankoop en niet tijdens het spel.

B.23.1.1. Zoals de Kansspelcommissie heeft beklemtoond in haar advies van februari 2022 « over de amendementen ingediend op 1 en 9 februari 2022 in het kader van het wetsontwerp 55K0384 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en tot wijziging van de wet van 19 april 2022 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale

Loterij », bestaan er inzake kansspelen belangrijke verschillen tussen de reële wereld en de virtuele wereld (pp. 6 tot 9).

B.23.1.2. In dat verband heeft het Hof, bij zijn arrest nr. 43/2022 van 17 maart 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.043), geoordeeld :

« [...] de specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet [brengen] andere en ernstigere risico's op fraude door marktdeelnemers en andere en ernstigere risico's voor de bescherming van de consument – in het bijzonder van minderjarigen en personen met een bijzondere goklust of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen – met zich [mee] dan op de traditionele markten aangeboden kansspelen » (B.11.4).

Aldus dient te worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot de kansspelen en de loterijspelen die in de reële wereld worden georganiseerd, de online aangeboden spelen worden gekenmerkt door een gemakkelijkere toegang, aangezien de spelers zich niet hoeven te verplaatsen, en door de omstandigheid dat die spelen continu worden aangeboden, zonder sluitingstijden.

B.23.1.3. In dezelfde zin heeft het Hof van Justitie geoordeeld :

« Naast het reeds genoemde feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan, zoals deze door vaste rechtspraak in het licht zijn gesteld, in de hand werken » (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, ECLI:EU:C:2010:505, punt 103).

B.23.1.4. Bijgevolg vereist de regeling van de deelname aan onlinekansspelen en -loterijspelen bepaalde aanpassingen van het wettelijk kader dat van toepassing is op de spelen die in de reële wereld worden georganiseerd teneinde de bescherming van de spelers en het kanalisatiebeleid te waarborgen.

B.23.2.1. De loterijspelen die online worden aangeboden door de Nationale Loterij, onderscheiden zich conceptueel van de op grond van de wet van 7 mei 1999 georganiseerde kansspelen, in zoverre het resultaat ervan niet wordt beïnvloed door het gedrag van de spelers (artikelen 1 en 14 van het koninklijk besluit van 10 juli 2012 « tot bepaling van de algemene

deelnemingsvoorschriften aan de openbare instantloterijen en trekkingsloterijen georganiseerd door de Nationale Loterij met behulp van de instrumenten van de informatiemaatschappij »).

B.23.2.2. Vanuit het oogpunt van de bescherming van de speler in de virtuele wereld is het evenwel van belang om zich toe te spitsen op de ondervonden speelervaring en niet, op zich, op de omstandigheid dat het gedrag van de speler geen weerslag heeft op het eventuele bestaan van winst.

In haar adviezen heeft de Kansspelcommissie opgemerkt dat bepaalde loterijspelen die online worden aangeboden door de Nationale Loterij, worden gekenmerkt door een audiovisuele presentatie, een duurtijd en een spelverloop die soortgelijk zijn aan die van de kansspelen die online worden aangeboden door vergunninghouders A+ of B+, zodat, vanuit het oogpunt van de spelers, de speelervaring soortgelijk en zelfs identiek is aan die van de voormelde kansspelen :

« Op de website van de Nationale Loterij kunnen spelers deelnemen aan trekkingsspelen, krasspelen of zogenaamde ‘ *Woohoo-games* ’.

Deze laatste spelen hebben een audiovisuele presentatie, duurtijd en spelverloop die gelijkaardig zijn aan klassieke kansspelen, die worden aangeboden door de houders van een vergunning klasse A+ of B+.

Wat de speelervaring betreft, is er nagenoeg geen verschil tussen de *Woohoo-games* en klassieke kansspelen. Dit vooral gelet op de korte spelduur en op de audiovisuele presentatie van het spel.

Er zijn daarentegen weinig gelijkenissen tussen de *Woohoo-games* enerzijds, en loterijen en krasloten anderzijds.

In tegenstelling tot wat het geval is bij de online krasspelen, zijn de *Woohoo-games* ook niet gebaseerd op een variant die als krasbiljet wordt verkocht in de reële wereld.

Op de website van de Nationale Loterij worden de *Woohoo-games* overigens niet gepresenteerd als krasspelen en trekkingsspelen, maar wel als een afzonderlijke categorie van spelen.

Voor sommige *Woohoo-games* is er een actieve deelname vereist van de speler.

Bij andere *Woohoo-games* is de rol van de speler beperkt tot het onthullen van het resultaat.

Bij alle *Woohoo-games* gaat de onthulling van het resultaat gepaard met een reeks audiovisuele elementen (beelden, animaties en geluiden) die de aandacht van de speler opwekken en behouden gedurende het spelverloop.

Er bestaan echter enkele verschillen tussen de *Woohoo*-games en de kansspelen die de private operatoren exploiteren, maar [deze] lijken niet voldoende pertinent te zijn om twee verschillende juridische regimes te verantwoorden. Enkele voorbeelden zijn de [volgende] :

- Volgens de Nationale Loterij zouden de *Woohoo*-games met een *lotenplan* werken en zou op het tijdstip van de aankoop al vastliggen of de speler zal winnen of verliezen. Alle verdere acties zouden slechts animatie zijn om dat vastliggende feit te onthullen. Zelfs al zou dit criterium pertinent zijn, dan nog laat het koninklijk besluit van 2012, zoals aangepast in 2017, ruimte voor acties van de speler die het resultaat van het spel beïnvloeden. Dit blijkt ook uit de presentatie van het spel, en uit de handelingen die de speler moet stellen.

- De *Autoplay*-functie heeft bij de *Woohoo*-games enkel betrekking op één speelbeurt. Als deze speelbeurt is afgelopen, moet de speler het spel handmatig opnieuw initiëren. Dit terwijl bepaalde spellen van de private sector (maar niet allemaal) een *autoplay*-functie hebben die meerdere nieuwe spellen kan starten » (Kansspelcommissie, nota CJH2022D0014 van 16 november 2022, pp. 5 tot 8; zie ook het advies nr. CJH2024R0008 van 5 maart 2025).

B.23.2.3. Hoewel de adviezen van de Kansspelcommissie geen bindend karakter hebben, dient evenwel rekening te worden gehouden, in het kader van de voorliggende zaken, met de voormelde adviezen, aangezien de Kansspelcommissie het regulerende orgaan van de kansspelsector is (artikel 9 van de wet van 7 mei 1999), aangezien zij haar opdrachten in alle onafhankelijkheid uitvoert (artikel 10, § 6, van de wet van 7 mei 1999) en aangezien zij het geval van online aangeboden instantloterijspelen heeft onderzocht.

B.23.3.1. Ten aanzien van hetgeen voorafgaat, kan niet worden uitgesloten dat loterijspelen, wanneer zij online worden aangeboden, een gelijkaardige speelervaring bieden aan de spelers en voor hen risico's inhouden die vergelijkbaar zijn met kansspelen, met name inzake verslaving.

B.23.3.2. Het staat aan de wetgever het onderscheid te maken dat in de virtuele wereld geboden is naargelang van de risico's die eigen zijn aan elk soort spel, ongeacht of het als kansspel dan wel als loterijspel wordt aangemerkt.

B.23.4. Voor het overige kan noch de wet van 19 april 2002, noch het beheerscontract dat tussen de Nationale Loterij en de federale overheid is gesloten, ten aanzien van het doel om de spelers te beschermen in de virtuele wereld, verantwoorden dat de loterijspelen van het toepassingsgebied van de bestreden bepaling worden uitgesloten.

B.23.5. Het in B.21 vermelde criterium van onderscheid is niet pertinent ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Artikel 27, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 februari 2024, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.24.1. Het vijfde middel in de zaak nr. 8309, het derde middel in de zaak nr. 8313 en de eerste twee onderdelen van het eerste middel in de zaak nr. 8316 zijn gegrond. Bijgevolg is het niet noodzakelijk om aan het Hof van Justitie de door de verzoekende partij in de zaak nr. 8316 gesuggereerde prejudiciële vraag te stellen.

Aangezien de andere middelen die in B.14.1 tot B.14.3.2 worden vermeld, niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten zij niet worden onderzocht.

B.24.2. Het staat aan de wetgever om de vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen. Teneinde, in afwachting van dat wetgevend optreden, de bescherming van de spelers te vrijwaren en te vermijden dat de in B.20.2 vermelde ongrondwettigheden opnieuw ontstaan, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 te worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een nieuwe wetgeving en uiterlijk tot 31 december 2026.

Wat betreft artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999 (artikel 5 van de wet van 18 februari 2024)

B.25.1. Het derde middel in de zaak nr. 8309 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht, met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en met de artikelen 16 en 52 van het Handvest. Volgens de verzoekende partijen is de bestreden bepaling discriminerend in zoverre de minimumleeftijd waarin zij voorziet, niet van toepassing is op de door de Nationale Loterij aangeboden loterijspelen.

B.25.2. Het derde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 4, 5, 7,

14 en 15 van de wet van 10 mei 2007 « ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie » (hierna : de wet van 10 mei 2007). De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepaling een verschil in behandeling tussen meerderjarige personen in het leven roept, naargelang zij de leeftijd van 21 jaar al dan niet hebben bereikt, zonder dat die maatregel redelijk wordt verantwoord door het doel om de jonge spelers te beschermen.

Het vierde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van het Handvest, in zoverre de bestreden bepaling geen betrekking zou hebben op de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen.

Het vijfde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden minimumleeftijd zonder onderscheid van toepassing zou zijn op de onlinekansspelen en op de kansspelen die in de reële wereld worden aangeboden, terwijl die gelijke behandeling niet redelijk verantwoord zou zijn ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel om de spelers in de virtuele wereld te beschermen.

B.26. Het Hof onderzoekt eerst de ontvankelijkheid van de voormelde grieven.

B.27.1.1. Wat het derde middel in de zaak nr. 8309 en het vierde middel in de zaak nr. 8314 betreft, dient te worden opgemerkt dat de grieven van de verzoekende partijen zich beperken tot de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bijgevolg zijn de middelen onontvankelijk in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht, van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de artikelen 16 en 52 van het Handvest.

B.27.1.2. Het derde middel in de zaak nr. 8314 heeft met name betrekking op de schending van een aantal bepalingen van de wet van 10 mei 2007.

Noch artikel 142 van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 verlenen het Hof de bevoegdheid om wettelijke bepalingen te toetsen aan andere wettelijke bepalingen die geen bevoegdheidverdelende regels zijn. Het Hof is derhalve niet bevoegd om het middel te onderzoeken in zoverre daarin de schending van de wet van 10 mei 2007 wordt aangevoerd.

B.27.2.1. Verschillende excepties van onontvankelijkheid hebben betrekking op het derde middel in de zaak nr. 8309 en op het vierde middel in de zaak nr. 8314.

B.27.2.2. In de voormelde middelen klagen de verzoekende partijen de omstandigheid aan dat de loterijspelen niet worden beoogd door de bestreden bepaling.

B.27.2.3. Bij de bestreden bepaling wordt de minimumleeftijd om deel te nemen aan de in de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspelen vastgelegd op 21 jaar.

Zoals in B.2.3 is vermeld, is die wet niet van toepassing op de openbare loterijen die op grond van de wet van 19 april 2002 worden georganiseerd, waarvoor de Nationale Loterij het monopolie heeft met toepassing van artikel 7 van diezelfde wet. Artikel 37/1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002 bepaalt dat « het [...] minderjarigen verboden [is] om deel te nemen aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij ».

B.27.2.4. Het voorgaande neemt niet weg dat artikel 5 van de wet van 18 februari 2024 wel degelijk aanleiding geeft tot een verschil in behandeling tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij, in zoverre het de minimumleeftijd voor kansspelen vastlegt op 21 jaar, terwijl de minimumleeftijd voor openbare loterijen behouden blijft op 18 jaar. De omstandigheid dat kansspelen en openbare loterijen aan onderscheiden wettelijke regelingen zijn onderworpen, kan niet verhinderen dat het Hof kennis neemt van een verschil in behandeling tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij dat zou ontstaan als gevolg van de wijziging van één van beide regelingen. Zoniet zou het *de facto* onmogelijk zijn om zulk een verschil in behandeling door het Hof te laten toetsen in het kader van een beroep tot vernietiging. Bijgevolg zijn het derde middel in de zaak nr. 8309 en het vierde middel in de zaak nr. 8314 ontvankelijk.

B.28.1. Het Hof dient te onderzoeken of de bestreden bepaling een discriminatie op grond van leeftijd (derde middel in de zaak nr. 8314) of op grond van de aard van het kansspel (vijfde middel in de zaak nr. 8314) doet ontstaan.

B.28.2. De bestreden bepaling creëert een verschil in behandeling op grond van de leeftijd van de speler, naargelang hij de leeftijd van 21 jaar al dan niet heeft bereikt. Bovendien is zij

op dezelfde wijze van toepassing op alle spelers, los van de aard van het betrokken kansspel, ongeacht of dat in de reële wereld dan wel online wordt georganiseerd.

Het bestreden verschil in behandeling en de bestreden gelijke behandeling berusten dus op objectieve criteria.

B.28.3.1. Uit de in B.5.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden bepaling ertoe strekt de minimumleeftijd van 21 jaar om deel te nemen aan kansspelen, los van de aard van het betrokken spel, te veralgemenen binnen een logica van bescherming van de kwetsbaarste spelers. De wetgever heeft met name geoordeeld dat jonge spelers in het bijzonder worden blootgesteld aan verslavingsrisico's. Bovendien heeft hij de betrokken sector duidelijkheid en samenhang willen verschaffen, door een maatregel te nemen die van toepassing is op alle kansspelen bedoeld in de wet van 7 mei 1999, zonder uitzondering.

Met de bestreden bepaling worden dus legitieme doelstellingen nagestreefd.

B.28.3.2. De in B.28.2 vermelde criteria van onderscheid zijn pertinent ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Enerzijds past de bestreden maatregel, door geen onderscheid te maken tussen de spelers naargelang zij deelnemen aan kansspelen in de reële wereld dan wel online, in het kader van de voormelde doelstellingen van duidelijkheid en samenhang. Anderzijds, wat het vastleggen van de minimumleeftijd op 21 jaar betreft, heeft de wetgever zich gebaseerd op de aanbevelingen van organisaties die actief zijn in de sector van de verslavingen (zie *Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0384/001, pp. 19 en 20).

B.28.3.3. Bovendien draagt de bestreden bepaling op algemene wijze bij tot de bij de wet van 7 mei 1999 nagestreefde kanalisatiedoelstelling en past zij binnen een progressieve trend om de vereiste minimumleeftijd om aan kansspelen te kunnen deelnemen te verhogen.

In de oorspronkelijke versie ervan voorzag artikel 54 van de wet van 7 mei 1999 enkel voor de toegang tot inrichtingen klasse I en II – met uitzondering van het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling – in een minimumleeftijd van 21 jaar. Bij de wet van 10 januari 2010 « tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen » heeft de wetgever de deelname aan kansspelen via instrumenten van de informatiemaatschappij verboden voor personen die jonger zijn dan 21 jaar, met uitzondering van de weddenschappen.

Vervolgens heeft de wetgever, bij de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », de minimumleeftijd om deel te nemen aan de in artikel 43/4, § 2, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 bedoelde automatische kansspelen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, vastgelegd op 21 jaar. Ten slotte heeft de wetgever, bij de bestreden wet van 18 februari 2024, de leeftijdsgrens van 21 jaar toegepast om deel te nemen aan kansspelen in de inrichtingen klasse III, voor de toegang tot inrichtingen klasse IV en om deel te nemen aan onlineweddenschappen.

B.28.4. Voor het overige heeft de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen voor de in de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspeloperators.

Allereerst, wat de keuze voor de leeftijd van 21 jaar betreft, dient te worden opgemerkt dat de wetgever, ten aanzien van de beoordelingsbevoegdheid waarover hij inzake kansspelen beschikt, de verscheidenheid van toestanden vermag op te vangen in categorieën die tegelijk slechts op vereenvoudigende en benaderende wijze kunnen overeenstemmen met de werkelijkheid en voortvloeien uit de noodzaak om ergens een grens te trekken.

Bovendien onzegt de bestreden maatregel de voornoemde operators maar een beperkt deel van hun klantenkring, namelijk meerderjarige personen die jonger zijn dan 21 jaar, om deel te nemen aan kansspelen in inrichtingen klasse III, voor de toegang tot inrichtingen klasse IV en om deel te nemen aan onlineweddenschappen.

Ten slotte werd de bestreden maatregel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 maart 2024 en is hij pas op 1 september 2024 in werking getreden (artikel 9 van de wet van 18 februari 2024), hetgeen de voornoemde operators de mogelijkheid heeft geboden om de noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde zich aan de nieuwe regelgeving aan te passen. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 wordt in dat verband gepreciseerd dat, « gezien de aard van de wijzigingen, [...] deze periode voldoende tijd [biedt] om de nodige aanpassingen te doen » (*Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0384/001, p. 24).

B.29. Het derde en het vijfde middel in de zaak nr. 8314 zijn niet gegrond.

B.30.1. Het Hof dient nog het verschil in behandeling te onderzoeken tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij, in zoverre het de minimumleeftijd voor kansspelen vastlegt op 21 jaar, terwijl de minimumleeftijd voor openbare loterijen behouden blijft op 18 jaar.

B.30.2. Uit hetgeen is vermeld in B.22.1 tot B.23.5, volgt dat, hoewel openbare loterijen en kansspelen elk specifieke inhoudelijke kenmerken hebben, zij niettemin, wanneer zij online worden aangeboden, gelijkaardige risico's voor de spelers, onder meer inzake verslaving, met zich kunnen meebrengen. In die omstandigheden is het niet redelijk verantwoord dat er wezenlijke verschillen inzake leeftijd behouden blijven tussen de maatregelen tot bescherming van de spelers, die gelden voor in de virtuele wereld aangeboden kansspelen en openbare loterijen.

Zoals is vermeld in B.27.2.3, is de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing op de openbare loterijen. De minimumleeftijd voor de deelname aan de openbare loterijen wordt geregeld in artikel 37/1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002. De vastgestelde discriminatie vindt bijgevolg niet haar oorsprong in de bestreden bepaling, die in artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999 een veralgemeende minimumleeftijd van 21 jaar heeft ingeschreven voor de deelname aan kansspelen, maar in de ontstentenis, in de wet van 19 april 2002, van bepalingen die het onderscheid maken dat geboden is met betrekking tot de minimumleeftijd voor de deelname aan online openbare loterijen naargelang van de risico's die eigen zijn aan elk soort spel, zoals in B.23.3.2 is vermeld. Het staat aan de wetgever een einde te maken aan die discriminatie, uiterlijk op 31 december 2026.

B.30.3. Onverminderd de in B.30.2 vastgestelde ongrondwettigheid, zijn het derde middel in de zaak nr. 8309 en het vierde middel in de zaak nr. 8314 niet gegrond.

Wat betreft artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 (artikel 6 van de wet van 18 februari 2024)

B.31.1. Het eerste en het tweede middel in de zaak nr. 8313 zijn respectievelijk afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en

met artikel 17 van het Handvest, en uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 15 en 16 van het Handvest en met de artikelen 49 en 56 van het VWEU. Volgens de verzoekende partijen vormt de bestreden bepaling een inmenging in de economische activiteit van de kansspelen die niet redelijk verantwoord is ten aanzien van het doel om de spelers te beschermen.

Het derde middel in de zaak nr. 8313 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest, in zoverre het bestreden verbod om voordelen toe te kennen niet van toepassing zou zijn op de loterijspelen die worden georganiseerd door de Nationale Loterij.

Het vierde middel in de zaak nr. 8313 is afgeleid uit de schending van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 49 van het Handvest. De verzoekende partijen doen gelden dat het verbod om « elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden », toe te kennen, de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die inherent zijn aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken, niet in acht neemt.

B.31.2. Het eerste middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU en met artikel 16 van het Handvest, van artikel 19 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en ten slotte van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Volgens de verzoekende partijen beperkt de bestreden bepaling op onredelijke wijze de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten, de vrijheid van meningsuiting, het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen, in zoverre zij reclame in de vorm van de toekenning van bonussen verhindert.

Het vierde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van het Handvest, in zoverre de bestreden bepaling geen betrekking zou hebben op de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen.

Het vijfde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het bestreden verbod om voordelen toe te kennen zonder onderscheid van toepassing zou zijn op de onlinekansspelen en op de kansspelen die in de reële wereld worden aangeboden, terwijl die gelijke behandeling niet redelijk verantwoord zou zijn ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel de spelers in de virtuele wereld te beschermen.

B.32. Het Hof onderzoekt eerst de ontvankelijkheid van de voormelde grieven.

B.33.1. Zoals in B.27.1.1 is vermeld, beperken de grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 8314 die in het kader van hun vierde middel zijn geformuleerd, zich tot de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bijgevolg is het middel onontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 16 van het Handvest.

B.33.2.1. Bovendien doet de Ministerraad gelden dat het eerste middel in de zaak nr. 8314 onontvankelijk is in zoverre het het Hof ertoe aanzet de bestreden bepaling rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

B.33.2.2. De artikelen 49 en 56 van het VWEU waarborgen de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

B.33.2.3. De in de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspelen, met inbegrip van de weddenschappen, kunnen, tegen een inleg die als betaling geldt, uitzicht bieden op een geldprijs (HvJ, 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, ECLI:EU:C:1999:514, punt 18; grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, voormeld, punt 40). Zij vormen dus een economische activiteit, waarvoor de in het VWEU neergelegde economische vrijheden, waaronder het vrij verrichten van diensten, gelden (HvJ, 11 september 2003, C-6/01, *Anomar e.a.*, ECLI:EU:C:2003:446, punten 44 en 47; grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, voormeld, punt 41).

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een maatregel een beperking van de door artikel 56 van het VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting uitmaakt wanneer

die maatregel de uitoefening van die vrijheid verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (HvJ, 22 januari 2015, C-463/13, *Betting Ltd* en *Stanley International Betting Ltd*, ECLI:EU:C:2015:25, punt 45).

B.33.2.4. Aangezien de bestreden bepaling de kansspeloperators verbiedt om aan de spelers de bonussen en de voordelen toe te kennen die erin worden beoogd, brengt zij een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich mee.

Wanneer die vrijheden worden aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals dat te dezen het geval is, dient het Hof te onderzoeken of op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan die waarborgen, met name ten aanzien van de verzoekende partijen.

B.33.3.1. De Ministerraad voert eveneens aan dat het eerste, het tweede en het derde middel in de zaak nr. 8313 onontvankelijk zijn in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 15, 16, 17, 20 en 21 van het Handvest.

B.33.3.2. Zoals in B.17.2 is vermeld, kan de bestaanbaarheid van een wetskrachtige bepaling met verschillende bepalingen van het Handvest, in samenhang gelezen met de grondwetsbepalingen waarvan het Hof de inachtneming waarborgt, slechts worden onderzocht in zoverre de bestreden bepaling onder het toepassingsgebied van het Unierecht vallen.

B.33.3.3. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 8313 de schending van het Handvest aan in het kader van hun grieven met betrekking tot de schending van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten die worden gewaarborgd. Ten aanzien van hetgeen in B.33.2.4. is vermeld, dient te worden geoordeeld dat de bestreden bepaling onder het toepassingsgebied van de artikelen 49 en 56 van het VWEU valt en dat het tweede middel ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 15 en 16 van het Handvest.

B.33.3.4. Daarentegen onderbouwen die partijen, in het voormelde eerste en derde middel, de schending van de artikelen 17, 20 en 21 van het Handvest niet. Bijgevolg zijn die middelen onontvankelijk in zoverre zij zijn afgeleid uit de bepalingen van het Handvest.

B.33.3.5. Dezelfde vaststelling geldt met betrekking tot het vierde middel in de zaak nr. 8313, in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 49 van het Handvest.

B.33.4.1. De Ministerraad werpt een exceptie van onontvankelijkheid op met betrekking tot het derde middel in de zaak nr. 8313 en het vierde middel in de zaak nr. 8314. In die middelen klagen de verzoekende partijen de omstandigheid aan dat de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen niet worden beoogd in de bestreden bepaling.

B.33.4.2. De bestreden bepaling verbiedt de houders van een vergunning die is toegekend op grond van de wet van 7 mei 1999, om bonussen of voordelen aan te bieden aan hun klanten.

Zoals in B.2.3 en B.27.2.3 is vermeld, is die wet niet van toepassing op de openbare loterijen die op grond van de wet van 19 april 2002 worden georganiseerd, waarvoor de Nationale Loterij een monopolie heeft met toepassing van artikel 7 van diezelfde wet. De bestreden bepaling wijzigt de wet van 19 april 2002 niet.

Het voorgaande neemt niet weg dat artikel 6 van de wet van 18 februari 2024 wel degelijk aanleiding geeft tot een verschil in behandeling tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij, in zoverre het voorziet in een verbod op bonussen en voordelen bij het aanbieden van kansspelen, terwijl zulk een maatregel niet van toepassing is op de openbare loterijen. Zoals is vermeld in B.27.2.4, kan de omstandigheid dat kansspelen en openbare loterijen aan onderscheiden wettelijke regelingen zijn onderworpen, niet verhinderen dat het Hof kennis neemt van een verschil in behandeling tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij dat zou ontstaan als gevolg van de wijziging van één van die beide regelingen. Bijgevolg zijn het derde middel in de zaak nr. 8313 en het vierde middel in de zaak nr. 8314 ontvankelijk.

B.34.1. Het Hof onderzoekt allereerst of de bestreden bepaling het wettigheidsbeginsel in strafzaken in acht neemt (vierde middel in de zaak nr. 8313).

B.34.2.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

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

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

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

B.34.2.2. In zoverre het vereist dat elk misdrijf bij wet moet worden bepaald, heeft artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.34.2.3. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, wetten aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgelegd en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepalingen 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 en, in voorkomend geval, de op te lopen straf kan kennen. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld en welke straffen kunnen worden opgelegd, 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 rechtscollèges, 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.34.3. Artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, verbiedt « elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden ».

Met toepassing van artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 23 van de wet van 7 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en houdende diverse bepalingen inzake de kansspelen », wordt de niet-naleving van dat verbod bestraft met een geldboete van 26 euro tot 72 000 euro.

B.34.4. De grieven van de verzoekende partijen nopen het Hof ertoe te onderzoeken of het voormelde verbod in overeenstemming is met de voorwaarden van duidelijkheid en voorzienbaarheid, waaraan de wetten in strafzaken overeenkomstig het bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en bij artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde wettigheidsbeginsel dienen te voldoen.

B.34.5.1. Bij de beoordeling van de duidelijkheid en voorzienbaarheid van de bestreden maatregel moet het Hof voor ogen houden dat die maatregel is gericht tot personen die houder zijn van een vergunning op grond van de wet van 7 mei 1999. Er mag van elke kansspeloperator

worden verwacht dat hij zijn beroep uitoefent met de nodige zorgvuldigheid, alsook dat hij een bijzondere zorg besteedt aan het beoordelen van de risico's die zijn activiteit inhoudt.

B.34.5.2. Zoals in B.6.1 is vermeld, verbod artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, kansspelinrichtingen klasse II, III en IV om aan hun klanten kosteloos verplaatsingen, maaltijden, dranken en geschenken aan te bieden of zulks te doen onder de marktprijs van vergelijkbare goederen en diensten.

Uit de in B.6.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat dat verbod onvoldoende duidelijk was, met name met betrekking tot de draagwijdte ervan in het kader van online aangeboden kansspelen. In dat verband had de Raad van State met name geoordeeld :

« Hoewel artikel 60 [van de wet van 7 mei 1999] weliswaar is aangenomen op een ogenblik dat de wetgever het systeem van de aanvullende vergunningen ' + ' nog niet had ingevoerd, ziet de Raad van State niet in waarom, bij gebrek aan nadere precisering of een specifieke wetgevende machtiging, het verbod op ' geschenken ' niet eveneens van toepassing zou zijn op de kansspelen en de weddenschappen in digitale vorm. Verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken kunnen immers worden aangeboden via bijvoorbeeld elektronische vouchers die inwisselbaar zijn bij dienstverleners, die zich al dan niet onderscheiden van de operatoren van kansspelen en weddenschappen, die de beloofde prestatie verrichten.

De tegenpartij kan dus niet worden gevolgd wanneer zij beweert dat de voormelde wet van 7 mei 1999 een verbod bevat om bonussen aan te bieden in de reële wereld maar niet in de virtuele wereld. Gezien de algemeenheid van de bewoordingen van artikel 60 en de omstandigheid dat het niet is gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, teneinde onlinespelen te onttrekken aan het toepassingsgebied ervan, dient het verbod op ' geschenken ' te worden toegepast op alle kansspelen die online of offline worden geëxploiteerd in inrichtingen klasse II, III en IV en dient een uitzondering te worden toegestaan voor de kansspelen die worden geëxploiteerd in inrichtingen klasse I » (RvSt, 6 februari 2020, nr. 246.999, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.246.999).

B.34.5.3. Zoals in de in B.6.3 vermelde parlementaire voorbereiding wordt beklemtoond, heeft de wetgever, met de bestreden bepaling, komaf willen maken met die onduidelijkheid en de voormelde rechtspraak van de Raad van State willen vastleggen in de wet van 7 mei 1999. Bijgevolg is het net met het oog op duidelijkheid en voorzienbaarheid dat de wetgever in het bestreden verbod heeft willen voorzien.

B.34.5.4. Bovendien heeft de wetgever, in de tekst van de bestreden bepaling zelf, het doeleinde afgebakend van het verbod op voordelen die ertoe strekken het gedrag van de spelers te beïnvloeden en spelers te werven of te behouden.

Het komt aan de strafrechter toe om op basis van alle concrete elementen van het dossier na te gaan of een bepaald voordeel werd toegekend in het kader van een dergelijk doeleinde.

B.34.5.5. Bovendien wordt in de voormelde parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat de verboden voordelen met name het toekennen van gratis speelbeurten, ook al wordt geen geldbedrag eraan gekoppeld, omvatten alsmede de toepassing van een vermenigvuldigingsfactor op de winst uit de eerste speelbeurt, de vermindering van het risico voor de speler bij verlies, de invoering van een systeem waarbij de storting op de website wordt vermenigvuldigd naargelang van het bedrag dat vroeger reeds werd ingezet, of nog de uitreiking van speelkrediet als prijs voor een wedstrijd in de fysieke wereld.

Omgekeerd wordt in diezelfde parlementaire voorbereiding aangegeven dat het herverdelingspercentage van kansspelen niet als een voordeel wordt gezien, aangezien het eigen is aan dergelijke spelen dat de winst groter is naarmate er meer risico wordt genomen en aangezien het een technische nadere regeling betreft die niet zomaar tijdelijk kan worden gewijzigd.

B.34.5.6. Bijgevolg, in zoverre zij « elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden » verbiedt, voldoet de bestreden bepaling aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die uit de in B.34.2.1 aangehaalde referentie-bepalingen voortvloeien.

Het vierde middel in de zaak nr. 8313 is niet gegrond.

B.35.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de bestreden bepaling een discriminatie op grond van de aard van het kansspel doet ontstaan (vijfde middel in de zaak nr. 8314) en of die bepaling bestaanbaar is met het eigendomsrecht, met de vrijheid van vestiging en met het vrij verrichten van diensten (eerste en tweede middel in de zaak nr. 8313 en eerste middel in de zaak nr. 8314), met de vrijheid van meningsuiting en met de vrijheid van ondernemen (eerste middel in de zaak nr. 8314).

B.35.2.1. Zoals in B.33.2.3 is vermeld, vormen de in de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspelen een economische activiteit, waarvoor de in het VWEU neergelegde economische vrijheden, waaronder de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, gelden. Aangezien de bestreden bepaling de kansspeloperators verbiedt om aan de spelers de erin beoogde bonussen en voordelen toe te kennen die, brengt zij een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten met zich mee.

Om bestaanbaar te zijn met artikel 56 van het VWEU, moet een zonder onderscheid van toepassing zijnde maatregel die het vrij verrichten van diensten beperkt, verantwoording 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, 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli e.a.*, ECLI:EU:C:2003:597, punt 65; grote kamer, 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, voormeld, punt 55; 22 juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, ECLI:EU:C:2017:491, punt 40).

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, grote kamer, 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd*, ECLI:EU:C:2009:519, punt 56; HvJ, 30 juni 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, ECLI:EU:C:2011:437, punt 38; 22 juni 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, voormeld, punt 36;). 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, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd*, ECLI:EU:C:2010:308, punt 19).

B.35.2.2. Artikel 15 van het Handvest bepaalt :

« 1. Eenieder heeft het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.

2. Iedere burger van de Unie is vrij, in iedere lidstaat werk te zoeken, te werken, zich te vestigen en diensten te verrichten.

3. Onderdanen van derde landen die het toegestaan is op het grondgebied van de lidstaten te werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten ».

Artikel 16 van het Handvest waarborgt de vrijheid van ondernemen. Die vrijheid 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.

De artikelen 15 en 16 van het Handvest houden nauw verband met de vrijheid van vestiging en met het vrij verrichten van diensten, zoals zij worden gewaarborgd door de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

B.35.2.3. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

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

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

Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

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

Elke inmenging in het eigendomsrecht dient bij een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet te worden vastgesteld. Zij dient in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen te worden geformuleerd die het mogelijk maken dat eenieder – desnoods met gepast advies – in de gegeven context in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kan voorzien zonder te vervallen in overdreven rigiditeit die zou verhinderen dat bij de interpretatie van een wettelijke norm rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden of opvattingen (EHRM, grote kamer, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 187-188; grote kamer, 11 december 2018, *Lekić t. Slovenië*, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, §§ 94-95). Bovendien moet elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.35.2.4. Artikel 19 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd ».

Artikel 19 van de Grondwet verbiedt dat de vrijheid van meningsuiting aan preventieve beperkingen wordt onderworpen, maar niet dat misdrijven die worden gepleegd, ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheid worden bestraft.

In zoverre het recht op vrijheid van meningsuiting daarin wordt erkend, heeft artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet, waarin de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, wordt erkend. De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen derhalve, in die mate, een onlosmakelijk geheel.

Informatie met een commerciële inhoud wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting (EHRM, 20 november 1989, *Markt intern Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, § 26; grote kamer, 13 juli 2012, *Mouvement raëlien suisse t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406, § 61; 30 januari 2018, *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD0006931714).

De vrijheid van meningsuiting kan, krachtens artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, onder bepaalde voorwaarden worden onderworpen aan formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, met het oog op, onder meer, de bescherming van de volksgezondheid, de goede naam of de rechten van anderen. De uitzonderingen waarmee zij gepaard gaat, dienen echter « eng te worden geïnterpreteerd, en de noodzaak om haar te beperken moet op overtuigende wijze worden aangetoond » (EHRM, grote kamer, 20 oktober 2015, *Pentikäinen t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD001188210, § 87). Een inmenging in de voormelde vrijheid van meningsuiting dient te worden vastgesteld bij een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet. Zij dient aldus in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen te worden geformuleerd die het mogelijk maken dat eenieder – desnoods met gepast advies – in de gegeven context in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kan voorzien. Die vereisten dienen evenwel niet te leiden tot overdreven rigiditeit die zou verhinderen dat bij de interpretatie van een wettelijke norm rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden of opvattingen (EHRM, grote kamer, 22 oktober 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens en July t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2007:1022JUD002127902, § 41; grote kamer, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 141-142; grote kamer, 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 131-133). Voorts moet worden aangetoond dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoordt en evenredig is met de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

B.35.3.1. De bestreden bepaling is op dezelfde wijze van toepassing op de spelers en op de operatoren, los van de aard van het betrokken kansspel, ongeacht of dat in de reële wereld dan wel online wordt georganiseerd.

Die gelijke behandeling berust op een objectief criterium.

B.35.3.2. Door de voordelen die erin worden opgesomd, te verbieden, past de bepaling in het kader van de doelstellingen die op algemene wijze, op een coherente en doeltreffende manier, worden nagestreefd bij de wet van 18 februari 2024, namelijk het versterken van de bescherming van de speler en het voorkomen van problemen met betrekking tot kansspelen, zoals blijkt uit de in B.2.1 en B.6.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding. Zodoende streeft de wetgever ook de kanalisatiedoelstelling na waarop de wet van 7 mei 1999 is gebaseerd, zoals in B.4 is vermeld.

Met de bestreden bepaling worden dus legitieme doelstellingen nagestreefd die dwingende redenen van algemeen belang uitmaken, in zoverre zij betrekking hebben op fraudebestrijding, consumentenbescherming en de bescherming van de maatschappelijke orde.

B.35.3.3. De in B.35.3.1 vermelde gelijke behandeling is pertinent ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Aangezien daarin geen onderscheid tussen de spelers wordt gemaakt naargelang zij deelnemen aan een kansspel in de reële wereld dan wel online, past de bestreden maatregel immers in het kader van de voormelde doelstellingen van doeltreffendheid en coherentie.

B.35.3.4. Bovendien komt de bestreden bepaling tegemoet aan de bekommernis om de nagestreefde doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken. Naast het feit dat zij op algemene wijze bijdraagt tot de bij de wet van 7 mei 1999 nagestreefde kanalisatiedoelstelling, volgt zij immers de trend om de toekenning van voordelen aan spelers door kansspeloperatoren geleidelijk te verbieden, zoals blijkt uit hetgeen in B.34.5.2 en B.34.5.3 is vermeld.

B.35.3.5. De bestreden bepaling somt de voordelen op waarvan de toekenning aan de klanten verboden is. Het gaat in de eerste plaats om verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken die kosteloos of onder de marktprijs worden aangeboden, alsook om gratis

speldeelnames en speelgoed. Zodoende voldoet de bestreden bepaling aan de criteria van duidelijkheid en nauwkeurigheid die voortvloeien uit het eigendomsrecht en uit de vrijheid van meningsuiting.

Om dezelfde redenen als die welke in B.34.5.1 tot B.34.5.6 worden vermeld, is dat ook het geval voor het verbod om « elk voordeel in enigerlei vorm, aangeboden om het spelgedrag van de spelers te beïnvloeden, of om spelers te werven of te behouden » toe te kennen.

B.35.3.6. Er dient nog te worden onderzocht of de bestreden bepaling onevenredige gevolgen heeft voor de in de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspeloperatoren.

Allereerst heeft de wetgever, inzake voordelen en bonussen voor spelers, voorzien in een gedifferentieerd systeem naargelang van de aard van de op grond van de wet van 7 mei 1999 toegekende vergunning. Sommige voordelen kunnen immers worden aangeboden aan klanten van inrichtingen klasse I, met andere woorden van casino's, met toepassing van artikel 60, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999. Zodoende is de wetgever ervan uitgegaan dat toestaan dat kansspelinrichtingen waarvoor de toegangsdrempel lager is dan voor casino's, voordelen toekennen, door het aantrekkingseffect van de verleende voordelen een te groot risico zou inhouden voor pathologische gedragingen van sociaal kwetsbare spelers en hem al te ver zou verwijderen van de met de wet van 18 februari 2024 en, algemener, met de wet van 7 mei 1999 nagestreefde doelstellingen (arrest nr. 113/2004 van 23 juni 2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.113, B.11).

Vervolgens heeft artikel 60, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, geen betrekking op elke vorm van commerciële of publicitaire activiteit, maar beperkt het zich tot het verbieden van voordelen en bonussen. In dat verband kunnen de grieven die door de verzoekende partijen zijn geformuleerd over het reclameverbod, op zich niet worden toegeschreven aan artikel 6 van de wet van 18 februari 2024, maar hebben zij betrekking op artikel 7 van die wet, dat artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 vervangt.

Hoe dan ook tonen de verzoekende partijen niet aan dat de mogelijkheid om voordelen en bonussen toe te kennen essentieel is opdat zij hun economische activiteiten op een rendabele

wijze kunnen uitoefenen (arrest van het Hof nr. 43/2022 van 17 maart 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.043, B.15).

B.35.4. Het eerste en het tweede middel in de zaak nr. 8313 en het eerste en het vijfde middel in de zaak nr. 8314 zijn niet gegrond.

B.36.1. Het Hof dient nog het verschil in behandeling te onderzoeken tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij, in zoverre er geen verbod op bonussen en voordelen geldt bij het aanbieden van openbare loterijen.

B.36.2. Om dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in B.22.1 tot B.23.5 en B.30.2, is het niet redelijk verantwoord dat er inzake het verbod op voordelen en bonussen wezenlijke verschillen behouden blijven tussen de maatregelen tot bescherming van de spelers, die gelden voor kansspelen en openbare loterijen aangeboden in de virtuele wereld.

Zoals is vermeld in B.34.2.3 en B.34.4.2, is de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing op de openbare loterijen. De vastgestelde discriminatie vindt bijgevolg niet haar oorsprong in de bestreden bepaling, maar in de ontstentenis van een bepaling die in de wet van 19 april 2002 een soortgelijk verbod inschrijft met betrekking tot online openbare loterijen. Het staat aan de wetgever een einde te maken aan die discriminatie, uiterlijk op 31 december 2026.

B.36.3. Onverminderd de in B.36.2 vastgestelde ongrondwettigheid zijn het derde middel in de zaak nr. 8313 en het vierde middel in de zaak nr. 8314 niet gegrond.

Wat betreft artikel 61, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999 (artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024)

B.37.1. Het eerste middel in de zaak nr. 8309 is afgeleid uit de schending van artikel 19 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van de artikelen 49 en 56 van het VWEU. De verzoekende partijen doen gelden dat het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod voor kansspelen een niet redelijk verantwoorde beperking van de vrijheid van meningsuiting, van de

vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten uitmaakt. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen dat de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU wordt aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het tweede middel in de zaak nr. 8309 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 niet van toepassing is op de door de Nationale Loterij aangeboden loterijspelen.

B.37.2. Het eerste en het tweede middel in de zaak nr. 8313 zijn respectievelijk afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en met artikel 17 van het Handvest, en uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 15 en 16 van het Handvest en met de artikelen 49 en 56 van het VWEU. Volgens de verzoekende partijen vormt het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod een inmenging in de economische activiteit van de kansspelen die niet redelijk verantwoord is ten aanzien van het doel om de spelers te beschermen.

Het derde middel in de zaak nr. 8313 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest, in zoverre het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod niet van toepassing zou zijn op de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen.

B.37.3. Het eerste middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU en met artikel 16 van het Handvest, van artikel 19 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en, ten slotte, van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Volgens de verzoekende partijen beperken de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 op onredelijke wijze de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten, de vrijheid van meningsuiting, het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen, in zoverre zij reclame verbieden.

Het tweede middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheidsbeginsel en met het wettigheidsbeginsel. De verzoekende partijen voeren aan dat de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 ertoe strekken *a posteriori* een wettelijke basis te verlenen aan het koninklijk besluit van 27 februari 2023 en zich te mengen in de tegen dat koninklijk besluit gerichte beroepen tot vernietiging die thans hangende zijn voor de Raad van State.

Het vierde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van het Handvest, in zoverre artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 geen betrekking zou hebben op de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen.

Het vijfde middel in de zaak nr. 8314 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod zonder onderscheid van toepassing zou zijn op de onlinekansspelen en op de kansspelen die in de reële wereld worden aangeboden, terwijl die gelijke behandeling niet redelijk verantwoord zou zijn ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel om de spelers in de virtuele wereld te beschermen.

B.37.4. Het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8316 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 102 en 106 van het VWEU, in zoverre het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod niet van toepassing zou zijn op de door de Nationale Loterij aangeboden loterijspelen, hetgeen een discriminatie op grond van nationaliteit zou doen ontstaan.

Het tweede middel in de zaak nr. 8316 is afgeleid uit de schending van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet. De verzoekende partij doet gelden dat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 het wettigheidsbeginsel in strafzaken schendt in zoverre het de Koning machtigt om in uitzonderingen op het reclameverbod te voorzien.

Het vierde middel in de zaak nr. 8316 is afgeleid uit de schending van artikel 19 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partij beweert dat het in artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 bedoelde reclameverbod een beperking van de vrijheid van meningsuiting uitmaakt die niet redelijk verantwoord is.

B.37.5. Het eerste middel in de zaak nr. 8319 is afgeleid uit de schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 36, 37, 105 en 108 van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 het wettigheidsbeginsel in strafzaken schenden, aangezien de essentiële elementen van de inbreuk die de schending van het reclameverbod uitmaakt, niet worden omschreven en aangezien de aan de Koning verleende machtiging al te ruim is.

Het tweede middel in de zaak nr. 8319 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 19 en 25 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Handvest, met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en met artikel 16 van het Handvest, van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het VWEU, en van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Volgens de verzoekende partijen beantwoorden de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 niet aan de vereiste van voorzienbaarheid en beperken zij op onevenredige wijze de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van ondernemen, het eigendomsrecht, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

Het derde middel in de zaak nr. 8319 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de artikelen 7 en 8 van de wet van 18 februari 2024 niet van toepassing zouden zijn op de door de Nationale Loterij georganiseerde loterijspelen.

B.38. Het Hof onderzoekt eerst de grieven met betrekking tot de schending, door artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, van de vrijheid van vestiging, van het vrij verrichten van

diensten, van de vrijheid van meningsuiting, van het eigendomsrecht en van de vrijheid van ondernemen (eerste middel in de zaak nr. 8309, eerste en tweede middel in de zaak nr. 8313, eerste middel in de zaak nr. 8314, vierde middel in de zaak nr. 8316 en tweede middel in de zaak nr. 8319).

B.39.1.1. De Ministerraad voert aan dat de grieven van de verzoekende partijen met betrekking tot het reclameverbod onontvankelijk zijn, aangezien dat verbod concreet is toe te schrijven aan het koninklijk besluit van 27 februari 2023.

B.39.1.2. Het is wel degelijk artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, dat betrekking heeft op het principiële reclameverbod voor kansspelen. De omstandigheid dat de Koning ertoe wordt gemachtigd te voorzien in uitzonderingen op dat verbod, heeft op zich niet als gevolg dat de grieven van de verzoekende partijen niet aan die bepaling kunnen worden toegeschreven.

De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.

B.39.2.1. Bovendien doet de Ministerraad gelden dat het eerste middel in de zaak nr. 8309, het eerste middel in de zaak nr. 8314 en het tweede middel in de zaak nr. 8319 onontvankelijk zijn in zoverre zij het Hof ertoe aanzetten de bestreden bepaling rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

B.39.2.2. Zoals in B.33.2.4 is vermeld, is het Hof bevoegd om te onderzoeken of op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de artikelen 49 en 56 van het VWEU wanneer zij worden aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, hetgeen het geval is voor het eerste middel in de zaak nr. 8314 en het tweede middel in de zaak nr. 8319.

B.39.2.3. Wat het eerste middel in de zaak nr. 8309 betreft, voeren de verzoekende partijen de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet formeel enkel in hun memorie van antwoord aan.

B.39.2.4. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, 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.39.2.5. Te dezen zou het overdreven formalistisch zijn het eerste middel in de zaak nr. 8309 niet ontvankelijk te verklaren in zoverre het betrekking heeft op de artikelen 49 en 56 van het VWEU om de enige reden dat die verdragsbepalingen rechtstreeks zijn aangevoerd en niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In het verzoekschrift wordt immers uitdrukkelijk verwezen naar de rechtspraak waarbij het Hof zich bevoegd verklaart om die verdragsbepalingen te toetsen via de combinatie met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, overeenkomstig het in B.39.2.2 in herinnering gebrachte beginsel. Bovendien wordt de schending van de artikelen 49 en 56 van het VWEU samen aangevoerd met die van artikel 19 van de Grondwet, die tot de bevoegdheden van het Hof behoort.

Daarnaast blijkt uit de memorie van de Ministerraad dat hij op adequate wijze heeft kunnen antwoorden op de diverse grieven van de verzoekende partijen.

B.39.2.6. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.

B.39.3.1. De Ministerraad voert eveneens aan dat het eerste en het tweede middel in de zaak nr. 8313 onontvankelijk zijn in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 15, 16 en 17 van het Handvest.

B.39.3.2. De bestaanbaarheid van een wetsbepaling met verschillende bepalingen van het Handvest, in samenhang gelezen met de grondwetsbepalingen waarvan het Hof de inachtneming waarborgt, kan enkel worden onderzocht in zoverre de bestreden bepaling onder het toepassingsgebied van het Unierecht valt.

B.39.3.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8313 voeren, in het tweede middel, de schending van het Handvest aan in het kader van hun grieven met betrekking tot de schending van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten die worden gewaarborgd, zodat die grieven ontvankelijk zijn.

B.39.3.4. Daarentegen onderbouwen de verzoekende partijen, in het eerste middel in de zaak nr. 8313, de schending van het artikel 17 van het Handvest niet, noch tonen zij aan dat de grieven betrekking hebben op de bestreden bepaling in zoverre zij onder het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Bijgevolg is dat middel onontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit die bepaling van het Handvest.

B.39.4. De wet van 7 mei 1999 is niet van toepassing op de op grond van de wet van 19 april 2002 georganiseerde openbare loterijen, waarvoor de Nationale Loterij over een monopolie beschikt, met toepassing van artikel 7 van diezelfde wet. De bestreden bepaling wijzigt de wet van 19 april 2002 niet.

Het voorgaande neemt niet weg dat artikel 7 van de wet van 18 februari 2024 wel degelijk aanleiding geeft tot een verschil in behandeling tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij, in zoverre het de eerstgenoemden onderwerpt aan een principieel reclameverbod, terwijl er niet is voorzien in een soortgelijk verbod voor de door de laatstgenoemde aangeboden openbare loterijen. De omstandigheid dat kansspelen en openbare loterijen aan onderscheiden wettelijke regelingen zijn onderworpen, kan niet verhinderen dat het Hof kennis neemt van een verschil in behandeling tussen kansspelinrichtingen en de Nationale Loterij dat zou ontstaan als gevolg van de wijziging van één van beide regelingen. Bijgevolg zijn het tweede middel in de zaak nr. 8309, het derde middel in de zaak nr. 8313, het vierde middel in de zaak nr. 8314, het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8316 en het derde middel in de zaak nr. 8319 ontvankelijk.

B.40.1 Het Hof onderzoekt eerst of de bestreden bepaling bestaanbaar is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet. Die bepalingen waarborgen aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Het wettigheidsbeginsel dat uit die bepalingen voortvloeit, vereist bovendien dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld en welke straffen in voorkomend geval kunnen worden opgelegd, 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.

Dat beginsel houdt nauw verband met het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan de verzoekende partijen in de zaak nr. 8319 eveneens de schending aanvoeren en dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.40.2. Zoals is vermeld in B.34.5.1, dient het Hof voor ogen te houden dat de bestreden maatregel is gericht tot personen die houder zijn van een vergunning op grond van de wet van 7 mei 1999. Er mag van elke kansspeloperator worden verwacht dat hij zijn beroep uitoefent met de nodige waakzaamheid, alsook dat hij een bijzondere zorg besteedt aan het beoordelen van de risico's die zijn activiteit inhoudt.

B.40.3. Krachtens artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 wordt de niet-naleving van verschillende bepalingen van die wet, met inbegrip van het bestreden artikel 61, tweede en derde lid, alsook van de besluiten genomen ter uitvoering van die bepalingen, bestraft met een geldboete van 26 euro tot 72 000 euro. Bij het onderzoek van de middelen ontleend aan de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken dient de bestreden bepaling derhalve in samenhang te worden gelezen met artikel 64 van de wet van 7 mei 1999, in de mate waarin het naar de bestreden bepaling verwijst en daarmee aldus onlosmakelijk is verbonden.

In zoverre het mee de voorwaarden vaststelt waaronder bepaalde handelingen als een misdrijf worden gekwalificeerd, valt artikel 61, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999 onder het toepassingsgebied van het bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel in strafzaken. Zulks neemt overigens niet weg dat de loutere vaststelling van een schending van dat beginsel niet tot de integrale vernietiging van de bestreden bepaling kan leiden, aangezien die bepaling ook rechtsgevolgen heeft zonder dat de niet-naleving ervan strafbaar wordt gesteld.

B.40.4. Bij het voormelde artikel 64 heeft de wetgever zelf bepaald welke inbreuken op de wet van 7 mei 1999 aanleiding geven tot een strafsanctie. Hij heeft eveneens bepaald om welke strafsanctie het gaat en binnen welke grenzen de strafrechter zulk een sanctie kan opleggen. De beoordelingsbevoegdheid die de rechter daarbij wordt gelaten, overschrijdt niet de grenzen van wat het wettigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel toelaten. De rechter

is trouwens in ieder geval ertoe gehouden om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en derhalve erover te waken dat hij een straf oplegt die evenredig is aan de ernst van het strafbare gedrag.

B.40.5. Krachtens artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 is het verboden « reclame te maken voor kansspelen, behalve in de gevallen die uitdrukkelijk door de Koning worden toegestaan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ». Overeenkomstig het derde lid van die bepaling wordt, « voor de toepassing van het tweede lid, [...] verstaan onder ‘ reclame ’, elke vorm van communicatie die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft om kansspelen te promoten of aan te zetten tot gokken, ongeacht de plaats, de aangewende communicatiemiddelen of de gebruikte technieken. Het aanbrengen van de merknaam of het logo of de twee wordt eveneens als reclame beschouwd ».

De parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 2024 vermeldt bovendien :

« De definitie van reclame richt zich tot communicaties die kansspelproducten promoten, het imago van de vergunninghouder bevorderen, maar ook tot elke communicatie die erop gericht is om spelers aan te zetten tot spelen. Zo kan het bijvoorbeeld ook gaan om imagospots waarbij geen concrete producten worden aangeprezen en die louter tot doel hebben om het imago van de kansspeloperator en de kansspelen in het algemeen positief in beeld te brengen. Ook het aanbrengen van de merknaam en/of [het] logo op sportkledij of op de plaatsen waar de sport wordt beoefend, wordt beschouwd als imagoreclame » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-0384/006, p. 7).

Het in de bestreden bepaling bedoelde reclameverbod, waarvan de overtreding aanleiding kan geven tot de voormelde strafsancties, wordt bijgevolg voldoende duidelijk en nauwkeurig door de wetgever zelf afgebakend. De omstandigheid dat de wetgever daarbij is afgeweken van de definitie van « reclame » die is bedoeld in artikel I.8, 13°, van het Wetboek van economisch recht, kan die vaststelling niet wijzigen.

Evenmin is het van belang dat artikel 4, § 2, van de wet van 7 mei 1999, dat niet is gewijzigd door de wet van 18 februari 2024, voorziet in een verbod om reclame te maken « voor een kansspel of kansspelinrichting of spelers te werven voor een kansspel of kansspelinrichting wanneer de betrokkene weet dat het gaat om de exploitatie van een kansspel of kansspelinrichting die niet is vergund in toepassing van deze wet ». Dat reclameverbod, waarvan de overtreding eveneens wordt bestraft overeenkomstig artikel 64 van de wet van

7 mei 1999, heeft uitsluitend betrekking op de niet-vergunde kansspelen en kansspelinrichtingen, terwijl de bestreden bepaling ook de reclame voor de legale kansspelmarkt beoogt te reguleren. Het feit dat de beide bepalingen naast elkaar bestaan, betekent niet dat de strafrechtelijke gevolgen ervan niet voorzienbaar zijn.

B.40.6. Wat voorts de machtiging aan de Koning betreft om de uitzonderingen op het reclameverbod te bepalen, dient erop te worden gewezen dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet zover gaat dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning 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.

Uit de in B.7.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever uitzonderingen op het totaalverbod op reclame voor kansspelen wenste toe te laten, gelet op de risico's die met zulk een totaalverbod gepaard zouden gaan en meer bepaald de vrees dat spelers door zulk een totaalverbod naar de illegale markt zouden worden geleid. De wetgever achtte een beperkte vorm van reclame daarom aanvaardbaar, met name « om ervoor te zorgen dat de vergunde kansspeloperators nog naamsbekendheid kunnen verwerven ». Door het principiële reclameverbod in de wet van 7 mei 1999 zelf in te schrijven en de Koning toe te staan daarop uitzonderingen te bepalen, beoogde de wetgever de rechtszekerheid te bevorderen en een geleidelijke afbouw van de gokreclame mogelijk te maken (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-0384/006, pp. 6-7).

Gelet op de voortdurende evoluties op de markt van de kansspelen en op het technische karakter van de aangelegenheid, kan de wetgever niet worden verweten dat hij niet zelf op gedetailleerde wijze de gevallen heeft bepaald waarin reclame voor kansspelen uitzonderlijk toch kan worden toegelaten en derhalve geen aanleiding kan geven tot een strafbaarstelling. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt bovendien dat de door de Koning bepaalde uitzonderingen op het reclameverbod ertoe strekken dat de erkende kansspeloperators over voldoende naamsbekendheid kunnen blijven beschikken, teneinde te vermijden dat spelers zouden terechtkomen op de illegale markt.

B.40.7. Uit het bovenstaande volgt dat de wetgever op voldoende wijze het doel van de bestreden machtiging en de grenzen waarbinnen zij is verleend, evenals de strafbare gedragingen alsook de aard en de omvang van de strafsancties heeft bepaald. Bijgevolg zijn de essentiële elementen van de strafbaarstelling bij de wet vastgesteld, zodat is tegemoetgekomen aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.40.8. Voor het overige staat het aan de Koning de uitzonderingen op het reclameverbod vast te stellen, en aan de bevoegde rechter om na te gaan of Hij de grenzen van de machtiging die de wetgever Hem heeft verleend, alsook de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid die uit het wettigheidsbeginsel in strafzaken voortvloeien, in acht heeft genomen.

B.40.9. De toetsing van de bestreden bepaling aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 36, 37, 105 en 108 ervan, waarvan de verzoekende partijen in de zaak nr. 8319 eveneens de schending aanvoeren, leidt niet tot een andere conclusie. Die bepalingen 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.41.1. In zoverre het reclame voor kansspelen verbiedt, behalve in de gevallen die uitdrukkelijk door de Koning worden toegestaan, brengt artikel 61, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999, zoals vervangen bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2024, een beperking van de vrijheid van vestiging, van het vrij verrichten van diensten, van de vrijheid van meningsuiting, van het eigendomsrecht en van de vrijheid van ondernemen met zich mee.

Teneinde de bestaanbaarheid van de bestreden bepaling met de voormelde rechten en vrijheden te beoordelen, onderzoekt het Hof achtereenvolgens of die bepaling legitieme doelstellingen nastreeft die dwingende redenen van algemeen belang uitmaken, of zij het mogelijk maakt die doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, of zij voldoende duidelijk en nauwkeurig is geformuleerd en, ten slotte, of zij geen onevenredige gevolgen heeft.

B.41.2. Uit de in B.7.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden bepaling, door het beginsel van het reclameverbod voor kansspelen vast te stellen, ertoe strekt,

enerzijds, de bescherming te versterken van de spelers, in het bijzonder die welke het kwetsbaarst zijn voor de risico's die gokspelen met zich meebrengen, en, anderzijds, bij te dragen tot het kanaliseren van de spelers naar erkende kansspeloperators, teneinde de illegale kansspelmarkt te bestrijden.

Met de bestreden bepaling worden dus legitieme doelstellingen nagestreefd die dwingende redenen van algemeen belang uitmaken, in zoverre zij betrekking hebben op fraudebestrijding, consumentenbescherming en de bescherming van de maatschappelijke orde.

B.41.3. Bovendien komt de bestreden bepaling tegemoet aan de bekommernis om de nagestreefte doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken. Zoals blijkt uit hetgeen in B.7.1 tot B.7.3 is vermeld, volgt zij immers de trend om reclame voor in de wet van 7 mei 1999 bedoelde kansspelen geleidelijk te beperken, door tevens een mogelijkheid te behouden om reclame te maken teneinde bij te dragen tot de kanalisatiedoelstelling en de spelers de weg te wijzen naar de legale markt.

B.41.4. In zoverre artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 reclame verbiedt, voldoet het, om de in B.40.5 vermelde redenen, aan de criteria van duidelijkheid en nauwkeurigheid en, om de in B.40.6 en B.40.7 vermelde redenen, aan de vereiste dat de wetgever de essentiële elementen van de regeling zelf bepaalt. Het Hof dient bijgevolg de middelen niet verder te onderzoeken, wat de naleving van het materieel en formeel wettigheidsbeginsel betreft, in zoverre zij zijn afgeleid uit een schending van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, en van artikel 19 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.41.5. Met betrekking tot de evenredigheid van de maatregel, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat, om ervoor te zorgen dat de kansspelactiviteiten in controleerbare banen worden geleid, de marktdeelnemers een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief moeten bieden voor de niet-gereguleerde activiteiten, hetgeen op zich reclame van een bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (HvJ, 15 september 2011, C-347/09, *Dickinger en Ömer*, ECLI:EU:C:2011:582, punt 64; zie ook beschikking, 18 mei 2021, beschikking, C-920/19, *Fluctus s.r.o., Fluentum s.r.o. en KI*, ECLI:EU:C:2021:395, punt 39).

Het bestreden reclameverbod is niet absoluut. Dat verbod geldt immers niet in de gevallen die uitdrukkelijk door de Koning worden toegestaan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999). Zoals is vermeld in B.40.6, dienen die uitzonderingen te waarborgen dat de erkende kansspeloperators een zekere naamsbekendheid behouden, waardoor kan worden vermeden dat spelers zouden terechtkomen op de illegale markt.

Wanneer een wetgever een machtiging verleent, dient te worden aangenomen – behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin – dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Zoals is vermeld in B.40.8, staat het aan de bevoegde rechter na te gaan of de gemachtigde de hem toegekende machtiging al dan niet te buiten is gegaan. In voorkomend geval kan trouwens bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, een beroep worden ingesteld tot nietigverklaring van de stilzwijgende afwijzende beslissing om in passende uitzonderingen op het reclameverbod te voorzien, onder de voorwaarden bepaald in artikel 14, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Daaruit volgt dat de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen heeft voor de situatie van de verzoekende partijen.

B.42. Wat de aangevoerde schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft, is het niet zonder redelijke verantwoording, ten aanzien van de doelstellingen vermeld in B.41.2 en gelet op het feit dat het aanbod van kansspelen in de reële wereld in beginsel vergelijkbaar is met het aanbod van kansspelen in de virtuele wereld, dat de bestreden bepaling van toepassing is op alle kansspelen, ongeacht of zij in de reële dan wel in de virtuele wereld worden aangeboden. Voor het overige dient, zoals is vermeld in B.41.5, te worden aangenomen dat de Koning de Hem toegekende machtiging om de gevallen te bepalen waarin reclame voor kansspelen is toegestaan, enkel kan aanwenden in overeenstemming met de Grondwet. De bestreden bepaling verhindert de Koning niet om, voor zover dat nodig zou zijn, een onderscheid te maken tussen kansspelen naargelang zij in de reële dan wel in de virtuele wereld worden aangeboden.

B.43. Tot slot bepaalt artikel 8 van de wet van 18 februari 2024 louter dat de besluiten genomen ter uitvoering van de vorige versie van artikel 61, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 van kracht blijven totdat ze worden vervangen door een nieuw besluit genomen ter uitvoering van het huidige artikel 61, tweede lid. Die bepaling is – zoals de overige bepalingen van de wet van 18 februari 2024 – in werking getreden op de eerste dag van de zesde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk 1 september 2024. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in de zaak nr. 8314 aanvoeren, heeft zij niet als gevolg dat er met terugwerkende kracht een wettelijke grondslag wordt toegekend aan het koninklijk besluit van 27 februari 2023 en verhindert zij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, niet om uitspraak te doen over de hangende beroepen tot nietigverklaring van dat besluit.

B.44. Het eerste middel in de zaak nr. 8309, het eerste en tweede middel in de zaak nr. 8313, het eerste, tweede en vijfde middel in de zaak nr. 8314, het tweede en vierde middel in de zaak nr. 8316, en het eerste en tweede middel in de zaak nr. 8319 zijn niet gegrond.

B.45.1. Het Hof dient nog het verschil in behandeling te onderzoeken tussen de private kansspeloperators en de Nationale Loterij, in zoverre de openbare loterijen niet zijn onderworpen aan een principieel reclameverbod.

B.45.2. Om dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in B.22.1 tot B.23.5, in B.30.2 en in B.36.2, is het niet redelijk verantwoord dat er wezenlijke verschillen met betrekking tot het principiële reclameverbod behouden blijven tussen de maatregelen tot bescherming van de spelers die gelden voor kansspelen en openbare loterijen aangeboden in de virtuele wereld.

De wet van 7 mei 1999 is niet van toepassing op de openbare loterijen. De vastgestelde discriminatie vindt bijgevolg niet haar oorsprong in de bestreden bepaling, maar in de ontstentenis van een bepaling die in de wet van 19 april 2002 een soortgelijk verbod inschrijft met betrekking tot online openbare loterijen. Het staat aan de wetgever een einde te maken aan die discriminatie, uiterlijk op 31 december 2026.

B.45.3. Onverminderd de in B.45.2 vastgestelde ongrondwettigheid zijn het tweede middel in de zaak nr. 8309, het derde middel in de zaak nr. 8313, het vierde middel in de zaak

nr. 8314, het derde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8316 en het derde middel in de zaak nr. 8319 niet gegrond.

NIET VERBETERDE KOPIE

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 4 van de wet van 18 februari 2024 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers »;

- handhaaft de gevolgen van het vernietigde artikel 4 tot de inwerkingtreding van een nieuwe wetgeving en tot uiterlijk 31 december 2026;

- onverminderd de in B.30.2, in B.36.2 en in B.45.2 vermelde ongrondwettigheden, verwerpt de beroepen voor het overige; het staat aan de wetgever om die ongrondwettigheden te verhelpen, uiterlijk op 31 december 2026.

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 11 december 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul