

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.722 van 12 mei 2022
in de zaak A. 230.511/VII-40.794**

In zake : UNIBET (BELGIUM) LIMITED
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joos Roets
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Oostenstraat 38, bus 201
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Paepe
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 235

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 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 partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verzoekende partij en de verwerende partijen 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.

Advocaten Pieter Paepe en Joos Roets, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Maxim Lecomte, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partijen, 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 het beroep

Exceptie

4. 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 partij. Zij kwalificeren de aangevochten akte als een, alleszins niet aanvechtbare, opinie, standpunt, verduidelijking of mededeling aan de betrokken kansspeloperatoren 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.

5. Volgens de verzoekende partij heeft de Kansspelcommissie wel degelijk de bedoeling om via het openbaar standpunt bindende verplichtingen op te leggen aan de kansspeloperators en meent zij dat het openbaar standpunt alle eigenschappen vertoont van een verordenende omzendbrief. Zij kondigt aan dat bij de uiteenzetting van het eerste middel zal worden aangetoond dat er sprake is van een verordenende omzendbrief.

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

Beoordeling

7. 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.

8. 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.

9. 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 en het tweede 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.

V. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

10. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 15/2 en 43/8 van de kansspelwet, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, van artikel 1.i) van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 ‘betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten

(richtlijn audiovisuele mediadiensten)', van het legaliteitsbeginsel en het verbod op machtsoverschrijding.

De verzoekende partij voert aan dat de Kansspelcommissie niet bevoegd is om het openbaar standpunt uit te vaardigen vermits zij over geen verordenende bevoegdheid beschikt. De Kansspelcommissie is overeenkomstig artikel 9 van de kansspelwet louter “een advies-, beslissings- en controleorgaan inzake kansspelen”. In het kader van deze laatste opdracht heeft de Kansspelcommissie weliswaar de mogelijkheid om ten aanzien van “iedere natuurlijke of rechtspersoon” inbreuken op de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten te sanctioneren door middel van waarschuwingen, het schorsen en intrekken van vergunningen en administratieve geldboeten (artikelen 15/2 en 15/3). In die optiek geldt de Kansspelcommissie als de toezichthoudende autoriteit van de door de overheid gereguleerde kanspelsector, met dien verstande dat het de primaire verantwoordelijkheid is van de Kansspelcommissie om het kansspelrecht in concrete gevallen op coherente en eenduidige wijze toe te passen.

Voorts argumenteert de verzoekende partij dat het openbaar standpunt op verscheidene vlakken nieuwe regels aan de kansspelwet en het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 toevoegt.

a. Het openbaar standpunt hanteert een eigen en veralgemeende omschrijving van het begrip ‘reclame’, waarbij de Kansspelcommissie deze omschrijving ‘baseert’ op de definities van boek VI en boek XII van het Wetboek van economisch recht (WER). De Kansspelcommissie gaat er evenwel aan voorbij dat artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 enkel verwijst naar “gepersonaliseerde reclame in de zin van boek VI of boek XII van het wetboek van economisch recht” en niet naar “reclame” als zodanig. Bovendien heeft de Raad van State artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 inmiddels vernietigd bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020. Uit niets blijkt dat de Koning de bedoeling had om -naast de zeer specifieke definitie inzake “gepersonaliseerde reclame”- ook alle andere bepalingen en zeer ruime definities van het Wetboek van economisch recht inzake reclame op een veralgemeende wijze van toepassing te verklaren op het koninklijk besluit van 25

oktober 2018. Integendeel blijkt uit het verslag aan de Koning dat dit besluit voor de definitie van het begrip ‘reclame’ principieel uitgaat van het beter afgelijnde begrippenkader van artikel 1 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, inzonderheid wanneer in het verslag het volgende wordt gesteld: “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”.

b. Het openbaar standpunt bevat een algemeen verbod op de verhoging van de speellimiet. Meer bepaald stelt het openbaar standpunt *contra legem* dat “het voor spelers nog niet mogelijk [is] om hun stortingslimiet te verhogen”, terwijl dergelijk recht voortvloeit uit de kansspelwet en het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

c. Het openbaar standpunt formuleert een eigen verruimde definitie van het begrip ‘bonus’ als “elk voordeel dat wordt toegekend aan spelers om de deelname aan kansspelen aan te moedigen”. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bevat echter geen dergelijke ruime begripsomschrijving en het komt niet aan de Kansspelcommissie toe om zelf een dergelijke definitie te formuleren. In het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt enkel gesteld dat reclame voor online weddenschappen klasse A+, B+ en F1+ “geen gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm [mag] aanbieden” (artikel 5, 1°) en dat “het maximumbedrag van de aan een speler aangeboden bonussen wordt beperkt tot 275 euro per maand” (artikel 11). Artikel 11 werd weliswaar recent vernietigd door de Raad van State, maar uit deze vernietigde bepaling kan duidelijk worden afgeleid dat de Koning onder het begrip ‘bonus’ enkel een geldbedrag of een gecumuleerd geldelijk voordeel verstaat, en geenszins enig ander type van voordeel.

d. Het openbaar standpunt stelt een verplichte minimumduur vast voor de voor spelers optionele periode van zelfuitsluiting. Meer bepaald stipuleert het openbaar standpunt dat “de mogelijkheid tot uitsluiting [...] minstens aan de volgende

voorwaarden [voldoet]: [...] De zelfuitsluiting heeft een duurtijd van minimaal zes maanden.” Ter rechtvaardiging van deze voorwaarde verwijst het openbaar standpunt in voetnoot 36 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’, dat een periode van zes maanden vooropstelt als niet dwingende ‘aanbeveling’ voor de lidstaten. Evenwel heeft het Koninkrijk er voor geopteerd om deze aanbeveling niet op te nemen in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Niettegenstaande deze vaststelling heeft de Kansspelcommissie deze voorwaarde toch als verplichting opgenomen in het openbaar standpunt.

e. Het openbaar standpunt breidt zonder wettelijke basis het verbod op het gebruik van de kredietkaart als stortingsmethode uit tot “alle betaalplatformen die de mogelijkheid bieden om met via kredietkaart opgeladen geld te betalen op de website van de houder van een vergunning klasse A+, B+ of F1+”.

Voorts blijkt uit de bewoordingen van het openbaar standpunt dat dit document een dwingend karakter heeft omdat in de aanhef ervan sprake is van “de manier waarop de Kansspelcommissie de bepalingen van het koninklijk besluit zal toepassen”. Tevens is het openbaar standpunt klaarblijkelijk niet enkel gericht tot de diensten van de Kansspelcommissie zelf, maar ook tot het bredere publiek met inbegrip van de vergunninghouders. Tot slot kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de geviseerde actoren van de kansspelsector zich zullen voegen naar het openbaar standpunt aangezien de Kansspelcommissie sancties kan opleggen wanneer zij overtredingen van de kansspelwet en van de ter uitvoering van die wet genomen reglementaire besluiten vaststelt.

11. De verwerende partijen werpen vooreerst op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel omdat zij nalaat te verduidelijken waaruit haar 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 laten zij gelden.

a. 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. Waar de verzoekende partij verwijst naar artikel 1.i) van de richtlijn audiovisuele mediadiensten en van oordeel is dat de in deze bepaling gegeven omschrijving van reclame ook geldt voor het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, halen zij een passage uit het verslag aan de Koning aan die specifiek handelt over de definitie van een “reclamespot” in het kader van “rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden”.

b. Inzake de verhoging van de speellimiet verwijzen de verwerende partijen naar hun uiteenzetting bij het tweede middel en stellen zij dat het middel uitgaat van een foutieve feitelijke veronderstelling.

c. Over de beweerd verruimde definitie van het begrip bonus antwoorden de verwerende partijen 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.

d. De verwerende partijen wijzen erop dat de in het openbaar standpunt vermelde minimumtermijn van zelfuitsluiting niet verplichtend is en er geen sancties gekoppeld worden aan de niet-naleving ervan.

e. Het verbod op het gebruik van kredietkaarten volgt volgens de verwerende partijen uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 dat op algemene wijze verwijst naar “elektronische betaalsystemen” en het openbaar standpunt voegt op dat vlak geen nieuwe rechtsregel toe.

12. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij wel degelijk belang heeft bij het aangevoerde middel. Het bestreden openbaar standpunt creëert namelijk op diverse vlakken nieuwe dwingende rechtsregels die haar als vergunninghouder benadelen en die in de toekomst vatbaar zijn voor handhaving door de Kansspelcommissie. Zij erkent dat de Kansspelcommissie als advies-, beslissings- en controleorgaan weliswaar bepaalde informatieve mededelingen kan uitvaardigen over de toepassing van de kansspelreglementering, maar dan moet de commissie er in elk geval over waken dat deze zogenaamde informatieve mededelingen door hun strekking en/of bewoordingen geen verordenend karakter hebben. Als louter uitvoerend administratief orgaan is zij immers onbevoegd om dergelijke algemeen verbindende rechtsregels aan te nemen. De verzoekende partij zegt zich derhalve niet te kanten tegen de bevoegdheid van de Kansspelcommissie om informatieve mededelingen op te stellen, doch wel tegen het feit dat het bestreden openbaar standpunt een verordenend karakter heeft.

a. Omtrent de omschrijving van het begrip ‘reclame’ doet het er volgens de verzoekende partij niet toe of de Kansspelcommissie al dan niet een redelijke

invulling heeft gegeven aan dit begrip, maar wel of zij überhaupt bevoegd was om ter zake een dwingende interpretatie aan de kansspelactoren op te leggen. De bewering dat een dwingende definitie vermoedelijk of redelijkerwijs in lijn zou liggen met het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, is niet relevant omdat de Kansspelcommissie hoe dan ook niet bevoegd is om zelf een dergelijke begripsomschrijving uit te vaardigen. Bovendien kunnen de verwerende partijen niet beweren dat de bestreden definitie wettig zou zijn, vermits deze zouden zijn overgenomen uit het WER, boek VI en boek XII. Het openbaar standpunt combineert deze twee definities namelijk tot één cumulatieve definitie. Door twee wettelijke definities te combineren en daarbij de strekking van deze definities dusdanig te verruimen, kunnen de verwerende partijen niet staande houden dat de bekritiseerde begripsomschrijving louter voortvloeit uit de bepalingen van het WER.

b. Uit de omschrijving van het begrip ‘bonus’ in het openbaar standpunt volgt volgens de verzoekende partij dat de Kansspelcommissie een dwingende interpretatie voor ogen had, terwijl zij als louter uitvoerend administratief orgaan niet bevoegd is om dergelijke dwingende definitie algemeen te verordenen.

c. De verwerende partijen betogen dat de verplichte minimumduur voor de periode van tijdelijke zelfuitsluiting van zes maanden geenszins verplichtend is en er geen sancties zouden worden opgelegd wanneer de termijn niet zou worden nageleefd. Op grond van artikel 15/2 van de kansspelwet is de Kansspelcommissie echter bevoegd om sancties op te leggen. Doordat bijkomende voorwaarden worden verbonden aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt haar sanctionerende bevoegdheid vanzelfsprekend ook uitgebreid tot deze bijkomende voorwaarden. Wegens de dwingende formulering van deze termijn van zes maanden, kan zij dan ook redelijkerwijze verwachten dat sancties worden opgelegd indien deze termijn niet wordt nageleefd.

d. Omtrent de uitbreiding van het verbod op het gebruik van de kredietkaart als stortingsmethode wordt verwezen naar de uiteenzetting in het verzoekschrift tot nietigverklaring.

13. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij inzake:
- de definitie van het begrip ‘reclame’ dat in de aanhef van het openbaar standpunt uitdrukkelijk wordt gesteld dat het de manier bevat waarop de Kansspelcommissie de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 “zal toepassen” en dat het begrip ‘reclame’ afdoende dwingend wordt geformuleerd om de intentie van een verordenend karakter te veronderstellen;
 - de definitie van het begrip ‘bonus’ dat het ook hier gaat over een dwingend begrippenkader terwijl de Kansspelcommissie niet in de plaats van de Koning verordenend kan optreden.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

14. De beoordeling van de ontvankelijkheid van de onderscheiden wettigheidskritieken valt volledig samen met de beoordeling van de gegrondheid ervan.

B. Gegrondheid van het middel

Inzake het begrip ‘reclame’

15. 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.^[...]”.

16. 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 sportweddenschappen 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.

17. 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.

Inzake de verhoging van de speellimiet

18. Deze wettigheidskritiek wordt hierna onderzocht bij de beoordeling van het tweede middel.

Inzake de definitie van het begrip ‘bonus’

19. 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.

20. 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 zogezegd gratis kunnen spelen. In de praktijk zijn de voorwaarden om van deze bonussen te kunnen genieten allerminst 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”.

21. 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.

22. 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”.

23. 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 partij valt uit voormelde bepaling niet af te leiden dat een bonus enkel kan slaan op “een geldbedrag of gecumuleerd geldelijk voordeel”.

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.

Inzake de minimumduur van de zelfuitsluiting

24. Bij arrest nr. 253.721 van heden, gewezen in zaak A. 230.510/VII 40.793, heeft de Raad van State in het openbaar standpunt van de Kansspelcommissie van 11 december 2019 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.” vernietigd.

25. De kritiek van de verzoekende partij is bijgevolg zonder voorwerp.

Inzake het gebruik van de kredietkaart als stortingsmethode

26. Naar luid van artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zijn de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ertoe gehouden om elke tussenkomst van elektronische betaalsystemen te weigeren bij het opladen van speelrekeningen indien deze elektronische betaalsystemen toelaten dat de speler zijn kredietkaart gebruikt als stortingsmethode.

27. Volgens het verslag aan de Koning “beoogt dit artikel een einde te stellen aan de praktijk die vele houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ toepassen om het wettelijk verbod op het betalen met kredietkaarten te omzeilen” en zijn deze vergunninghouders voortaan “ertoe gehouden om elke tussenkomst van elektronische betaalsystemen (zoals bijvoorbeeld Hipay) te

weigeren bij het opladen van speelrekeningen indien deze elektronische betaalsystemen toelaten dat de speler zijn kredietkaart gebruikt als stortingsmethode”.

28. In het openbaar standpunt wordt het volgende uiteengezet:

“Artikel 6 legt vergunninghouders A+, B+ en F1+ de verplichting op om elke tussenkomst van elektronische betaalsystemen te weigeren bij het opladen van speelrekeningen indien deze elektronische betaalsystemen toelaten dat de speler zijn kredietkaart gebruikt als stortingsmethode. Dit verbod is van toepassing op alle betaalplatformen die de mogelijkheid bieden om met via kredietkaart opgeladen geld te betalen op de website van de houder van een vergunning klasse A+, B+ of F1+”.

29. Met haar summiere uiteenzetting toont de verzoekende partij niet aan dat de uitsluiting in het openbaar standpunt van “alle betaalplatformen die de mogelijkheid bieden om met via kredietkaart opgeladen geld te betalen op de website” verder reikt dan artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 waarin sprake is van een verbod op “elke tussenkomst” van elektronische betaalsystemen die toelaten dat de speler zijn kredietkaart gebruikt als stortingsmethode.

Conclusie

30. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

31. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 15/2, 43/8 en 55/1 van de kansspelwet, van artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, van het legaliteitsbeginsel, van het gelijkheidsbeginsel, van het beginsel van “benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst” en het verbod op machtsoverschrijding.

Zij stelt in hoofdorde dat de Kansspelcommissie niet bevoegd is tot het invoeren van een verbod op het verhogen van de speellimiet. Artikel 43/8, § 2, van de kansspelwet machtigt de Koning om bepaalde beschermingsmaatregelen te nemen in het kader van de exploitatie van online kansspelen. Daarnaast moet overeenkomstig artikel 55/1 van de kansspelwet een koninklijk besluit de nadere regels bepalen “volgens dewelke de commissie 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”. Een dergelijk koninklijk besluit werd tot op vandaag echter nog niet uitgevaardigd.

In uitvoering van voornoemde bepalingen van de kansspelwet, stelt artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 een regeling inzake speellimieten vast, met inbegrip van het recht van spelers om hun speellimiet te verlagen en te verhogen. Deze bepaling verplicht de online vergunninghouders klasse A+, B+ en F1+ om speellimieten op te leggen, die zowel kunnen worden verlaagd als verhoogd. Daarbij werd geopteerd voor het volgende evenwicht: enerzijds heeft een speler het recht om zijn speellimiet te verlagen “met onmiddellijke ingang” (artikel 6, § 1, 1°, eerste zin) en heeft een speler, anderzijds overeenkomstig artikel 6, § 1, 1°, b), het recht om “een verhoging van zijn speellimiet op elektronische wijze aan [te] vragen, waarna hij pas na drie dagen met deze verhoogde limiet kan spelen”. De Koning heeft het recht van een speler om zijn speellimiet te verhogen omkaderd: ten eerste dient de houder van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ de Kansspelcommissie “onmiddellijk en op elektronische wijze” kennis te geven van een verzoek tot een verhoogde speellimiet, en ten tweede moet de Kansspelcommissie “[b]innen de drie dagen na de ontvangst van het verzoek” laten weten of het verzoek kan worden ingewilligd, en dit “nadat de [Kansspelcommissie] op elektronische wijze aan de nationale Bank heeft gevraagd of de speler als wanbetaler gekend is in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren”. In weerwil van de voornoemde reglementaire bepalingen die zowel in een recht voorziet om de speellimiet te verlagen als te verhogen, is de Kansspelcommissie in het openbaar standpunt eenzijdig overgegaan tot een verbod op de verhoging van de stortingslimiet.

In het hoofdstuk ‘Stortingslimiet’, dat betrekking heeft op artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, stelt het openbaar standpunt het volgende over de voorlopige situatie in afwachting van een informaticasysteem: “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”. Aldus moet worden vastgesteld dat de Kansspelcommissie het verbod heeft opgenomen in het openbaar standpunt omdat zij (nog) niet over een ‘informatiesysteem’ beschikt dat haar toelaat om de Centrale voor kredieten aan particulieren te raadplegen. Dit is de enige reden waarom, volgens het openbaar standpunt, spelers in afwachting van de introductie van een dergelijk systeem nog niet hun stortingslimiet/speellimiet kunnen/mogen verhogen. De Kansspelcommissie beroept zich op haar eigen tekortkoming, om een recht van de spelers in te perken. Evenwel is de Kansspelcommissie niet bevoegd om dat recht eenzijdig buiten toepassing te laten. Noch de kansspelwet noch de uitvoeringsbesluiten ervan, in het bijzonder het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, verlenen aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid om -naar eigen willekeur- een verbod op de verhoging van de speellimieten in te voeren. Evenmin kan de Kansspelcommissie zich als toezichthoudend en uitvoerend orgaan beroepen op haar eigen tekortkoming om een reglementaire bepaling niet (of slechts gedeeltelijk) uit te voeren.

In ondergeschikte orde betoogt de verzoekende partij dat artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 dient te worden toegepast op een wijze die de rechten van de rechtsonderhorigen (spelers en vergunninghouders) maximaal respecteert. Indien de Raad van State zou aannemen dat de Kansspelcommissie wel de bevoegdheid heeft om een openbaar

standpunt aan te nemen dat gedeeltelijk afwijkt van de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, dan mag in de gegeven omstandigheden waarbij de Kansspelcommissie zich beroept op haar eigen tekortkoming, artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in zijn geheel niet worden toegepast, rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst.

In nog meer ondergeschikte orde stelt zij dat artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 dient te worden toegepast op een wijze die de rechten van de rechtsonderhorigen (spelers en vergunninghouders) maximaal respecteert. Het komt immers niet toe aan de Kansspelcommissie om willekeurig -en zonder rechtsgrond- het ene recht wel te faciliteren en het andere recht voor een onbepaalde periode in te perken.

32. De verwerende partijen werpen in de eerste plaats op dat de verzoekende partij haar belang bij het middel niet toelicht en dat het middel daarom als onontvankelijk moet worden afgewezen.

Over de grond van de zaak zetten zij uiteen dat de Kansspelcommissie geen verbod tot verhoging van de speellimiet heeft ingevoerd, dat louter wordt verwezen naar artikel 6, § 1, 1°, a) en de limiet van 500 euro die daarin is bepaald en wordt vastgesteld dat het noodzakelijke informatiesysteem momenteel nog niet voorhanden is. Voorts zou de verzoekende partij 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.

Volgens de verwerende partijen vloeit uit het voorgaande niet voort dat artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in zijn geheel niet kan worden toegepast. Evenmin is er reden om aan te nemen dat een verhoging van de speellimiet mogelijk moet zijn zonder controle in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren.

33. Over het belang bij het middel dupliceert de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat zij door het bestreden verbod tot verhoging van de speellimiet een ernstig financieel en operationeel nadeel lijdt.

Ten gronde stelt zij vast dat de verwerende partijen zich louter beroepen op een (beweerde) feitelijke onmogelijkheid om artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 toe te passen en dat daarmee volledig wordt voorbijgegaan aan haar bezwaren omtrent de gedeeltelijke uitvoering van artikel 6, § 1, 1°, terwijl ook artikel 6, § 1, 1°, a) nog geen toepassing kan vinden aangezien er nog geen informaticasysteem bestaat dat de stortingen van alle spelers bijhoudt en aftoetst aan een stortingslimiet op centraal niveau. In tegenstelling tot wat de verwerende partijen doen uitschijnen, is er wel degelijk sprake van een administratieve handeling. Geconfronteerd immers met dezelfde feitelijke omstandigheden, met name het uitblijven van een informaticasysteem, wordt beslist om wel uitvoering te geven aan artikel 6, § 1, 1°, a), doch dit niet te doen voor artikel 6, § 1, 1° b). Gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst kan een dergelijke handelwijze van een administratieve overheid niet worden aanvaard. Ten slotte stelt de verzoekende partij vast dat in het verweer geen enkel argument wordt aangedragen ter rechtvaardiging van de selectieve gedeeltelijke uitvoering.

34. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat de Kansspelcommissie actueel wel degelijk technisch in staat is om over de spelers een en ander te verifiëren bij de Nationale Bank, zodat het openbaar standpunt uitgaat van een achterhaalde premisse die herzien dan wel ingetrokken moet worden. Voorts wijst zij erop dat de Kansspelcommissie in april 2020 een bericht

op haar website heeft geplaatst waarin gewag wordt gemaakt van “wettelijke limieten” en “wettelijke regels” zodat er niet aan kan worden getwijfeld dat het openbaar standpunt op het vlak van de verhoging van de stortingslimiet een algemene en abstract geformuleerde regel heeft toegevoegd aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Voorts benadrukt zij dat de omstandigheid dat artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in zijn geheel niet zou worden toegepast niet meebrengt dat de spelers zonder de nodige bescherming zouden spelen aangezien het *Excluded Persons Information System* (EPIS) hoe dan ook operationeel blijft.

Beoordeling

35. 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.

36. 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”.

37. 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 diensgevolge 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.

38. 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.

39. 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.

40. In het licht van de expliciete bedoeling van de Koning kan niet aangenomen worden 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 partij 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. De bedoeling van de Koning om de spelers te beschermen tegen overmatige geldverkwisting en de risico’s inzake gokverslaving en het hele opzet van artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zouden nog meer in het gedrang worden gebracht indien, zoals de verzoekende partij in bijkomend ondergeschikte orde aanvoert, elk verzoek tot verhoging van de speellimiet automatisch zou moeten worden ingewilligd “zolang de Kansspelcommissie zelf niet de nodige stappen heeft ondernomen om het vereiste informaticasysteem in te richten”.

De wettigheidscontrole die de Raad van State dient uit te voeren op basis van het aangevoerde middel, brengt tot slot niet mee dat hij uitspraak zou moeten doen over het bestaan van een alternatieve technische mogelijkheid om de Nationale Bank van België te bevragen en evenmin over de vraag of het aangehaalde EPIS-systeem een evenwaardige bescherming van de spelers kan bieden.

41. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

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

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeyts