

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.721 van 12 mei 2022
in de zaak A. 230.510/VII-40.793**

In zake : 1. de NV SAGEVAS
 2. de NV B&M
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas De Meese en Karl Stas
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Joseph Stevensstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
2. de KANSSPELCOMMISSIE BIJ DE FEDERALE
OVERHEIDSDIENST JUSTITIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partijen in tussenkomst:

1. de NV FREMOLUC
2. Frédéric VAN DEN BERGHE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten François Tulkens en Lola Malluquin
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 maart 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het openbaar standpunt van de Kansspelcommissie van
11 december 2019 ‘betreffende de toepassing van het koninklijk besluit van

25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Fremoluc en Frédéric Van den Berghe hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is voorlopig toegestaan bij beschikking van 7 juli 2020. De verzoekende partijen in tussenkomst hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft op 30 maart 2021 een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de verzoekende partijen in tussenkomst hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 december 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karl Stas, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Maxim Lecomte, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat François Tulkens, die verschijnt voor de verzoekende partijen in tussenkomst, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Juridisch kader en feiten

3.1. Ter uitvoering van artikel 43/8 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) wordt het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 ‘betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten’ (hierna: koninklijk besluit van 25 oktober 2018) genomen.

3.2. Op 11 december 2019 neemt de Kansspelcommissie een openbaar standpunt aan met betrekking tot de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

Dit is de bestreden akte.

3.3. Bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020 vernietigt de Raad van State de artikelen 1, eerste lid en 3, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Met arrest nr. 246.999 van dezelfde datum worden de woorden “behalve op hun eigen site” in artikel 5, 1°, en artikel 11 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 vernietigd.

De informatieve nota’s nrs. 14 en 15 van de Kansspelcommissie wijzigen het openbaar standpunt als gevolg van de voormelde vernietigingsarresten.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

4. De verzoekende partijen stellen dat het openbaar standpunt enkel relevant is voor de houders van aanvullende vergunningen klasse A+, B+ of F1+ voor het exploiteren van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten en dus niet voor houders van een kansspelvergunning klasse C, zoals de eerste tussenkomende partij. Zij zien dan ook niet in hoe de eerste tussenkomende partij belang kan hebben bij de uitkomst van het geding. Ten aanzien van de tweede tussenkomende partij werpen zij op dat hij als gedelegeerd bestuurder en aandeelhouder van de eerste tussenkomende partij geen persoonlijk belang heeft bij de zaak of althans geen belang dat onderscheiden is van het belang van de eerste tussenkomende partij. Evenmin blijkt dat de tweede tussenkomende partij effectief deelneemt aan kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten zodat het openbaar standpunt haar belangen niet concreet, persoonlijk en rechtstreeks raakt. De tussenkomst komt volgens de verzoekende partijen in feite neer op een zuivere *actio popularis*.

Beoordeling

5. De tussenkomst is ingediend ter ondersteuning van het bestreden openbaar standpunt en is beperkt tot het debat over het zevende onderdeel van het eerste middel dat betrekking heeft op de wijze waarop het begrip ‘bonus’ dient te worden opgevat.

Daargelaten de vraag of dit onderdeel van het openbaar standpunt zelfstandig nieuwe rechtsgevolgen in het leven roept, worden de verzoekende partijen in tussenkomst niet in hun belangen geraakt door de in de bestreden akte aangegeven reikwijdte van het verbod om via reclame de geviseerde bonussen aan te bieden. Het adreassaant van dit verbod zijn immers enkel de vergunninghouders die, onder het geval per geval uit te oefenen toezicht van de Kansspelcommissie, kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten mogen aanbieden.

6. Het verzoek tot tussenkomst van de nv Fremoluc en Frédéric Van den Berghe wordt afgewezen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

7. De verwerende partijen werpen op dat het bestreden openbaar standpunt neerkomt op een loutere mededeling die geen eigen rechtsgevolgen in het leven roept en dat erdoor op geen enkele wijze bijkomende verplichtingen worden opgelegd aan de verzoekende partijen. Zij kwalificeren de aangevochten akte als een, alleszins niet aanvechtbare, opinie, standpunt, verduidelijking of mededeling aan de betrokken kansspeloperators omtrent de wijze waarop de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 door de Kansspelcommissie zullen worden toegepast. Met dit standpunt worden geen bijkomende verplichtende regels aan de bestaande rechtsorde toegevoegd.

8. Volgens de verzoekende partijen heeft de Kansspelcommissie wel degelijk de bedoeling om via het openbaar standpunt bindende verplichtingen op te leggen aan de kansspeloperators aangezien in het voorwoord ervan wordt verwezen naar haar bevoegdheid om “bepaalde sancties op te leggen aan iedere persoon die een inbreuk pleegt op dit koninklijk besluit”. Zij kondigen aan dat bij de uiteenzetting van de middelen zal worden aangetoond dat met het bestreden openbaar standpunt het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wel degelijk wordt aangevuld of gewijzigd door nieuwe wettelijke normen die nieuwe rechtsgevolgen in het leven roepen voor kansspeloperators. De verzoekende partijen besluiten dan ook dat de exceptie samenhangt met de beoordeling van de grond van de zaak.

9. In hun laatste memorie affirmeren de verzoekende partijen dat “de exceptie wegens gebrek aan belang volledig samenvalt met de exceptie of de bestreden akte een aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt”.

10. De verwerende partijen benadrukken in hun laatste memorie dat het bestreden openbaar standpunt integraal moet worden beschouwd als een niet aanvechtbare administratieve handeling.

Beoordeling

11. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben.

Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen.

12. Overeenkomstig artikel 20, tweede lid, van de kansspelwet behoort het tot de opdracht van de Kansspelcommissie om de toepassing en naleving van de voormelde wet en haar uitvoeringsbesluiten te controleren. Voor het verwezenlijken van die bevoegdheid kan de Kansspelcommissie bij gemotiveerde beslissing aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op de kansspelwet of op haar uitvoeringsbesluiten, waarschuwingen richten, de vergunning voor een bepaalde tijd schorsen of intrekken en een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van één of meer kansspelen opleggen (artikel 15/2 van de kansspelwet). Met het bestreden openbaar standpunt beoogt de Kansspelcommissie inzicht te geven aan de wijze waarop zij de “eenvormige toepassing” van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zal trachten te verzekeren.

13. In beginsel is een loutere toelichting over of verduidelijking van de strekking van bestaande wettelijke bepalingen, in welke vorm dan ook, niet voor vernietiging vatbaar op voorwaarde dat geen nieuwe dwingende rechtsregels, die voldoende abstract en algemeen zijn, aan de bestaande rechtsorde worden

toegevoegd. Dit is uitzonderlijk anders indien de gegeven toelichting of verduidelijking zich aandient als een enig geldende interpretatie van de wet waarvan de naleving door de bevoegde instantie onherroepelijk zal worden afgedwongen.

Enkel uit het onderzoek van de in het eerste middel aangevoerde grieven kan blijken of de in het openbaar standpunt uitgedrukte opvattingen strijdig zijn met de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en of die opvattingen door de Kansspelcommissie, dwingend en met uitsluiting bij voorbaat van elk andere interpretatie, zullen worden opgelegd bij de behandeling van individuele dossiers. De beoordeling van de ontvankelijkheid valt bijgevolg samen met de beoordeling van de grond van de zaak.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

14. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 33, 36, 37, 105 en 108 van de Grondwet, van het verbod op machtsoverschrijding en machtsafwending, van het beginsel van de scheiding der machten, van het beginsel dat “de uitvoerende macht enkel over toegewezen bevoegdheden beschikt”, van het legaliteitsbeginsel, van de artikelen 15/2, 43/8 en 60 van de kansspelwet en van “de bepalingen” van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de Kansspelcommissie haar bevoegdheid om de wetten en reglementen inzake kansspelen toe te passen te buiten gaat en met het openbaar standpunt in feite regelgevend optreedt, zonder daartoe bij wet gemachtigd te zijn. Het openbaar standpunt beperkt er zich immers niet toe om de praktische modaliteiten voor de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 te verduidelijken, maar vult dit besluit aan met bijkomende rechtsregels die er inzonderheid toe strekken bepaalde handelingen te verbieden of onmogelijk te maken. In dit verband benadrukken zij dat de Kansspelcommissie overeenkomstig artikel 9 van de

kansspelwet “een advies-, beslissings- en controleorgaan inzake kansspelen” is en dat haar voornaamste bevoegdheden bestaan in het uitvoeren van studies (artikel 14/1 van de kansspelwet), het onderzoek en de vaststelling van inbreuken op de kansspelwetgeving (artikel 15), de handhaving van de kansspelwetgeving door middel van administratieve sancties (artikelen 15/1 tot en met 15/8), het verlenen van adviezen aan de regering en het parlement (artikel 20) en het toekennen van de diverse vergunningen waarin de kansspelwet voorziet (artikel 21). Geen enkele wettelijke bepaling verleent aan de Kansspelcommissie echter een algemene bevoegdheid om regelgevend op te treden ten aanzien van de kansspelsector. Wat specifiek de in artikel 43/8, § 2, van de kansspelwet bedoelde voorwaarden betreft, heeft de wetgever enkel aan de Koning een machtiging gegeven om deze voorwaarden vast te stellen bij koninklijk besluit na overleg in de ministerraad. De wetgever heeft in deze dus geen enkele specifieke verordenende bevoegdheid toegekend aan de Kansspelcommissie. Volgens de verzoekende partijen komt het ook niet aan de Kansspelcommissie toe om, onder het mom van een “interpretatie” van de wetten of reglementen waarvan zij de toepassing moet verzekeren, *de facto* de draagwijdte van deze wetten of reglementen uit te breiden of juist te verengen. De Kansspelcommissie heeft sinds geruime tijd de praktijk ontwikkeld om “informatieve nota’s” ter attentie van de kansspeloperators op haar website te publiceren. Sommige van die nota’s, zoals in dit geval het bestreden openbaar standpunt, zijn echter niet louter informatief van aard.

Eerste onderdeel: extensieve definitie van het begrip reclame zonder wettelijke basis

Het openbaar standpunt geeft een definitie van het begrip “reclame” voor kansspelen en een lijst van een aantal praktijken die volgens de Kansspelcommissie als reclame moeten worden beschouwd. Het begrip “reclame” wordt echter noch in de kansspelwet, noch in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 gedefinieerd. In het (inmiddels vernietigde) artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 werd enkel verwezen naar “gepersonaliseerde reclame in de zin van Boek VI of Boek XII van het Wetboek van economisch recht” (WER). In artikel I.8, 13° WER wordt “reclame” omschreven als “iedere mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel

heeft de verkoop van producten te bevorderen, ongeacht de plaats of de aangewende communicatiemiddelen”. In artikel I.18, 6° WER wordt hetzelfde begrip gedefinieerd als “elke vorm van communicatie bestemd voor het direct of indirect promoten van de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent”. De verwijzing naar deze definities werd vernietigd bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020 en moet daarom geacht worden nooit te hebben bestaan. Nog afgezien daarvan verwees het vernietigde eerste lid alleen naar de voornoemde bepalingen van het WER voor wat betreft de definitie van het begrip “gepersonaliseerde reclame”. Niets laat toe te besluiten dat de Koning de bedoeling heeft gehad om voor het begrip “reclame” in het algemeen de definitie te ontleen aan het WER. In de mate dat het openbaar standpunt verder gaat dan louter het toepassen van de wettelijke definities en een eigen invulling geeft aan niet-gedefinieerde begrippen in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, gaat de Kansspelcommissie haar bevoegdheid te buiten. In dit verband merken de verzoekende partijen voorts op dat de Kansspelcommissie er zich niet toe beperkt heeft te verwijzen naar een bestaande definitie van het begrip “reclame” in het WER, maar een combinatie maakt van twee verschillende definities, die als dusdanig meer beperkend is dan elk van deze definities afzonderlijk. Zoals in het openbaar standpunt wordt aangegeven, bestaan er ook andere definities van reclame in andere wetteksten, zoals bijvoorbeeld in de mediadecreten van de Gemeenschappen.

Tweede onderdeel: uitbreiding van het toepassingsgebied van de bepalingen inzake reclame in strijd met het koninklijk besluit van 25 oktober 2018

Het openbaar standpunt lijkt de beperkingen op reclame te willen uitbreiden naar reclame voor kansspelen en weddenschappen die “in de reële wereld” (d.w.z. in fysieke casino’s, speelhallen en wedkantoren) worden uitgebaat door operatoren die een “online” als een “offline” activiteit onder dezelfde merknaam exploiteren. Zo geeft het openbaar standpunt aan dat, indien een vergunninghouder die ook online kansspelen aanbiedt reclame maakt die verwijst naar fysieke kansspelinrichtingen, deze reclame ook onder de beperkende bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 valt, tenminste voor

zover de operator in kwestie de kansspelen exploiteert onder dezelfde merknaam. Bovendien zou een operator die online kansspelen aanbiedt die behoren tot verschillende klassen zich voor alle reclame moeten houden aan de meest restrictieve regels die op elk van deze klassen van toepassing zijn. Dit komt neer op een zeer drastische uitbreiding van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Tot slot wordt also een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling ingesteld tussen operatoren die slechts één type kansspelen aanbieden of verschillende typen maar onder een verschillend merk, operatoren die alleen offline actief zijn en operatoren die zowel online als in de fysieke wereld actief zijn.

Derde onderdeel: toevoeging van voorwaarden voor het gebruik van gepersonaliseerde reclame zonder wettelijke basis

Het WER bevat geen omschrijving van het begrip “gepersonaliseerde reclame” en volgens de verzoekende partijen komt het niet aan de Kansspelcommissie toe om zelf begrippen te definiëren die noch in de kansspelwet, noch in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 juridisch zijn afgebakend. Daarenboven stelt het openbaar standpunt bijkomende voorwaarden in voor het gebruik van gepersonaliseerde reclame, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de groep van mogelijke bestemmingen van de reclame beperkt moet zijn tot de “personen die reeds als gebruiker geregistreerd zijn bij de vergunninghouder”. Deze beperking vindt geen steun in de tekst van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

Vierde onderdeel: bijkomende voorwaarden met betrekking tot de preventieslogan en de minimumleeftijdsvermelding zonder wettelijke basis

Omtrent de verplichte vermeldingen van artikel 2, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, namelijk de indicatie van de minimumleeftijd om te spelen en de boodschap “Gok met mate!”, poneert het openbaar standpunt dat bij “visuele boodschappen” deze vermeldingen “doorlopend aanwezig” moeten zijn “gedurende de hele boodschap indien deze bewegende of veranderende beelden bevat”. Bij “auditieve boodschappen” zouden

de vermeldingen minstens te horen moeten zijn op het einde van de boodschap. Hiermee legt het openbaar standpunt andermaal verplichtingen op waarin het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet voorziet. Behalve wat betreft de grootte van de te gebruiken lettertekens in de boodschap “Gok met mate!” (artikel 2, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018), laat deze regelgevende tekst voor het overige de wijze en het tijdstip van de vermelding over aan de beoordeling van de vergunninghouders. Zo is er op grond van de tekst van het koninklijk besluit geen enkele reden om aan te nemen dat het niet redelijkerwijze volstaat om de boodschap “Gok met mate!” enkel op het einde van een “visuele boodschap met bewegende of veranderende beelden” te vermelden. Minstens is niet aangetoond dat bij voorbaat uitgesloten moet worden dat de doelstellingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 op de door de verzoekende partijen voorgestelde wijze niet bereikt zouden kunnen worden.

Vijfde onderdeel: uitbreiding van het toepassingsgebied van het reclameverbod tijdens rechtstreekse uitzendingen van sportwedstrijden

Over reclame tijdens rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden stelt het openbaar standpunt dat “conform het principe van technologieneutraliteit”, een reclameverbod geldt “ongeacht het medium waarlangs rechtstreeks verslag wordt uitgebracht” en dat dit verbod dus ook geldt voor “websites en andere platformen die live-uitzendingen aanbieden”. Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 heeft echter alleen betrekking op “reclamespots” die worden “uitgezonden”. In het verslag aan de Koning bij voormeld besluit is sprake van “audiovisuele of auditieve” boodschappen die via een “lineaire omroepdienst” worden uitgezonden. De zinsnede “ongeacht het medium waarlangs rechtstreeks verslag wordt uitgebracht” in artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 impliceert dus geenszins dat het uitzendverbod mag worden uitgebreid naar andere reclameboodschappen dan “audiovisuele of auditieve” boodschappen die worden “uitgezonden” door een “lineaire omroepdienst”, zoals bijvoorbeeld reclamebanners die aangebracht worden op een website waarop de uitzending rechtstreeks te volgen is. Uit hetzelfde verslag aan de Koning blijkt ook zeer duidelijk dat het verbod van artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 25 oktober

2018 sponsoring van sportploegen door houders van vergunningen klasse A+, B+ of F1+ niet verhindert. Ook hier tracht de Kansspelcommissie het wettelijk verbod, dat beperkt is tot lineaire omroepdiensten, uit te breiden door te stellen dat elke vorm van reclame verboden is tenzij “de personen die de reclame verspreiden” kunnen aantonen dat anders de uitzending onmogelijk zou worden.

Zesde onderdeel: reclame voor en na programma's bestemd voor minderjarigen

De verzoekende partijen hekelen dat het bestreden openbaar standpunt een aantal criteria opgeeft om te beoordelen of een uitzending als “programma voor minderjarigen” kan worden beschouwd, terwijl de Kansspelcommissie daartoe niet bevoegd is.

Zevende onderdeel: extensieve definitie van het begrip “bonus” zonder wettelijke basis

De verzoekende partijen laten gelden dat het begrip “bonus”, bij gebrek aan wettelijke begripsomschrijving, opgevat moet worden in een restrictieve betekenis die de principiële vrijheid van handel vrijwaart. Het openbaar standpunt negeert die restrictieve opvatting door aan te nemen dat bonussen kunnen bestaan uit “elk voordeel dat wordt toegekend aan spelers om de deelname aan kansspelen aan te moedigen”, dit wil zeggen “niet alleen de voordelen die zich situeren op het niveau van de inzet, maar eveneens de andere voordelen, bijvoorbeeld zij die te maken hebben met de winst of met het verlies”. Zodoende heeft de Kansspelcommissie de draagwijdte van het verbod van artikel 5 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uitgebreid naar allerlei promoties die wettelijk niet als “bonussen” moeten worden beschouwd.

Uit arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020 blijkt dat bonussen gelijkgesteld moeten worden met “geschenken” zoals bedoeld in artikel 60 van de kansspelwet. In tegenstelling tot artikel 43/8, § 2, van de kansspelwet, waaraan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uitvoering zegt te geven, wordt artikel 60 van de kansspelwet krachtens artikel 64 van diezelfde wet strafrechtelijk

beteugeld. Gelet op het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel moet aan de begrippen “geschenk” en “bonus” een restrictieve interpretatie worden gegeven.

Achtste onderdeel: contra legem toepassing van de speellimiet als absoluut plafond en toevoeging van voorwaarden om de limiet te verhogen zonder wettelijke basis

Op dit punt houdt het openbaar standpunt de afschaffing in van de mogelijkheid voor spelers om op hun verzoek en onder bepaalde voorwaarden de speellimiet te verhogen.

Ten eerste bepaalt het openbaar standpunt dat, na een verhoging tot boven 500 euro, de stortingslimiet automatisch wordt teruggezet op 500 euro indien aan drie voorwaarden is voldaan: (i) de limiet is gedurende 6 maanden ongewijzigd gebleven, (ii) de limiet bedraagt meer dan 500 euro en (iii) de speler heeft gedurende 6 maanden geen stortingen meer uitgevoerd. Volgens artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 blijft de verhoging nochtans onbeperkt geldig zolang de speler niet heeft verzocht om zijn speellimiet terug te verlagen of de Kansspelcommissie bij een van haar maandelijkse controles conform artikel 6, § 1, vierde lid, van hetzelfde besluit heeft vastgesteld dat de betrokken speler opgenomen is in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank.

Ten tweede stelt het openbaar standpunt dat, omdat er nog geen informatiesysteem bestaat dat de gegevens van de spelers in de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank kan raadplegen, het voor spelers niet mogelijk is om hun stortingslimiet te verhogen. Hoewel het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid voor spelers om hun speellimiet te verhogen, past de Kansspelcommissie deze limiet *de facto* als een absoluut plafond toe. De inwerkingtreding van artikel 6, § 1, eerste lid, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 is op een vroegere datum vastgesteld dan voor de meeste andere bepalingen van het koninklijk besluit. Hoewel het verslag aan de Koning zich sterk maakt dat de vastgestelde datum van inwerkingtreding gebaseerd is op “een realistische inschatting van de oplevering”

van de link tussen de Kansspelcommissie en de Kredietcentrale, werd deze link niet tijdig tot stand gebracht en bestaat deze link tot op heden nog steeds niet. Voormelde bepaling is in werking getreden op 1 januari 2019. Bovendien werd bij de wet van 5 mei 2019 een artikel 55/1 ingevoegd in de kansspelwet. Deze bepaling is in werking getreden op 25 mei 2019. Er werd echter nog geen uitvoering aan gegeven. Door de speellimiet van 500 euro als een absoluut plafond toe te passen en het voor de spelers onmogelijk te maken om hun speellimiet boven dit bedrag te verhogen, ook al voorziet het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uitdrukkelijk in deze mogelijkheid, past de Kansspelcommissie *contra legem* een strengere regel toe dan waarin het koninklijk besluit voorziet. Daarenboven moet de Kansspelcommissie alle nodige maatregelen nemen om uitvoering te geven aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, met inbegrip van de verwerking van aanvragen om de speellimiet te verhogen boven de standaard speellimiet van 500 euro. Indien er een probleem is in de uitvoering van een regel doordat het bestuur in gebreke blijft noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te nemen, heeft dit logischerwijze tot gevolg dat het bestuur de regel niet kan toepassen. Daarentegen kan dit geenszins een reden zijn om een andere, striktere regel toe te passen waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat. In feite voert de Kansspelcommissie met het openbaar standpunt een overgangsregeling in, waar het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet in voorziet en die zelfs afwijkt van de overgangsregeling die wel uitdrukkelijk bepaald is in artikel 13 van hetzelfde besluit. Men zou bovendien van oordeel kunnen zijn dat de artikelen 6, § 1, 1°, b), en 13, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 een subjectief recht verlenen aan in aanmerking komende spelers om hun speellimiet tot boven het standaardbedrag van 500 euro te verhogen. Uit de formulering van artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 blijkt immers dat de Kansspelcommissie op dat vlak een gebonden bevoegdheid heeft.

Negende onderdeel: toevoeging van voorwaarden inzake de zelf-uitsluiting van spelers

Deze grief van de verzoekende partijen gaat er over dat de Kansspelcommissie een aantal bijkomende voorwaarden zou opleggen in geval van zelf-uitsluiting van spelers, meer bepaald op het vlak de minimumduur van

zes maanden en na afloop van deze periode de stopzetting enkel mogelijk is op verzoek van de betrokken speler.

Tiende onderdeel: toevoeging van voorwaarden inzake informatie aan de spelers

Het openbaar standpunt schrijft onder meer voor dat de notificaties en pop-ups een periodiciteit van (minstens) 10 minuten moeten hebben, dat minstens de helft van de notificaties de vorm moeten aannemen van pop-ups en dat het verbergen van een pop-up een actie van de klant vereist. Voor alle gedetailleerde regels die in het openbaar standpunt worden uitgewerkt ontbreekt de vereiste wettelijke grondslag. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor het hoofdstuk van het openbaar standpunt betreffende de algemene voorwaarden en de bepalingen inzake het verantwoord spel.

15. De verwerende partijen werpen vooreerst op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel omdat zij nalaten te verduidelijken waaruit hun belang bij het gegrond bevinden ervan bestaat, inzonderheid rekening houdend met hun zienswijze dat het openbaar standpunt enkel bestaat uit louter informatieve, niet-dwingende mededelingen die geen nieuwe rechtsregels aan de rechtsorde toevoegen.

Ten gronde argumenteren zij:

Eerste onderdeel

Bij de definitie van het begrip reclame wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, het verslag aan de Koning en naar de bestaande regels inzake consumentenbescherming. De omschrijving van reclame in het openbaar standpunt is gebaseerd op de definities in boek VI en boek XII WER. Dat naar deze bepalingen wordt verwezen specifiek voor “gepersonaliseerde reclame”, doet geen afbreuk aan het feit dat het WER eveneens de basis dient te vormen voor het definiëren van het begrip “reclame”. Immers zijn de definities voorzien in het WER ruim geformuleerd en zijn deze niet beperkt tot

enkel “gepersonaliseerde” reclame. Dat in het WER ook andere dan gepersonaliseerde reclame wordt bedoeld, blijkt duidelijk uit deze definities. Ook buiten gepersonaliseerde reclame om, dient reclame begrepen te worden zoals bepaald in boek VI en boek XII. Dat artikel 1 van het koninklijk besluit inmiddels gedeeltelijk werd vernietigd, doet overigens ook geen afbreuk aan het feit dat de wetgever het begrip “reclame” op die manier heeft willen opvatten. Deze definitie voegt geen bijkomende voorwaarden toe aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, maar vormt een loutere interpretatie. Het openbaar standpunt verduidelijkt dat deze definitie aansluit bij de definities die reeds bestaan in het kader van de consumentenbescherming, en zo ook bij de achterliggende doelstelling van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, namelijk de bescherming van spelers. Gelet op deze overwegingen kan redelijkerwijze worden besloten dat het begrip reclame ruim dient te worden opgevat.

Tweede onderdeel

Het openbaar standpunt geeft louter aan dat wanneer reclame wordt gemaakt voor verschillende kansspelen tegelijk, de relevante bepalingen inzake reclame dienen te worden toegepast voor elke categorie van kansspelen (bv. online of offline) waarop de reclame betrekking heeft. Indien de reclame (deels) betrekking heeft op online kansspelen, dienen de daarop relevante bepalingen te worden toegepast, met name de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. In het openbaar standpunt wordt overigens ook uitdrukkelijk aangegeven dat deze regels “enkel de online kansspelen [viseren] die op basis van een vergunning worden uitgebaat”. Het openbaar standpunt stelt nergens dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 moeten worden toegepast wanneer er louter reclame wordt gemaakt voor fysieke kansspelinrichtingen.

Derde onderdeel

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 werd inmiddels vernietigd. De bekritiseerde passage van het openbaar standpunt is bijgevolg zonder voorwerp. Bovendien legt de Kansspelcommissie in het openbaar

standpunt geen bijkomende voorwaarden op door het begrip ‘gepersonaliseerde reclame’ te omschrijven.

Vierde onderdeel

Wat de verplichte vermelding van de boodschap “Gok met mate” en de leeftijdsindicatie betreft, worden in het openbaar standpunt geen (nieuwe) verplichtingen opgelegd. Het feit dat de boodschap “doorlopend aanwezig” moet zijn bij visuele boodschappen en minstens op het einde van de boodschap aanwezig moet zijn bij auditieve boodschappen, is louter een interpretatie van hoe de bepaling uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 praktisch kan worden toegepast zodat de doelstellingen ervan niet uitgehold zouden worden.

Vijfde onderdeel

Het openbaar standpunt spreekt enkel over het medium waarlangs de sportverslaggeving gebeurt in overeenstemming met het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Het middelonderdeel mist feitelijke grondslag in zoverre de verzoekende partijen menen dat het verbod tot uitzending van reclame tijdens rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden wordt uitgebreid naar andere vormen van reclame. In het verslag aan de Koning staat te lezen dat het verbod om reclame uit te zenden geldt ongeacht het medium waarlangs het wordt uitgebracht. Het verslag aan de Koning stelt dus uitdrukkelijk dat alle soorten media worden beoogd, zoals radio, televisie, websites of andere platformen die live-uitzendingen aanbieden.

Zesde onderdeel

Er wordt benadrukt dat de Kansspelcommissie enkel aangeeft hoe zij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, dat geen definitie bevat, zal toepassen.

Zevende onderdeel

De verwerende partijen antwoorden dat in het openbaar standpunt enkel wordt aangegeven hoe het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zal worden geïnterpreteerd en toegepast, waarbij wordt aangemerkt dat uit de bewoordingen “in enigerlei vorm” in artikel 5, 1°, van dit besluit volgt dat aan het begrip bonus een zo ruim mogelijke interpretatie moet worden gegeven.

Achtste onderdeel

Volgens de verwerende partijen volgt uit de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet dat een verhoging van de speellimiet -die een uitzondering vormt op het principe- permanent zou moeten gelden, temeer omdat een andere opvatting niet zou stroken met de doelstelling van de regelgeving en de bescherming van de spelers tegen onder meer een gokverslaving. Voorts zouden de verzoekende partijen uit het oog verliezen dat een verhoging overeenkomstig artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet mogelijk is zolang er geen informatiesysteem operationeel is. De toelating tot een verhoging vereist volgens voormelde bepaling immers een onderzoek bij de Nationale Bank of de speler als wanbetaler gekend is. Gelet op het feit dat er nog geen informatiesysteem bestaat, kan de procedure bij een verzoek tot verhoging niet worden uitgevoerd, waardoor moet worden teruggevallen op de algemene regel voorzien in artikel 6, § 1, 1°, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Tevens beklemtonen de verwerende partijen dat niet de Kansspelcommissie maar wel de Koning verantwoordelijk is voor het in werking stellen van het noodzakelijke informatiesysteem. Wegens de aangehaalde omstandigheden kan artikel 13, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 nog niet worden toegepast. Bijgevolg is er geen sprake van een rechtscheppende “beslissing” van de Kansspelcommissie over de mogelijkheid tot verhoging van de stortingslimiet, maar enkel van de mededeling van een “voorlopige situatie”.

Negende onderdeel

De verwerende partijen wijzen erop dat de in het openbaar standpunt vermelde termijn niet verplichtend is en er geen sancties gekoppeld worden aan het overschrijden ervan.

Tiende onderdeel

De Kansspelcommissie heeft enkel verduidelijkt hoe de bepaling van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in de praktijk kan worden toegepast. Zo stelt het openbaar standpunt wat de periodiciteit van de pop-ups en notificaties betreft het “aangewezen” is om het beschreven systeem toe te passen. De verzoekende partijen gaan er dus ten onrechte van uit dat de Kansspelcommissie zou vereisen dat de notificaties en pop-ups een periodiciteit van minstens 10 minuten zouden “moeten” hebben. Ook worden in het openbaar standpunt loutere voorbeelden gegeven van boodschappen die de operatoren kunnen helpen bij de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

16. De verzoekende partijen wederantwoorden, over de ontvankelijkheid van het middel, dat het belang bij een middel van openbare orde niet moet worden aangetoond en dat uit de verschillende onderdelen van het middel blijkt dat het openbaar standpunt tot gevolg heeft dat hun rechtstoestand in ongunstige zin wordt gewijzigd. Hoewel het openbaar standpunt geen individuele toepassing vormt van de erin opgenomen beperkingen en voorwaarden, menen zij eventuele schade te kunnen afwenden door de “reglementaire” akte te bestrijden die deze beperkingen en voorwaarden introduceert of aankondigt.

Over de grond van de zaak reageren zij als volgt:

Eerste onderdeel

De verzoekende partijen benadrukken dat de Kansspelcommissie wel degelijk verordenend optreedt door zelf, zonder daartoe gemachtigd te zijn, het begrip reclame te definiëren dat in alle individuele gevallen

zal worden toegepast en alzo het toepassingsgebied van de artikelen 1 tot en met 5 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt afgebakend. Het komt voor het overige niet aan hen toe om te speculeren over hoe de Koning zelf het begrip “reclame” zou hebben ingevuld.

Tweede onderdeel

In hun memorie van antwoord bevestigen de verwerende partijen dat de Kansspelcommissie met het openbaar standpunt wel degelijk beoogt om het toepassingsgebied van de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uit te breiden naar “offline” kansspelen die worden uitgebaat door dezelfde operator en/of onder hetzelfde handelsmerk. De loutere omstandigheid dat beide types kansspelen aangeboden worden onder hetzelfde handelsmerk, zou volstaan om te beschouwen dat elke reclame die dit handelsmerk vermeldt onder de bepalingen van het koninklijk besluit valt, zelfs indien die reclame geen enkele verwijzing naar online kansspelen bevat noch enige link naar de website(s) waarop deze kansspelen worden aangeboden. De loutere vermelding van het merk zou immers volstaan om te concluderen dat de speler “kan worden omgeleid” naar het online aanbod.

Derde onderdeel

De verzoekende partijen nemen akte van het feit dat artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 inmiddels vernietigd werd “met als gevolg dat deze passage van [het openbaar standpunt] zonder voorwerp is”.

Vierde onderdeel

De verzoekende partijen herhalen dat hun kritiek betrekking heeft op een interpretatie die ontegensprekelijk een “prescriptief” karakter heeft en wel degelijk verplichtingen oplegt waarin het koninklijk besluit van 25 oktober

2018 niet voorziet, zoals de verplichting om de boodschap doorlopend te tonen in visuele boodschappen.

Vijfde onderdeel

Uit het gevoerde verweer leiden de verzoekende partijen af dat de kansspeloperators kunnen adverteren op websites en andere platformen (bv. smartphone apps) met banners en dergelijke, zelfs indien deze websites of platformen live uitzendingen (“streaming”) van sportwedstrijden aanbieden, zolang de reclameboodschappen maar geen deel uitmaken van de uitzending zelf.

Zesde onderdeel

De verzoekende partijen herinneren eraan dat de Kansspelcommissie in het voorwoord van het openbaar standpunt zeer nadrukkelijk naar haar sanctiebevoegdheid verwijst en daarmee een niet mis te verstaan signaal stuurt naar de kansspeloperators wat betreft de naleving van de diverse (bijkomende) voorwaarden die zij in het openbaar standpunt vooropstelt.

Zevende onderdeel

Een bonus moet volgens de verzoekende partijen in de gangbare betekenis van het woord worden opgevat, namelijk als een promotie op het vlak van de inzet. Het is geld dat door de operator ter beschikking wordt gesteld om in te zetten (al dan niet verbonden aan een minimuminzet door de speler zelf). Dit wordt trouwens bevestigd door het feit dat de bonussen in artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in één adem genoemd worden met gratis speldeelnames. Bijgevolg mag het begrip “bonus” niet uitgebreid worden naar promoties op het vlak van de winst of het verlies (te weten verbeterde winstkansen of verminderde verlieskansen).

Achtste onderdeel

Volgens de verzoekende partijen kan uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet afgeleid worden dat de Kansspelcommissie een tijdslimiet kan of moet opleggen en kan een beperking in de tijd van de verhoging van de speellimiet niet impliciet gebeuren. Het standpunt van de verwerende partijen komt *de facto* neer op een opheffing van artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en het daarin vastgelegde recht van de speler om een verhoging aan te vragen (en de corresponderende verplichting van de Kansspelcommissie om die verhoging toe te staan als aan de voorwaarden voldaan is). Een zogenaamde “praktische onmogelijkheid” om de procedure toe te passen, kan geen rechtvaardiging vormen voor het opleggen van een strengere regel. De beweerde “praktische onmogelijkheid” om een wezenlijk onderdeel van het door artikel 6, § 1, 1° georganiseerde stelsel toe te passen, kan er alleen toe leiden dat het volledige stelsel niet toegepast kan worden totdat het bestuur in de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen heeft voorzien. Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van hetzelfde besluit, in werking is getreden op 1 januari 2019.

Negende onderdeel

De verzoekende partijen menen dat het evident is dat de toegang tot hun diensten wordt beperkt door het opleggen van een minimumduur van zes maanden voor de zelf-uitsluiting en door het standpunt dat die periode niet automatisch wordt stopgezet. In zoverre de verwerende partijen laten uitschijnen dat de minimumduur “geenszins verplichtend opgelegd” wordt en er “geen sancties bepaald [zijn] wanneer deze termijn niet zou worden gevolgd”, nemen zij daarvan akte, maar betwijfelen zij tegelijk dat de Kansspelcommissie met het openbaar standpunt enkel de bedoeling had om aanbevelingen te geven.

Tiende onderdeel

Zoals bij het vorige middelonderdeel nemen de verzoekende partijen akte van de verklaring van de verwerende partijen dat de Kansspelcommissie “niet de bedoeling heeft om deze regels verplichtend te stellen”, maar menen zij dat er goede redenen zijn om te betwijfelen of de Kansspelcommissie met het openbaar standpunt slechts een niet-bindende aanbeveling op het oog had.

17. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen met betrekking tot:

- het eerste onderdeel dat de omschrijving van het begrip reclame zal toegepast worden in het kader van het handhavingsbeleid van de Kansspelcommissie en dat “[e]en uitbreidende invulling van het begrip ‘reclame’ [...] onvermijdelijk dwingende rechtsgevolgen [heeft] voor de door een reclameverbod geviseerde ondernemingen”;
- het tweede onderdeel dat uit de bestreden beslissing en het gevoerde verweer blijkt dat de Kansspelcommissie de intentie heeft om soepele criteria te hanteren met betrekking tot het aanbieden van reclameboodschappen voor online kansspelen zodat “dit in feite neerkomt op een uitbreiding van de restricties naar alle kansspelen”;
- het vijfde onderdeel dat in het arrest expliciet bevestigd zou moeten worden dat “de bewuste bepalingen van de bestreden beslissing niet moeten vernietigd worden voor zover deze niet beogen om het reclameverbod uit te breiden naar andere vormen van mededeling dan de rechtstreekse uitzending van een sportevenement zelf” en tevens dat de bestreden beslissing niet beoogt het reclameverbod uit te breiden tot andere reclamevormen (zoals bijvoorbeeld shirtsponsoring en reclamepanelen in sportstadions);
- het zesde onderdeel dat het ook hier wenselijk is dat “het niet-dwingend karakter van de voorwaarden uitdrukkelijk in het arrest bevestigd wordt”;
- het zevende onderdeel dat het evident lijkt dat de Kansspelcommissie de in het openbaar standpunt vertolkte interpretatie van bonus zal toepassen in haar handhavingsbeleid; dat volgens het “jargon” in de sector van de kansspelen en weddenschappen een bonus “een bepaald bedrag aan spelkrediet [is] dat aan een

speler wordt toegekend, waar hij niet vrij over kan beschikken^[...] maar enkel kan gebruiken om in te zetten (gewoonlijk samen met een eigen minimuminzet)”; dat promoties of voordelen op het niveau van de winst in de spraakgebruikelijke betekenis niet beschouwd worden als een bonus; dat een bonus geen vorm van lening of krediet is in de zin van artikel 58 van de kansspelwet en evenmin een “kosteloos geschenk” in de zin van artikel 60 van dezelfde wet en dat de door het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 opgelegde beperkingen restrictief moeten worden opgevat gelet op de principiële vrijheid van ondernemen;

- het achtste onderdeel dat de Belgische Staat sinds 1 januari 2019 in gebreke blijft om het nodige te doen voor de correcte toepassing van de regels die zijzelf heeft uitgevaardigd, dat de Kansspelcommissie als orgaan van de Belgische Staat geen nieuwe beperkingen kan opleggen aan de operatoren waardoor verder afbreuk wordt gedaan aan de principiële vrijheid van handel en nijverheid en dat zij, zolang de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen niet operationeel zijn, er integendeel voor had moeten kiezen “de speellimiet buiten toepassing te laten nu de controle erop onmogelijk was en is”;

- het tiende onderdeel dat, indien het slechts zou gaan om aanbevelingen, zulks in het arrest uitdrukkelijk te bevestigen.

18. De verwerende partijen laten in hun laatste memorie nog gelden met betrekking tot:

- het vierde onderdeel dat in het openbaar standpunt slechts aanbevelingen worden verstrekt waarvan in een “specifiek geval” kan worden afgeweken en dat die aanbevelingen door de Kansspelcommissie niet automatisch en zonder aanvullende motivering zullen worden toegepast;

- het achtste onderdeel dat niet wordt aangetoond dat het openbaar standpunt op het vlak van de automatische herinstelling van de speellimiet een dwingend karakter heeft;

- het negende onderdeel dat het opnieuw om aanbevelingen gaat die geen dwingend karakter hebben.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

19. De beoordeling van de ontvankelijkheid van de onderscheiden onderdelen van het middel valt volledig samen met de beoordeling van de gegrondheid ervan.

B. Gegrondheid van het middel

Eerste onderdeel

20. In het openbaar standpunt wordt reclame als volgt omschreven:

“Reclame in de zin van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten (hierna: het koninklijk besluit) is iedere mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent te promoten, ongeacht de plaats of de aangewende communicatiemiddelen.^[...]

Deze omschrijving is gebaseerd op de definities van boek VI en boek XII van het wetboek van economisch recht. Naar deze bepalingen wordt verwezen in artikel 1 van het koninklijk besluit.

Bovendien sluit een keuze van definities die reeds bestaan in het kader van consumentenbescherming aan bij de achterliggende doelstelling van het koninklijk besluit, namelijk de bescherming van de speler.^[...]

Het verslag aan de Koning verwijst meermaals naar de alomtegenwoordigheid van reclame voor online kansspelen.^[...] Hiermee wordt niet alleen de hoeveelheid reclame bedoeld, maar ook de verschillende vormen die de reclame aanneemt.^[...] Het is enkel mogelijk om een antwoord te bieden aan deze alomtegenwoordigheid door het hanteren van een even omvattende definitie. Op die manier is het niet mogelijk om de bepalingen van het koninklijk besluit te omzeilen via nieuwe vormen van reclame.

Er wordt opgemerkt dat deze omschrijving van reclame verschilt van deze die wordt toegepast in het begrippenkader van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (2010/13/EU) en de mediadecreten.^[...]”.

21. Met de bepalingen van hoofdstuk I van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt het maken van reclame voor kansspelen en weddenschappen die aangeboden worden via

informatiemaatschappij-instrumenten gereguleerd. Luidens het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit gaat de noodzaak om te voorzien in een regulerend kader terug op het feit dat “reclame voor online kansspelen alomtegenwoordig” is, het totale reclamebudget voor kansspelwebsites in enkele jaren tijd sterk is toegenomen en reclame voor sportwedenschappen tijdens sportuitzendingen “massaal aanwezig” is. Die ontwikkelingen worden problematisch geacht in het licht van de doelstellingen van de kansspelwetgeving inzake spelersbescherming en de bijzondere zorg om te vermijden dat spelers tot geldverkwisting worden aangespoord.

Het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bevat echter geen zelfstandige definitie van reclame die afwijkt van de spraakgebruikelijke betekenis van dat begrip.

22. Door het begrip reclame uit te leggen op een wijze die rechtstreeks aansluit bij de spraakgebruikelijk betekenis ervan als “iedere mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de goederen, diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent te promoten, ongeacht de plaats of de aangewende communicatiemiddelen”, voegt de Kansspelcommissie geen nieuwe dwingende rechtsregels aan de rechtsorde toe. Bovendien valt de mededeling van een welbepaalde opvatting die de Kansspelcommissie in beginsel zal hanteren bij de particuliere uitoefening van haar toezicht op de naleving van de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet te vereenzelvigen met de uitoefening van een algemeen verordenende bevoegdheid.

23. Het eerste middelonderdeel is niet ontvankelijk.

Tweede onderdeel

24. In het openbaar standpunt wordt het volgende uiteengezet:

“Toepassingsgebied wat betreft de kansspelen onderworpen aan de regeling

[...]

Algemeen

De titel van het besluit heeft het op algemene wijze over het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten.^[...] In de eigenlijke tekst gaat het steeds over kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten die worden uitgebaat door een bepaalde vergunninghouder.

De regels in deze artikelen viseren dus enkel de online kansspelen die op basis van een vergunning worden uitgebaat. De Kansspelen die daarentegen zonder een vergunning worden uitgebaat, zijn verboden op basis van artikel 4 §1 van de Kansspelwet. De reclame voor deze kansspelen is verboden op basis van artikel 4 §2.

Reclame voor verschillende soorten kansspelen tegelijk

Het komt voor dat een reclameboodschap betrekking heeft op verschillende soorten kansspelen. Een dergelijke situatie ontstaat bijvoorbeeld wanneer de reclame verwijst naar een fysieke kansspelinrichting, terwijl de betrokken vergunninghouder ook online kansspelen aanbiedt. In theorie behoort tot deze categorie ook de reclame voor een website waarop verschillende soorten kansspelen beschikbaar zijn. De Kansspelcommissie wijst evenwel op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.^[...]

Wanneer een reclameboodschap betrekking heeft op verschillende soorten kansspelen, is zij voor elke categorie van kansspelen waarop zij betrekking heeft, onderhevig aan de relevante bepalingen.

Om te weten op welke soorten kansspelen een reclameboodschap betrekking heeft, gaat men na:

- welke kansspelen worden aangeboden onder het handelsmerk vermeld in de reclameboodschap; en
- naar welke kansspelen de speler kan worden omgeleid door de reclameboodschap zelf of door de geadverteerde kansspelen”.

25. In het openbaar standpunt wordt enkel aangekondigd dat de Kansspelcommissie *in concreto* zal onderzoeken op welke soorten kansspelen een reclameboodschap betrekking heeft. Als blijkt dat de reclame betrekking heeft op kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten, zullen de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 worden toegepast, wat niet aanzien kan worden als een rechtsgevolg dat voortvloeit uit het openbaar standpunt maar wel uit het koninklijk besluit zelf.

26. Bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020 heeft de Raad van State artikel 1, eerste lid, en artikel 3, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 vernietigd. Bijgevolg zijn er geen onderscheiden reclameregels van toepassing tussen de verschillende klassen online kansspelen. Door de afwezigheid

van dit onderscheid is de kritiek van de verzoekende partijen zonder voorwerp. In haar informatieve nota nr. 15 ‘Gevolgen van arrest nr. 246.998 van de Raad van State’ van 19 februari 2020 verduidelijkt de Kansspelcommissie in dit verband dat “op de reclame voor kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning klasse A+ en B+, dezelfde regels uit dit koninklijk besluit van toepassing [zijn] als op de reclame voor kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning klasse F1+”.

27. Het tweede middelonderdeel is niet ontvankelijk.

Derde onderdeel

28. Ter terechtzitting doen de verzoekende partijen afstand van het derde middelonderdeel.

Vierde onderdeel

29. Artikel 2, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalt:

“§ 2. Reclame voor kansspelen of weddenschappen die via informatiemaatschappij-instrumenten uitgebaat worden door de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ moet een leeftijdsindicatie bevatten die de minimumleeftijd voor deelname aan deze kansspelen of weddenschappen aangeeft.

§ 3. Elke reclameboodschap voor kansspelen en weddenschappen die via informatiemaatschappij-instrumenten uitgebaat worden, bevat de volgende boodschap ‘Gok met mate!’, wat ook de gebruikte drager is.

De lettergrootte van een geschreven boodschap bedoeld in het vorige lid, is minimaal 4 % van de hoogte van de advertentieruimte en heeft als minimumwaarde 7 punten, zonder dat de lettertekens kleiner mogen zijn dan een kwart van de grootste lettertekens die worden gebruikt in de reclame”.

30. Het verslag aan de Koning vermeldt omtrent deze bepalingen het volgende: “Reclame voor online kansspelen en weddenschappen moet steeds een leeftijdsindicatie bevatten die de minimumleeftijd voor deelname aan deze kansspelen of weddenschappen aangeeft. Tot slot dient elke reclameboodschap

voor online kansspelen en weddenschappen een verplichte boodschap te bevatten om spelers te waarschuwen tegen de gevaren van overmatig gokken”.

31. In het openbaar standpunt wordt over de in de reclameboodschappen verplicht op te nemen vermeldingen het volgende geschreven:

“De reclameboodschappen bevatten eveneens een indicatie van de minimumleeftijd^[...] en de boodschap ‘Gok met mate!’^[...].

Deze vermeldingen zijn duidelijk waarneembaar^[...] voor een normale toeschouwer van de boodschap. Bij visuele boodschappen is de vermelding doorlopend aanwezig gedurende de hele boodschap indien deze bewegende of veranderende beelden bevat. Bij auditieve boodschappen zijn de vermeldingen minstens te horen op het einde van de boodschap.

Bovendien moet voldaan zijn aan de volgende vereisten opgesomd in de tekst: de lettergrootte van een geschreven boodschap bedoeld in het vorige lid, is minimaal 4 % van de hoogte van de advertentieruimte en heeft als minimumwaarde 7 punten, zonder dat de lettertekens kleiner mogen zijn dan een kwart van de grootste lettertekens die worden gebruikt in de reclame.^{[...]”}.

32. Met de in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in visuele reclameboodschappen verplicht te vermelden indicatie van de minimumleeftijd voor deelname en van de preventieslogan “Gok met mate!”, had de wetgever voor ogen de spelers te beschermen en in het bijzonder hen te waarschuwen voor het gevaar van geldverkwisting. In die doelstelling ligt inherent besloten dat de betrokken vermeldingen tijdens de volledige duur van de visuele reclameboodschap voldoende zichtbaar moeten zijn. Op dit punt voegt het openbaar standpunt dan ook geen nieuwe rechtsregel toe aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

33. Het vierde middelonderdeel is niet ontvankelijk.

Vijfde onderdeel

34. Artikel 3, § 1, 1^o, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 luidt als volgt:

“Voor kansspelen die via informatiemaatschappij-instrumenten door de houder van een vergunning klasse A+, B+ en F1+ worden uitgebaat, zal

geen reclame worden uitgezonden [...] tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden, met name in de periode vanaf het effectief begin van de desbetreffende live sportwedstrijd tot het effectieve einde van de desbetreffende live wedstrijd, ongeacht het medium waarlangs rechtstreeks verslag wordt uitgebracht”.

35. In het verslag aan de Koning staat omtrent dit reclameverbod het volgende:

“Dit artikel wil een einde maken aan de alomtegenwoordigheid van audiovisuele reclameboodschappen door de houders van een A+, B+ en F1+ vergunning op die kanalen via de welke live verslaggeving van sportwedstrijden aan het publiek gebeurt. Live betting is immers één van de gevaarlijkste vormen van weddenschappen.

Artikel 3 verbiedt de uitzending van reclame tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden, ongeacht het medium waarlangs rechtstreeks verslag wordt uitgebracht.

Met de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden wordt de periode bedoeld vanaf het effectieve begin van de desbetreffende live sportwedstrijd tot het effectieve einde van de desbetreffende sportwedstrijd. Het gaat bijvoorbeeld om de 90 minuten van een voetbalmatch of de volledige duur van een tennismatch. Reclame is echter wel toegestaan vóór en na de effectieve duur van de sportwedstrijd, met inachtneming van de andere voorwaarden waarin het besluit voorziet.

Er moet worden opgemerkt dat in dit artikel alle soorten media worden beoogd: radio, televisie, enz.

Teneinde elke onduidelijkheid te vermijden heeft het verbod om reclame uit te zenden tijdens de rechtstreekse verslaggeving betrekking op reclamespots die effectief in opdracht van de adverteerder door de omroep worden uitgezonden. Artikel 3, § 1 kan er onder meer niet toe leiden dat rechtstreekse verslaggeving van (internationale) sportwedstrijden die op hun beurt op enige wijze door een de houder van een vergunning klasse A+, B+ en F1+ worden gefinancierd, niet langer kunnen uitgezonden worden in België. Het verbod heeft met andere woorden betrekking op reclamespots die in opdracht van de adverteerder door de omroep in een reclameblok worden uitgezonden. Onder reclamespots dient de gebruikelijke 30 seconden spot begrepen, te onderscheiden van andere vormen van commerciële communicatie, zijnde in dit geval de audiovisuele of auditieve boodschap van een publieke of particuliere onderneming, of natuurlijke persoon over de uitoefening van een commerciële, industriële, ambachtelijke activiteit of van een beroep, ter bevordering van de levering tegen betaling van goederen of diensten, die tegen betaling of soortgelijke vergoeding in een lineaire omroepdienst worden uitgezonden”.

36. Het openbaar standpunt vermeldt hierover:

“Reclame tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden

[...]

Ongeacht het medium

Artikel 3, § 1, 1° van het koninklijk besluit verbiedt de uitzending van reclame tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden. Conform het principe van de technologieneutraliteit geldt dit verbod ongeacht het medium waarlangs rechtstreeks verslag wordt uitgebracht.^[...]

Websites of andere platformen die live-uitzendingen aanbieden vallen met andere woorden ook onder deze bepaling wanneer zij sportevenementen uitzenden.

Reclame waarbij een verbod de uitzending onmogelijk zou maken

In deze optiek reikt het verslag aan de Koning een nuance aan op deze definitie. Het verbod op reclame tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden kan er niet toe leiden dat wedstrijden niet meer kunnen worden uitgezonden.

Bijgevolg is reclame wel toegelaten als de weglating ervan de uitzending van de sportwedstrijd onmogelijk zou maken. De bewijslast voor deze onmogelijkheid ligt bij de personen die de reclame verspreiden. In dit verband wordt van hen verwacht dat zij redelijke inspanningen verrichten om ervoor te zorgen dat de uitzending toch kan plaatsvinden.

Toepassing op kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning A+ en B+

De bewoordingen van artikel 3 kunnen doen vermoeden dat reclame voor de kansspelen die via informatiemaatschappij-instrumenten worden uitgebaat door de houder van een vergunning klasse A+ of B+, toegelaten zijn onder de aldaar bepaalde voorwaarden. Er wordt echter op gewezen dat de verbodsbepalingen in artikel 3 van toepassing zijn naast dezen van artikel 1 en de andere bepalingen van het koninklijk besluit.

In de praktijk zal de reclame voor kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning A+ of B+ dus verboden zijn, omdat deze geen gepersonaliseerde reclame uitmaakt en evenmin plaatsvindt op de vergunde website”.

37. Artikel 3, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 verbiedt het uitzenden van reclame voor online kansspelen tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden, ongeacht het medium waarlangs rechtstreeks verslag wordt uitgebracht. Door in het openbaar standpunt melding te maken van “websites of andere platformen” voegt de Kansspelcommissie niets toe aan de bepalingen van het koninklijk besluit die een algemeen reclameverbod instellen tijdens rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden “ongeacht het medium”. Voor het overige wordt in het openbaar standpunt niets vermeld over het door de verzoekende partijen aangehaalde gebruik van reclamebanners. In het kader van voorliggend geding komt het niet aan de Raad van State toe om zich in de plaats van de Kansspelcommissie uit te spreken over het gebruik van deze specifieke

vorm van commerciële communicatie tijdens sportwedstrijden die via het internet worden uitgezonden.

38. Waar in het openbaar standpunt gewag wordt gemaakt van de personen die de bewijslast zouden dragen van de onmogelijkheid om sportwedstrijden zonder reclame uit te zenden, voegt het niets toe aan het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Als de Kansspelcommissie in een concreet geval van oordeel is dat er tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden niet toegelaten reclame werd uitgezonden, staat het aan diegene die de reclame heeft uitgezonden om aan te tonen dat de verslaggeving van de sportwedstrijd niet zonder reclame kon plaatsvinden. Het punt dat de verzoekende partijen beslecht willen zien, met name of zij als vergunninghouder nog publiciteit kunnen maken via shirtsporing of in sportstadions waar de wedstrijden plaatsvinden, heeft daar geen uitstaans mee.

39. Tot slot is de passage van het openbaar standpunt over de ‘Toepassing op kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning A+ en B+’ zonder voorwerp ingevolge de vernietiging van artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

40. Het vijfde middelonderdeel is niet ontvankelijk.

Zesde onderdeel

41. Artikel 3, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalt:

“Voor kansspelen die via informatiemaatschappij-instrumenten door de houder van een vergunning klasse A+, B+ en F1+ worden uitgebaat, zal geen reclame worden uitgezonden [...] tijdens en in de periode van vijftien minuten vóór het begin van en vijftien minuten na het einde van programma’s die zich specifiek richten tot kinderen en minderjarigen”.

42. Het openbaar standpunt somt een aantal criteria op die de Kansspelcommissie zal hanteren om uit te maken of een programma zich al dan niet richt op kinderen of minderjarigen:

- “- het aantal leden in het doelpubliek van het programma met een leeftijd van minder dan 18 jaar^[...];
- het onderwerp en de inhoud van het programma^[...];
- de leeftijd van de personen, al dan niet fictief, die in het programma verschijnen;
- de populariteit van de personen, al dan niet fictief, die in het programma verschijnen bij minderjarigen;
- de taal die wordt gebruikt in het programma; en
- het ogenblik en de wijze waarop het programma wordt geadverteerd”.

43. Anders dan wat de verzoekende partijen voorhouden, worden in het openbaar standpunt geen verplichtende criteria of voorwaarden vastgesteld. Het komt aan de Kansspelcommissie toe om geval per geval te beoordelen of een bepaald programma zich specifiek richt tot kinderen en minderjarigen. De Kansspelcommissie beschikt daarbij over een zekere beoordelingsruimte. De in het openbaar standpunt kenbaar gemaakte criteria zijn slechts algemene richtsnoeren die de Kansspelcommissie zegt te zullen hanteren bij de uitoefening van haar controletaken. Die criteria laten onverlet dat de Kansspelcommissie *in concreto*, desnoods aan de hand van andere relevante criteria, feitelijk moet beoordelen of een programma al dan niet specifiek gericht is tot kinderen en minderjarigen.

44. Het zesde middelonderdeel is niet ontvankelijk.

Zevende onderdeel

45. Overeenkomstig artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 mag reclame voor kansspelen en weddenschappen die via informatiemaatschappij-instrumenten uitgebaat worden door de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ geen gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm aanbieden.

46. In het verslag aan de Koning wordt het volgende verduidelijkt omtrent de problematiek van de bonussen:

“De aanbieders van online kansspelen en weddenschappen overtroeven elkaar in het aanbieden van de hoogste bonussen waarmee spelers zorgezegd gratis kunnen spelen. In de praktijk zijn de voorwaarden om van deze

bonussen te kunnen genieten allerm minst transparant. Vaak worden nieuwe spelers gelokt met bonussen van meerdere honderden euro's, maar dient de speler zelf eerst een veelvoud van dat bedrag te verspelen om deze bonussen te mogen ontvangen. Deze reclametechniek om bonussen aan te bieden is bijgevolg niet alleen ondoorzichtig, maar ook hoogst verslavend. Daarom voorziet dit artikel dat niet langer reclame voor online kansspelen en weddenschappen mag gemaakt worden, behalve op de eigen site van de operator, door de spelers allerlei gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm aan te bieden. Reclame voor bonussen is verboden zowel met het oog op het lokken van nieuwe spelers als ten aanzien van reeds ingeschreven spelers. Evenmin mag de reclame de spelers aanzetten om te spelen door hen bij verlies, een nieuwe deelname of de terugbetaling van hun inzet, te beloven. Het is immers niet coherent om dit soort van promotieactiviteiten toe te laten, terwijl het strikt verboden is aan de spelers enige vorm van lening of krediet toe te staan, en ook het aanbieden van geschenken aan het cliënteel van kansspelinrichtingen strikt gereguleerd is".

47. Uit het reeds vermelde arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020 vloeit voort dat het voor de houders van een aanvullende vergunning thans verboden is om gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm aan te bieden.

48. In het openbaar standpunt staat de volgende omschrijving van het begrip 'bonus':

"Onder 'bonus' wordt begrepen: elk voordeel dat wordt toegekend aan spelers om de deelname aan kansspelen aan te moedigen.

Onder deze definitie vallen niet alleen de voordelen die zich situeren op het niveau van de inzet, maar eveneens de andere voordelen, bijvoorbeeld zij die te maken hebben met de winst of met het verlies. Ook deze voordelen kunnen er namelijk voor zorgen dat nieuwe spelers worden aangezet om te beginnen gokken of bestaande spelers om opnieuw te gaan gokken.^[...]

De volgende praktijken zijn bijvoorbeeld bonussen in de zin van het koninklijk besluit:

- 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".

49. Artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 sluit het aanbieden via reclame van gratis speldeelnames of bonussen "in enigerlei

vorm” uit. Uit de woorden “in enigerlei vorm” volgt dat het begrip bonus zeer ruim dient te worden opgevat als elk gratis aanbod dat strekt tot het lokken van nieuwe spelers of dat spelverslaving in de hand werkt. In tegenstelling tot de zienswijze van de verzoekende partijen valt uit voormelde bepaling niet af te leiden dat een bonus enkel slaat op promotionele praktijken die betrekking hebben op de inzet en niet op voorspiegelingen omtrent de winst- of verlieskansen. Het in de kansspelsector gebruikelijke jargon omtrent bonussen -dat de verzoekende partijen overigens verwarren met een spraakgebruikelijke betekenis van dat woord- kan geen afbreuk doen aan de betekenis en draagwijdte van een wettelijke bepaling.

De in het openbaar standpunt uitgedrukte opvatting dat onder bonus elk voordeel verstaan moet worden dat wordt toegekend aan spelers om de deelname aan kansspelen aan te moedigen en de opsomming van een aantal concrete praktijken die als dusdanig beschouwd moeten worden, kan dan ook niet aangemerkt worden als een uitbreiding of aanvulling van de desbetreffende bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

50. Het zevende middelonderdeel is niet ontvankelijk.

Achtste onderdeel

51. Overeenkomstig artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zijn de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ verplicht om speellimieten op te leggen. Per week mag door een speler maximaal 500 euro worden opgeladen op zijn online speelrekeningen, alle kansspelen en weddenschappen inbegrepen waaraan hij kan deelnemen (artikel 6, § 1, 1°, a)). De spelers kunnen in afwijking van deze speellimiet een verhoging aanvragen. Na een reflectieperiode van drie dagen kunnen zij met deze verhoogde limiet spelen (artikel 6, § 1, 1°, b)). De Kansspelcommissie controleert bij de Nationale Bank of de aanvrager gekend is als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren (artikel 6, § 1, 1°, b), derde lid). Indien dit het geval is, wordt de aanvraag tot verhoging niet ingewilligd. De Kansspelcommissie dient maandelijks na te gaan of spelers aan wie een verhoging van de speellimiet is toegestaan, al dan niet in dit bestand zijn opgenomen. Indien wordt vastgesteld dat

zij in dit bestand zijn opgenomen, wordt een einde gesteld aan de toelating tot verhoging van de speellimiet. De speellimiet van 500 euro per week gaat over een stortingslimiet over alle websites heen. Artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 is overeenkomstig artikel 13 ervan in werking getreden op 1 januari 2019.

52. Het verslag aan de Koning verduidelijkt over het betrokken artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018:

“Dit artikel beoogt het legaal aanbod van online kansspelen en weddenschappen aan strikte voorwaarden te onderwerpen op vlak van speellimieten. Onder speellimiet dient begrepen te worden, een limiet die opgelegd wordt op het spijzen van de speelrekening. Het opleggen van beperkingen aan het vrij verkeer van diensten is volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie enkel mogelijk indien het ook effectief op een proportionele en coherente wijze bijdraagt aan de bescherming van spelers tegen overmatige geldverkwisting en risico's inzake gokverslaving. Een effectief middel om geldverkwisting en gokverslaving tegen te gaan is het opleggen van verplichte speellimieten:

Per week mag door een speler maximaal 500 euro worden opgeladen op zijn online speelrekeningen overheen alle kansspelen en weddenschappen waaraan hij deelneemt.

De spelers kunnen die limieten verlagen met onmiddellijke ingang.

De spelers kunnen verhoging van hun speellimiet aanvragen, waarna ze na drie dagen met deze verhoogde limiet kunnen spelen. Zo wordt een reflectieperiode over de eigen financiële mogelijkheden ingebouwd.

[...]

Deze verhoging wordt echter niet toegestaan aan spelers die als wanbetaler gekend zijn op de Centrale voor kredieten aan particulieren lijst van de Nationale Bank van België. Spelers die gekend zijn voor overmatige schuldenlast werden al eerder uitgesloten van kansspelen en weddenschappen via het EPIS systeem”.

53. Klaarblijkelijk is op het ogenblik dat het bestreden openbaar standpunt wordt aangenomen de in artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 voorziene procedure niet volledig operationeel wegens technische problemen. Zo bestaat er nog geen gedeeld systeem dat alle stortingen bijhoudt met als gevolg dat de speellimiet van 500 euro per week over alle websites heen niet kan worden gecontroleerd. Daarnaast is er nog geen digitale link gelegd tussen de Kansspelcommissie en het databestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank van België. De Kansspelcommissie kan

dientengevolge de Centrale voor kredieten aan particulieren niet op elektronische wijze bevragen of een speler in dit bestand als wanbetaler is opgenomen.

Naar luid van artikel 55/1 van de kansspelwet, ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 7 mei 2019, bepaalt de Koning de nadere regels volgens dewelke de Kansspelcommissie de Nationale Bank van België kan vragen of een persoon als wanbetaler gekend is in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank van België. De inzage in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank van België moet de Kansspelcommissie in staat stellen “de bij deze wet en haar uitvoeringsbesluiten toegekende opdrachten van bescherming van de spelers uit te oefenen”. Aan voormelde wetsbepaling werd evenmin uitvoering gegeven.

54. Het openbaar standpunt geeft de reglementering weer inzake de stortingslimiet en stelt een voorlopige werkwijze vast in afwachting van een duurzame technische oplossing:

“Deze bepaling is reeds in werking getreden, maar er bestaat momenteel geen informatiesysteem dat de stortingen van alle spelers bijhoudt en aftoetst aan een stortingslimiet op centraal niveau. In afwachting van een dergelijk systeem, passen de houders van een aanvullende vergunning de limiet van 500 euro toe op hun eigen website. De houders van een vergunning zijn er dus toe gehouden om te voorkomen dat spelers per week niet meer dan 500 euro kunnen opladen op hun spelersrekening.^[...] Spelers kunnen deze limiet met onmiddellijke ingang verlagen.^[...] Een informatiesysteem dat de gegevens van spelers kan raadplegen in de Centrale voor kredieten aan particulieren bestaat op dit ogenblik evenmin. Bijgevolg is het voor spelers nog niet mogelijk om hun stortingslimiet te verhogen”.

Daarmee geeft het openbaar standpunt te kennen dat de in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 vermelde 500 euro speellimiet voor de eigen website geldt en niet over alle websites heen en dat er voorlopig geen verhoging van de speellimiet mogelijk is omdat de Kansspelcommissie niet kan nagaan of de speler een wanbetaler is.

55. Betwist wordt niet dat de Kansspelcommissie voorlopig in de (technische) onmogelijkheid verkeert om conform de in artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalde procedure te controleren of

een speler gekend is als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 vereist nochtans uitdrukkelijk dat dit bestand wordt geraadpleegd alvorens een verhoging van de speellimiet aan de betrokken speler kan worden toegekend. In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt gesteld dat de speellimiet “bijdraagt aan de bescherming van spelers tegen overmatige geldverkwisting en risico’s inzake gokverslaving”. Een verhoging van de speellimiet kan dan ook maar doorgang vinden nadat effectief werd vastgesteld dat de speler niet als wanbetaler in het voormelde bestand staat geboekstaafd.

56. In het licht van de expliciete doelstelling van de Koning kan niet worden aangenomen dat de in het openbaar standpunt uiteengezette voorlopige werkwijze een verordenend karakter heeft, noch dat de Kansspelcommissie zich de bevoegdheid heeft toegeëigend om de mogelijkheid waarover spelers beschikken om hun speellimiet te verhogen buiten toepassing te laten. Het ontbreken van de vereiste technische middelen om de vragen tot verhoging van de maximale speellimiet af te handelen conform de in artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 gestelde voorwaarden, mag er niet aan in de weg staan dat de Kansspelcommissie toezicht houdt op de naleving door de operatoren van de in artikel 6, § 1, 1°, a), van hetzelfde besluit opgelegde maximale speellimiet. In tegenstelling tot de zienswijze van de verzoekende partijen kan het niet operationeel zijn van de mogelijkheid om de speellimiet te verhogen er in elk geval niet toe leiden dat de in artikel 6, § 1, 1°, a) vermelde speellimiet van maximaal 500 euro per week geen uitwerking zou mogen hebben.

57. Het openbaar standpunt stelt het volgende over de wijziging van de speellimiet vanaf het ogenblik dat de vereiste informaticasystemen werkzaam zijn:

“Wijziging van de limiet

Spelers kunnen een aanpassing van hun limiet aanvragen via de website van de vergunninghouder. De vergunninghouder geeft de Kansspelcommissie onmiddellijk en op elektronische wijze kennis van deze verzoeken. De Kansspelcommissie zal de aanvragen tot wijziging op automatische wijze beoordelen.

- Een verlaging wordt steeds toegekend. Deze toekenning heeft meteen uitwerking.

- Een verhoging naar een bedrag boven de 500 euro wordt toegekend, tenzij de speler die de wijziging aanvraagt, gekend is als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Een verhoging naar een bedrag van maximaal 500 euro wordt altijd toegekend. De toegekende verhoging kan pas uitwerking hebben vanaf drie dagen na de aanvraag van de verhoging.

De commissie gaat maandelijks bij de Nationale Bank na of de spelers aan wie een verhoging van hun stortingslimiet werd toegestaan, gekend zijn als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Deze maandelijkse controles gebeuren zolang de speler een limiet heeft die hoger ligt dan 500 euro. De stortingslimiet wordt automatisch opnieuw ingesteld op het standaardbedrag van 500 euro wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de limiet is gedurende 6 maanden ongewijzigd gebleven;

- de limiet bedraagt meer dan 500 euro; en

- de speler heeft gedurende 6 maanden geen stortingen meer uitgevoerd.

Indien de Kansspelcommissie vaststelt dat een speler voorkomt in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren, wordt een einde gesteld aan de toelating voor de verhoging van zijn stortingslimiet. Dit laatste houdt in dat de limiet voor deze speler opnieuw wordt ingesteld op de standaardlimiet van 500 euro. Een dergelijke vaststelling kan onder meer gebeuren tijdens de hierboven vermelde maandelijkse controles of in het kader van een aanvraag tot verhoging van de limiet.

De vergunninghouders moeten op elk moment kunnen aantonen dat zij deze vereisten naleven.

Het is aangewezen dat de vergunninghouders aan de spelers nuttige informatie meegeven over de verhoging van de limiet. Deze informatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de wachttermijn van drie dagen die geldt bij een verhoging en op het feit dat de gegevens van de speler bij een verhoging opgezocht zullen worden in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Het is eveneens aangewezen dat de vergunninghouders bijkomende maatregelen nemen ter bescherming van de speler, zoals bijvoorbeeld het beperken van de verhoging tot 500 euro per drie dagen”.

58. Samen met de verzoekende partijen wordt vastgesteld dat artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 geen juridische grondslag biedt voor het automatisch opnieuw instellen van een verhoogde stortingslimiet op het standaardbedrag van 500 euro indien aan de in het openbaar standpunt opgesomde voorwaarden is voldaan. Deze regeling heeft bijgevolg een verordenend karakter waarvoor de Kansspelcommissie evenwel niet bevoegd is.

59. Het achtste middelonderdeel is deels niet ontvankelijk en deels gegrond.

Negende onderdeel

60. Overeenkomstig artikel 6, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zijn de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ertoe gehouden om de mogelijkheid tot tijdelijke zelfuitsluiting aan te bieden. Tijdens deze periode moeten zij zich onthouden van promotionele acties naar de betrokken personen.

61. Het openbaar standpunt vermeldt het volgende over de zelfuitsluiting:

“De mogelijkheid tot uitsluiting voldoet minstens aan de volgende voorwaarden:

- De mogelijkheid tot uitsluiting wordt duidelijk aan de speler kenbaar gemaakt op de in artikel 7 bedoelde pagina die de bepalingen op het vlak van verantwoord spel bevat.
- Om de uitsluiting te activeren vanaf de in artikel 7 bedoelde pagina, mogen van een gemiddelde speler maximum drie acties vereist zijn. Onder actie wordt verstaan het invoeren van een muisklik, het aanraken van het scherm of een vergelijkbare invoer via een andere methode.
- Het activeren van de uitsluiting door de speler wordt niet onnodig vertraagd of bemoeilijkt.
- Wanneer het proces van uitsluiting op de website is voltooid, wordt de speler automatisch omgeleid naar de pagina op de website van de Kansspelcommissie die betrekking heeft op de vrijwillige aanvraag tot uitsluiting op basis van artikel 54, § 3, 1° van de Kansspelwet.^[...]
- Zolang de uitsluiting actief is, moeten de aanbieders zich onthouden van promotionele acties.^[...] Dat houdt in dat zij geen reclame richten aan de uitgesloten persoon. Dit houdt ook in dat de vergunninghouders de speler niet spontaan mogen informeren over de mogelijkheid om de zelfuitsluiting stop te zetten, wanneer de minimumduur is verstreken.
- Zolang de uitsluiting actief is, zorgt de vergunninghouder ervoor dat de speler geen nieuw gebruikersaccount kan maken op de website.
- De zelfuitsluiting heeft een duurtijd van minimaal zes maanden.^[...]
- Tijdens deze periode van zes maanden kunnen spelers hun zelfuitsluiting niet opheffen, tenzij zij de vergunninghouder contacteren en aantonen dat zij geen toestemming hebben gegeven voor deze uitsluiting, of dat deze toestemming het gevolg was van een wilsgebrek.
- Na de periode van zes maanden kan de zelfuitsluiting worden stopgezet. Een stopzetting is enkel mogelijk na een verzoek van de speler.^[...] Dit verzoek is enkel geldig wanneer het werd ingediend na de periode van zes maanden”.

62. In artikel 6, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt geen minimale duurtijd van de zelfuitsluiting vastgesteld. Het bepalen van een dergelijke termijn vereist nochtans een wettelijke grondslag. De minimale duurtijd van de zelfuitsluiting kan immers niet beschouwd worden als een louter praktische uitvoeringsmodaliteit die kadert in de toezichtstaken die aan de Kansspelcommissie zijn opgedragen. In zoverre in voetnoot 36 van het openbaar standpunt wordt verwezen naar punt 33 van de aanbeveling van de Commissie 2014/478/EU van 14 juli 2014 ‘betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen’, waarin sprake is van zelfuitsluiting voor een minimumperiode van zes maanden, komt het aan de Koning en niet aan de Kansspelcommissie toe om deze aanbeveling in een normatieve tekst om te zetten.

63. De termijn van de zelfuitsluiting belangt niet enkel de betrokken spelers aan maar ook de vergunninghouders A+, B+ en F1+, alleen al omdat zij zich gedurende de periode van zelfuitsluiting moeten onthouden van promotionele acties. De verzoekende partijen hebben bijgevolg wel degelijk belang bij het gegrond verklaren van het middelonderdeel.

64. Het negende middelonderdeel is gegrond.

Tiende onderdeel

65. Overeenkomstig artikel 6, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zijn de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ertoe gehouden om klanten te informeren over de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen of weddenschappen “middels notificaties en pop-ups”.

66. In dit verband verduidelijkt het openbaar standpunt:

“Overeenkomstig artikel 6, §1, 3° zijn de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ertoe gehouden om klanten te informeren over de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen of weddenschappen middels notificaties en pop-ups. Uit deze bepaling kunnen de volgende vereisten worden afgeleid.

[...] De vergunninghouders maken gebruik van notificaties en van pop-ups.

- Onder notificatie wordt begrepen: elke mededeling van informatie die op het scherm van de bestemming verschijnt.^[...]
- Onder pop-up wordt begrepen: een notificatie die verschijnt bovenop de bestaande inhoud van een pagina en de activiteit van de gebruiker onderbreekt.^[...]
- Wat de periodiciteit van de pop-ups en notificaties betreft, is het aangewezen om het volgende systeem toe te passen: een eerste notificatie wordt aan de klant getoond binnen de 10 minuten nadat deze zich heeft aangemeld. Na het verschijnen van deze notificatie wordt een nieuwe notificatie getoond binnen de 10 minuten. Om deze intervallen van 10 minuten te bepalen wordt enkel de periode meegerekend waarin de speler is aangemeld. De tijd die is verlopen sinds de vorige notificatie wordt bewaard en de duurtijd wordt hervat wanneer de speler zich opnieuw aanmeldt.
- Minstens de helft van de notificaties neemt de vorm aan van een pop-up. Indien het aantal pop-ups dat aan de klant werd overgemaakt niet minstens de helft bedraagt van het totaal aantal notificaties, neemt de volgende notificatie de vorm aan van een pop-up.
- [...] De notificaties en pop-ups moeten de klant informeren.
- De verplichting voor vergunninghouders om klanten te informeren geldt naar elke individuele klant toe.^[...]
- De notificaties en pop-ups zijn effectief in staat om de klant te informeren.
- Hiertoe is vereist dat de klant effectief de kans heeft om kennis te nemen van de inhoud van de pop-up of de notificatie. Om die reden worden de pop-ups en notificaties niet automatisch verborgen. Om de notificatie of pop-up te laten verdwijnen is een actie vereist van de klant.^[...]
- Bovendien moet de tekst leesbaar zijn. Daartoe is vereist dat het lettertype van de tekst van de notificatie of pop-up hetzelfde is als dat van de hoofdtekst op de website. De lettergrootte van de tekst in de notificaties en pop-ups bedraagt minstens 14 CSS pixels. De tekst contrasteert voldoende met de achtergrond en wordt weergegeven in dezelfde richting als de rest van de interface.^[...]
- [...] De informatie heeft betrekking op de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen of weddenschappen.
- De pop-ups en notificaties moeten de klanten informeren over de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen of weddenschappen. De kansspelcommissie zal de inhoud van de notificaties en pop-ups aanreiken. Ter illustratie kan deze inhoud onder meer de volgende vormen aannemen:
- Tekst en afbeeldingen die op algemene wijze een opsomming geven van de verschillende gevaren van kansspelen, of een specifiek risico op een meer gedetailleerde wijze toelichten.
- Een boodschap die de speler op een gepersonaliseerde manier inlicht over het risico van controleverlies door middel van informatie over zijn speelgedrag. De boodschap kan bijvoorbeeld informatie bevatten over het totale bedrag dat is ingezet of de totale speeltijd binnen een bepaalde periode.^[...]
- Een bericht dat de speler aanzet tot zelfevaluatie. Deze boodschappen moedigen spelers aan om te reflecteren over hun huidige gedrag en te overwegen een pauze te nemen.^[...] Zij kunnen spelers aanzetten tot een meer verantwoord speelgedrag.^[...]

67. Naar luid van artikel 7 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zorgen de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ervoor dat de speler van op de eerste pagina toegang heeft tot de algemene voorwaarden van de website en tot de bepalingen op het vlak van verantwoord spel. In het verslag aan de Koning staat hieromtrent: “De algemene voorwaarden van een website en de bepalingen op het vlak van verantwoord spel dienen ten allen tijde eenvoudig beschikbaar te zijn voor de speler (‘one mouse click away’)”.

68. In het openbaar standpunt staat het volgende over de algemene voorwaarden en het verantwoord spel:

“Artikel 7 bepaalt dat de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ervoor zorgen dat de speler vanop de eerste pagina toegang heeft tot de algemene voorwaarden van de website en tot de bepalingen op het vlak van verantwoord spel. In het verslag aan de Koning wordt toegelicht dat deze informatie eenvoudig beschikbaar moet zijn, meer bepaald via een enkele muisklik.

Met de bepalingen op het vlak van verantwoord spel wordt een domein op de vergunde website bedoeld dat gewijd is aan informatie over kansspelen. De Kansspelcommissie zal de inhoud van dit domein aanreiken aan de vergunninghouders.

Om te garanderen dat dit niveau van toegankelijkheid effectief wordt behaald en om ervoor te zorgen dat de effecten van deze bepaling dezelfde zijn voor alle vergunde websites, stelt de Kansspelcommissie een banner ter beschikking van de vergunninghouders. Deze banner moeten de vergunninghouders tonen op de homepage. Indien een gebruiker op de banner klikt, wordt hij omgeleid naar de bepalingen op het vlak van verantwoord spel”.

69. De Kansspelcommissie staat in het openbaar standpunt uitgebreid stil bij de verplichtingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 met betrekking tot het informeren van de spelers via notificaties en pop-ups, de toegang tot de algemene voorwaarden van de website en de bepalingen op het vlak van het verantwoord spel. Volgens de verzoekende partijen heeft de Kansspelcommissie in het openbaar standpunt uiterst gedetailleerde regels uitgewerkt waarvoor elke wettelijke grondslag ontbreekt.

De Raad van State stelt vast dat, wat betreft het gebruik van notificaties en pop-ups, het openbaar standpunt een systeem beschrijft dat “aangewezen” wordt geacht en “ter illustratie” een aantal “vormen” worden gepresenteerd om de spelers te informeren over de mogelijke risico’s van deelname aan kansspelen of weddenschappen. In zake de toegang tot de algemene voorwaarden en de bepalingen op het vlak van verantwoord spel, wordt in het openbaar standpunt aangekondigd dat de Kansspelcommissie aan de vergunninghouders de inhoud van het domein op de website dat informatie verstrekt over kansspelen zal “aanreiken” en dat zij een “banner” ter beschikking zal stellen waardoor de spelers op de website de bepalingen op het vlak van verantwoord spel kunnen raadplegen.

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de inhoud van het openbaar standpunt verder reikt dan het doen van een aantal niet-bindende, praktische aanbevelingen en het vrijblijvend ter beschikking stellen van een aantal tools die geïntegreerd kunnen worden op de websites van de betrokken vergunninghouders.

70. Het tiende middelonderdeel is niet ontvankelijk.

VII. Omvang van de vernietiging

71. Het past om de nietigverklaring te beperken tot de passages van het openbaar standpunt waarvan wordt vastgesteld dat ze een verordenend karakter hebben. Deze passages zijn volledig afsplitsbaar van de overige onderdelen van het openbaar standpunt.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt in het openbaar standpunt van de Kansspelcommissie van 11 december 2019 ‘betreffende de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten’:

- onder het opschrift ‘Stortingslimiet’ de zin “De stortingslimiet wordt automatisch opnieuw ingesteld op het standaardbedrag van 500 euro wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan: - de limiet is gedurende 6 maanden ongewijzigd gebleven; - de limiet bedraagt meer dan 500 euro; en - de speler heeft gedurende 6 maanden geen stortingen meer uitgevoerd.”, en

- onder het opschrift ‘Zelfuitsluiting’ de zinnen “De zelfuitsluiting heeft een duurtijd van minimaal zes maanden.”, “Tijdens deze periode van zes maanden kunnen spelers hun zelfuitsluiting niet opheffen, tenzij zij de vergunninghouder contacteren en aantonen dat zij geen toestemming hebben gegeven voor deze uitsluiting, of dat deze toestemming het gevolg was van een wilsgebrek.” en “Na de periode van zes maanden kan de zelfuitsluiting worden stopgezet. Een stopzetting is enkel mogelijk na een verzoek van de speler. Dit verzoek is enkel geldig wanneer het werd ingediend na de periode van zes maanden.”.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de gedeeltelijk vernietigde akte.

4. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen in tussenkomst worden verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf mei tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys