

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.723 van 12 mei 2022
in de zaak A. 230.547/VII-40.801**

In zake : 1. de NV E.C.K.
 2. de NV LUNATIM
 3. de BVBA LUNA INVEST
 4. de NV DE CEUSTER CONTINENTAL
 5. de NV ALOHA
 6. de NV LUCKY SEVEN
 7. de NV OLYMPIAN GAMES
 8. de NV NAPOLEON GAMES SPORTS
 9. de NV NGG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Gauthier van Thuyne, Fee Goossens
 en Alexander Pirard
 kantoor houdend te 1150 Brussel
 Tervurenlaan 268 A
 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 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’ en van de

informatieve nota nr. 14 van de Kansspelcommissie van 19 februari 2020 ‘Gevolgen van arrest nr. 246.999 van de Raad van State’.

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.

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

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben 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 Gauthier van Thuyne, die verschijnt voor de verzoekende partijen 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 eerste 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.

De informatieve nota nr. 14 vormt de tweede bestreden akte. In die nota wordt het volgende gesteld:

“Bij arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020 vernietigt de Raad van State de volgende bepalingen van het Koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten:

- de woorden ‘behalve op hun eigen site’ in artikel 5, 1°; en
- artikel 11.

Bijgevolg is het voor de houders van een aanvullende vergunning verboden om gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm aanbieden. Het verbod in artikel 60 van de Kansspelwet geldt onverkort ten aanzien van de

spelers van kansspelen uitgebaat via informatiemaatschappij-instrumenten. Daarnaast worden de passages in het openbaar standpunt dat de Kansspelcommissie publiceerde naar aanleiding van het koninklijk besluit en die betrekking hebben op de vernietigde bepalingen zonder voorwerp”.

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 partijen. 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.

Ter zake de informatieve nota nr. 14 stellen zij dat deze enkel een bevestiging is van artikel 5 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en van wat werd geoordeeld in arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020, met name dat artikel 60 van de kansspelwet eveneens van toepassing is op online kansspelen.

5. Volgens de verzoekende partijen heeft de Kansspelcommissie wel degelijk de bedoeling om via het openbaar standpunt eenzijdig bindende verplichtingen op te leggen aan de kansspeloperatoren die er op neerkomen dat in afwijking of ter aanvulling van de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 in bijkomende beperkingen en voorwaarden wordt voorzien. Zij zien moeilijk in hoe deze beperkingen en voorwaarden als vrijblijvende interpretaties van de Kansspelcommissie kunnen worden opgevat.

Ook de informatieve nota nr. 14 roept voor hen nadelige rechtsgevolgen in het leven doordat in afwijking van de tekst van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 een verbod wordt ingesteld om bonussen in enigerlei

vorm aan te bieden en dit verbod onverkort geldt ten aanzien van de spelers van kansspelen die uitgebaat worden via informatiemaatschappij-instrumenten.

6. In hun laatste memorie nemen de verzoekende partijen nota van het standpunt van de verwerende partijen dat het openbaar standpunt en de informatieve nota nr. 14 “enkel eenvoudige mededelingen betreffen die op geen enkele wijze verplichtingen opleggen” en die “geen rechtsgevolgen teweegbrengen”.

7. De verwerende partijen benadrukken in hun laatste memorie dat zowel het openbaar standpunt als de informatieve nota nr. 14 moeten worden beschouwd als een niet aanvechtbare administratieve rechtshandelingen.

Beoordeling

8. 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.

9. 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. De informatieve nota nr. 14 sluit daarbij aan.

10. 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 derde (eerste onderdeel) en het zesde middel aangevoerde grieven kan blijken of de in het openbaar standpunt en in de informatieve nota nr. 14 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 van het beroep valt bijgevolg samen met de beoordeling van de grond van de zaak.

V. Onderzoek van het derde en het zesde middel

A. Derde middel (eerste onderdeel)

Standpunt van de partijen

11. In het eerste onderdeel van het derde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 9 van de kansspelwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met artikel 43/8, § 2, van dezelfde wet en artikel 108 van Grondwet. Tevens voeren zij machtsoverschrijding aan.

Zij zetten uiteen dat het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 een aantal stringente regels bevat waaraan reclame voor online kansspelen moet voldoen en dat het niet aan de Kansspelcommissie toekomt om deze regels uit te breiden, noch om bijkomende regels te creëren voor de houders van een vergunning A+, B+ en F1+. Volgens hen legt de Kansspelcommissie middels het openbaar standpunt verscheidene bijkomende voorwaarden en restricties op aan A+, B+ en F1+ vergunninghouders.

a. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalde vóór het Rocoluc-arrest dat reclame voor online kansspelen die door een A+ of B+ vergunninghouder worden uitgebaat, enkel is toegelaten (i) op de vergunde website waarop de kansspelen worden uitgebaat of (ii) door middel van gepersonaliseerde reclame in de zin van boek VI of boek XII van het Wetboek van economisch recht (WER). Uit de bewoordingen van het vernietigde artikel 1 blijkt dat reclame dient opgevat te worden ofwel als reclame in de zin van boek VI van het WER ofwel als reclame in de zin van boek XII van het WER. Het openbaar standpunt wijkt daarvan af en hanteert een definitie van reclame die zowel elementen bevat uit het concept van reclame dat gehanteerd wordt in boek VI van het WER, als uit het concept van reclame dat gehanteerd wordt in boek XII van het WER, door reclame als volgt te definiëren: “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”. Het openbaar standpunt bevestigt dat een gecumuleerde en gecombineerde toepassing wordt gemaakt van de definities van reclame uit boek VI en XII van het WER, en stelt expliciet: “deze omschrijving is gebaseerd op de definities van boek VI en boek XII van het wetboek van economisch recht”. Hierdoor breidt het openbaar standpunt op onwettige basis het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uit, zonder dat de Kansspelcommissie hiertoe bevoegd is.

b. Het openbaar standpunt bepaalt -wat betreft reclame voor verschillende kansspelen tegelijk- dat de houders van vergunning voor de uitbating van een fysieke kansspelinrichting wanneer zij ook houder zijn van een bijkomende

vergunning voor uitbating van online kansspelen, geen reclame mogen maken voor de fysieke kansspelinrichting zonder de beperkingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 na te leven, aangezien de vergunninghouders dan indirect reclame maken voor hun kansspelen op hun website en dus (ook) vallen onder de verbodsbepalingen inzake online reclame. Het openbaar standpunt miskent en schendt hierdoor artikel 43/8, § 2, van de kansspelwet, aangezien deze bepaling enkel de Koning machtigt om regels vast te stellen voor reclame voor online kansspelen, alsook artikel 61, tweede lid, van dezelfde wet waarbij enkel de Koning wordt gemachtigd om regels vast te stellen voor reclame voor kansspelen in het algemeen.

c. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 verwees vóór het Rocoluc-arrest naar “gepersonaliseerde reclame in de zin van Boek VI of Boek XII van het WER”. Artikel 1 van het koninklijk besluit bepaalt niet nader wat onder dit begrip dient te worden verstaan. Het openbaar standpunt geeft hieraan een zeer restrictieve invulling en legt bijkomende voorwaarden op die niet bij koninklijk besluit zijn vastgelegd. Zo bepaalt het openbaar standpunt dat “gepersonaliseerde reclame” reclame is die op individuele wijze gericht is aan de persoon van de ontvanger. Bij wijze van voorbeeld stelt het openbaar standpunt dat dit het geval is voor boodschappen die per e-mail of per brief worden verstuurd. De voorwaarde dat reclame op individuele manier dient gericht te zijn tot de ontvanger, vloeit niet voort uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en komt neer op een bijkomende, restrictievere voorwaarde die eenzijdig door de Kansspelcommissie wordt opgelegd, zonder dat hiertoe een wettelijke basis voorhanden is. In dit verband merken de verzoekende partijen op dat het concept “gepersonaliseerde reclame” een ruimer begrip is dat bijvoorbeeld ook Google advertenties kan bevatten die worden gegenereerd door individueel clickgedrag van surfers, zoals blijkt uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. De omschrijving van ‘gepersonaliseerde reclame’ die het openbaar standpunt vooropstelt, sluit eigenlijk aan bij het begrip van ‘*direct marketing*’, dat zowel juridisch als economisch een vorm van reclame is die onderscheiden moet worden van ‘*personalised advertisement*’ of gepersonaliseerde reclame. De verzoekende partijen menen dat de stelling uit het openbaar standpunt dat boodschappen die per e-mail of per brief worden verstuurd steeds gepersonaliseerde reclame uitmaken,

onvoldoende genuanceerd is, noch van weinig zorgvuldigheid getuigt. Daarnaast legt het openbaar standpunt een bijkomende voorwaarde op door te stellen dat gepersonaliseerde reclame enkel mogelijk is ten aanzien van personen die reeds als speler zijn geregistreerd bij de vergunninghouder. Het openbaar standpunt baseert zich hiervoor op een foutieve lezing van het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Hierin wordt gesteld dat vergunde aanbieders van kansspelen gerechtigd zijn om hun aanbod kenbaar te maken aan de bestaande spelers van online kansspelen, zij het dat het risico dat niet-spelers hiertoe ook aangetrokken worden, zo klein mogelijk moet gehouden worden en dat om die reden tevens vormen van gepersonaliseerde reclame ten aanzien van bestaande spelers wordt toegelaten. Het verslag aan de Koning erkent dat gepersonaliseerde reclame mag ten aanzien van bestaande spelers van online kansspelen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestaande spelers die geregistreerd zijn bij de vergunninghouder, of spelers die geregistreerd zijn bij andere vergunninghouders. Het verslag aan de Koning verwijst enkel naar “bestaande spelers van online kansspelen”. Nergens specificeert het verslag aan de Koning dat, opdat reclame zou vallen onder het begrip ‘gepersonaliseerde reclame’, deze moet gericht zijn aan personen die reeds als speler zijn geregistreerd bij de vergunninghouder die de reclame maakt. Deze voorwaarde wordt in het openbaar standpunt bijkomend opgelegd.

d. Het openbaar standpunt oordeelt zonder meer dat sponsoring “reclame uitmaakt in de zin van het koninklijk besluit”. Deze stelling gaat opnieuw uit van een gecombineerde lezing van verschillende noties van reclame, met name de ‘reclame voor kansspelen’ in de zin van de artikelen 1 en 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en de notie van ‘reclame voor [de kansspeloperatoren] zelf’ van artikel 10 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Door deze gecombineerde lezing breidt het openbaar standpunt de beperkingen uit die opgelegd worden voor reclame voor kansspelen tot sponsoring. Hierdoor wordt volgens het openbaar standpunt sponsoring voor A+ en B+ vergunninghouders verboden, behalve op hun eigen website of middels gepersonaliseerde reclame. Dergelijke interpretatie is onverenigbaar met sponsoring en komt neer op een totaalverbod voor vergunninghouders A+ en B+. Voor vergunninghouders F1+ geldt een reclameverbod tijdens en vlak voor of na rechtstreekse verslaggeving.

Volgens het openbaar standpunt komt dit verbod *de facto* neer op een verbod van enige nuttige vorm van sponsoring.

e. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalt dat, voor kansspelen die via informatiemaatschappij-instrumenten door de houder van een vergunning A+, B+ en F1+ worden aangeboden, geen reclame mag worden uitgezonden tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden en tijdens en in een periode van 15 minuten voor het begin, en 15 minuten na het einde van programma's die zich specifiek richten tot kinderen en minderjarigen. Het openbaar standpunt stelt in dit verband dat dit, in samenlezing met artikel 1 van het koninklijk besluit 25 oktober 2018, neerkomt op een reclameverbod op de kanalen waar rechtstreekse verslaggeving voor sportwedstrijden wordt uitgezonden voor kansspelen die worden uitgebaat door vergunninghouders A+ of B+, aangezien de reclame geen gepersonaliseerde reclame uitmaakt en niet plaatsvindt op de vergunde website. Het standpunt van de Kansspelcommissie holt de draagwijdte van artikel 3, § 1, volledig uit wat betreft reclame voor de houders van vergunningen klasse A+ en B+ op de kanalen waarlangs rechtstreekse verslaggeving voor sportwedstrijden wordt uitgezonden. Deze lezing komt in wezen neer op het toevoegen van een verbodsbepaling voor vergunninghouders A+ en B+, terwijl het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 precies beoogde om reclame binnen bepaalde kriglijnen toe te staan. De bekritiseerde algemene verbodsbepaling vloeit volgens de verzoekende partijen niet voort uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en legt bijkomende beperkingen op aan de vergunninghouders.

f. Wat betreft de stortingslimiet, bepaalt artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 dat spelers in principe maximaal 500 euro mogen opladen op hun online speelrekeningen. Deze stortingslimiet is van toepassing op alle kansspelen en weddenschappen waaraan de spelers kunnen deelnemen. Dit artikel biedt echter ook de mogelijkheid aan spelers om deze limiet te verhogen, zij het dat de spelers drie dagen moeten wachten vooraleer ze met deze verhoogde limiet kunnen spelen. Wanneer spelers vragen om de limiet te verhogen, dient de Kansspelcommissie de gegevens van de spelersaccounts te verifiëren aan de hand van het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Voornoemde

bepaling trad in werking op 1 januari 2019. Het openbaar standpunt erkent dat deze bepaling reeds in werking is getreden, maar stelt dat een voorlopige regeling moet worden toegepast in afwachting van het voorhanden zijn van een informatiesysteem dat de stortingen van alle spelers bijhoudt en aftoetst aan de stortingslimiet op centraal niveau. Deze voorlopige regeling houdt in dat spelers per week niet meer dan 500 euro mogen opladen op hun spelersrekening. Daarnaast stelt het openbaar standpunt dat er evenmin een informatiesysteem bestaat dat de gegevens van spelers kan raadplegen in de Centrale voor kredieten aan particulieren, en dat, bijgevolg, spelers hun stortingslimiet niet kunnen verhogen. Het openbaar standpunt creëert hiermee een nieuwe regel, namelijk een absoluut verbod om de stortingslimieten te verhogen, in afwachting van het voorhanden zijn van een aangepast informatiesysteem.

g. Artikel 6, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalt dat houders van een vergunning A+, B+ of F1+ hun klanten moeten informeren over de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen of weddenschappen door notificaties en pop-ups. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 legt geen nadere modaliteiten aan de vergunninghouders op. Het openbaar standpunt bepaalt daarentegen dat minstens de helft van de notificaties de vorm dient aan te nemen van pop-ups en dat indien het aantal pop-ups niet de helft bedraagt van het totaal aantal notificaties, de volgende notificatie de vorm dient aan te nemen van een pop-up.

De verzoekende partijen besluiten dat reeds in arrest nr. 243.924 werd geoordeeld dat het niet aan de Kansspelcommissie toekomt om, middels een informatieve nota, bijkomende voorwaarden op te leggen aan (potentiële) vergunninghouders. Daarbij overwoog de Raad van State dat de kansspelwet de bevoegdheid om bijkomende voorwaarden te bepalen, voorbehoudt aan de Koning, het hierbij irrelevant is of de Koning deze bevoegdheid al dan niet reeds heeft uitgeoefend en door op dwingende wijze voor te schrijven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan de Kansspelcommissie een regelgevende bevoegdheid uitoefent die de Kansspelwet voorbehoudt aan de Koning.

12. De verwerende partijen werpen in hun memorie van antwoord 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.

a. De Kansspelcommissie wijkt in het openbaar standpunt niet af van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Zij formuleert een definitie van het begrip ‘reclame’ waarbij wordt verwezen naar het koninklijk besluit, het verslag aan de Koning, alsook naar de bestaande principes inzake consumentenbescherming. De omschrijving van reclame in het openbaar standpunt is gebaseerd op de definities in boek VI en boek XII van het WER. Naar deze bepalingen werd, voor de vernietiging ervan, ook verwezen in artikel 1 van het koninklijk besluit. De bekritiseerde definitie vormt een loutere interpretatie van het begrip ‘reclame’ zoals ruim opgevat door het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Tot slot verduidelijken de verzoekende partijen ook niet hoe het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zou worden beperkt of uitgebreid door de definitie die in het openbaar standpunt wordt geformuleerd.

b. Het openbaar standpunt komt erop neer dat indien er in een reclameboodschap, naast reclame voor offline kansspelen, ook reclame wordt gemaakt voor online kansspelen, de relevante bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 over reclame voor online kansspelen gelden. In het openbaar standpunt wordt voor het overige uitdrukkelijk aangegeven dat de desbetreffende regels enkel van toepassing zijn op “de online kansspelen die op basis van een vergunning worden uitgebaat”.

c. Het is voor de verwerende partijen onduidelijk welke beperkingen de verzoekende partijen zien in het feit dat ‘gepersonaliseerde reclame’ wordt omschreven als reclame die “op individuele wijze gericht is aan de persoon van de ontvanger” en hoe het woord “gepersonaliseerd” in een andere betekenis zou

moeten worden opgevat. Dat in het openbaar standpunt louter bij wijze van voorbeeld een boodschap per e-mail of per brief wordt aangehaald, betekent vanzelfsprekend niet dat gepersonaliseerde reclame daartoe beperkt is en evenmin dat elke boodschap per brief of per e-mail gepersonaliseerd is. De omschrijving van gepersonaliseerde reclame als reclame die “op individuele wijze gericht is aan de persoon van de ontvanger” is een omschrijving die de draagwijdte van de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 niet beperkt. Waar de verzoekende partijen stellen dat “gepersonaliseerde reclame beperkt wordt tot personen die reeds als gebruiker geregistreerd zijn bij de vergunninghouder”, lezen zij in het openbaar standpunt een niet bestaande bijkomende voorwaarde. Het is volgens de verwerende partijen niet onlogisch dat in het openbaar standpunt artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zo wordt uitgelegd dat de selectie van de bestemde personen van gepersonaliseerde reclame gebeurt op basis van zij die reeds als speler zijn geregistreerd bij de vergunninghouder. De beweerde voorwaarde vindt steun in artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en in het verslag aan de Koning. Het openbaar standpunt voegt bijgevolg niets toe aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

d. Sponsoring wordt in het openbaar standpunt niet gelijkgesteld met reclame, het geeft enkel aan dat sponsoring een voorbeeld kan zijn van reclame. De verzoekende partijen stellen een eigen definitie van sponsoring voorop, gekoppeld aan artikel 10 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en zijn van oordeel dat sponsoring om die reden geen reclame uitmaakt. Zij tonen in ieder geval niet aan dat er bijkomende voorwaarden of restricties zouden worden opgelegd.

e. De Kansspelcommissie heeft in haar informatieve nota nr. 14 uitdrukkelijk gesteld dat de passages uit het openbaar standpunt die betrekking hebben op de vernietigde bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zonder voorwerp zijn. Ook heeft de Kansspelcommissie in deze informatieve nota erkend dat op reclame voor kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning klasse A+ en B+, dezelfde regels van toepassing zijn als op de reclame voor kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning klasse F1+. De passages uit het openbaar standpunt waarnaar de verzoekende partijen verwijzen zijn zonder

voorwerp gelet op de vernietiging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

f. Omtrent de stortingslimiet en de verhoging ervan stellen de verwerende partijen dat de Kansspelcommissie geen verbod oplegt maar louter vaststelt dat het praktisch voor spelers nog niet mogelijk is om hun stortingslimiet te verhogen. De Kansspelcommissie stelt louter vast dat het informatiesysteem momenteel nog niet bestaat. De verzoekende partijen verliezen uit het oog dat een verhoging conform artikel 6, § 1, 1°, b) niet mogelijk is zolang er geen informatiesysteem bestaat. Een toelating van de verhoging is volgens artikel 6, § 1, 1°, b) immers noodzakelijkerwijs gekoppeld aan een onderzoek bij de Nationale Bank of de spelers als wanbetaler gekend zijn. 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). De Kansspelcommissie bepaalt dan ook geen “afwijkend regime” maar stelt enkel vast dat er geen informatiesysteem bestaat dat de stortingen van alle spelers bijhoudt en aftoetst aan een stortingslimiet op centraal niveau. Dit vormt een loutere vaststelling. De Kansspelcommissie stelt daarbij eveneens vast dat, aangezien deze bepaling van het koninklijk besluit wel reeds in werking is, de limiet van 500 euro moet worden gerespecteerd en de vergunninghouders de limiet zullen moeten toepassen op hun eigen website. Dit vormt een loutere bevestiging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

g. Het openbaar standpunt verduidelijkt alleen hoe de notificaties en pop-ups praktisch kunnen worden toegepast. Zo stelt het openbaar standpunt dat het “aangewezen” is om het beschreven systeem van periodiciteit toe te passen. De Kansspelcommissie doet niets meer dan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 herhalen en verduidelijken.

13. De verzoekende partijen wederantwoorden dat zij niet betwisten dat de Kansspelcommissie bevoegd is om informatie te verstrekken over de van toepassing zijnde regelgeving. Zoals uiteengezet in hun verzoekschrift voegt de Kansspelcommissie met het openbaar standpunt echter bijkomende restricties en rechtsregels toe aan het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

a. Het begrip ‘reclame’ wordt in het openbaar standpunt ingevuld door middel van een cumulatieve toepassing van de definities uit boek VI en boek XII van het WER, terwijl artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zeer duidelijk bepaalde dat het ging om “reclame in de zin van Boek VI of Boek XII van het WER”. De invulling die de verwerende partijen aan de notie ‘reclame’ geven, stelt een definitie voorop die niet strookt met de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

b. De verzoekende partijen verwijzen naar hun uiteenzetting over de ongeoorloofde discriminatie tussen operatoren die louter offline kansspelen aanbieden en operatoren die offline en online kansspelen aanbieden. Het standpunt van de verwerende partijen dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 moeten gerespecteerd worden door aanbieders van offline en online kansspelen, van zodra het risico bestaat dat spelers bij online kansspelen kunnen uitkomen, sluit niet aan bij de bepalingen van dat besluit.

c. Wat betreft de invulling van het begrip ‘gepersonaliseerde reclame’ stellen de verwerende partijen andermaal dat het louter gaat om een interpretatie van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en dat deze interpretatie steun vindt in het verslag aan de Koning. De verzoekende partijen benadrukken dat bij die interpretatie foutief wordt uitgegaan van een extensieve opvatting van het begrip ‘reclame’. Om die reden is de invulling die de verwerende partijen geven aan het concept ‘gepersonaliseerde reclame’ geen loutere interpretatie van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Daarnaast verwijst het openbaar standpunt naar het verslag aan de Koning, waarin toegelicht wordt dat de mogelijkheid om gepersonaliseerde reclame te verzenden, enkel geldt ten aanzien van bestaande spelers. De verwerende partijen poneren dat “het niet onlogisch is dat in [het openbaar standpunt] artikel 1 van het KB zo wordt uitgelegd dat de selectie van bestemmelingen van gepersonaliseerde reclame gebeurt uit de personen die reeds als speler geregistreerd zijn bij de vergunninghouder”. In tegenstelling tot wat de verwerende partijen willen laten uitschijnen, volgt uit de bovenvermelde passage geenszins dat gepersonaliseerde reclame enkel toegelaten is ten aanzien van bestaande spelers. Integendeel, deze passage bevestigt net dat gepersonaliseerde reclame, naast nieuwe spelers, tevens toegestaan is ten aanzien van bestaande

spelers. De ‘interpretatie’ van de verwerende partijen vindt met andere woorden geen steun in het verslag aan de Koning, noch in de tekst van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zelf.

d. Het openbaar standpunt stelt dat sponsoring reclame uitmaakt in de zin van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. De verwerende partijen betogen thans dat sponsoring niet wordt gelijkgesteld met reclame en dat in het openbaar standpunt enkel wordt aangegeven dat sponsoring een voorbeeld kan zijn van reclame. De verzoekende partijen kunnen enkel vaststellen dat de zienswijze die thans naar voor wordt geschoven, niet blijkt uit het openbaar standpunt waarin duidelijk en ondubbelzinnig wordt gesteld dat “sponsoring [...] reclame uit[maakt] in de zin van het koninklijk besluit”.

e. De samenlezing die het openbaar standpunt maakt van de artikelen 1 en 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, houdt een uitholling in van artikel 3, § 1, van hetzelfde besluit en komt neer op een reclameverbod op de kanalen waar rechtstreekse verslaggeving voor sportwedstrijden wordt uitgezonden voor kansspelen die worden uitgebaat door A+ of B+ vergunninghouders. Dergelijke algemene verbodsbepaling vloeit niet voort uit het koninklijk besluit 25 oktober 2018. De verwerende partijen stellen thans in hun memorie van antwoord dat de passages uit het openbaar standpunt zonder voorwerp zijn geworden, gelet op de vernietiging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Volgens de verwerende partijen zou dit duidelijk blijken uit de bestreden informatieve nota aangezien deze bepaalt dat “de passages uit het Openbaar Standpunt die betrekking hebben op de vernietigde bepalingen zonder voorwerp zijn”. De verwerende partijen verliezen echter uit het oog dat de passage waarop de verzoekende partijen zich baseren, betrekking heeft op artikel 3, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Het was dan ook niet mogelijk voor de verzoekende partijen om uit te maken of deze bewuste passages in het openbaar standpunt al dan niet zonder voorwerp waren geworden, en de bestreden informatieve nota houdt hierover geen verduidelijkingen in.

f. Wat betreft de stortingslimiet uit artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, houdt het openbaar standpunt een verbod in om deze

stortingslimiet te verhogen tot meer dan 500 euro, bij gebrek aan een aangepast informatiesysteem. De verwerende partijen betwisten dat het hier gaat om een verbod, en stellen dat het gaat om een loutere vaststelling dat er nog geen informatiesysteem bestaat, en dat het daarom praktisch niet mogelijk is voor spelers om hun stortingslimiet te verhogen. Artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalt ondubbelzinnig dat een speler een verhoging van zijn stortingslimiet op elektronische wijze kan aanvragen, waarna hij na drie dagen met deze verhoogde limiet kan spelen, op voorwaarde dat hij/zij niet gekend is als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Deze bepaling is in werking getreden op 1 januari 2019. De verzoekende partijen stellen vast dat de toepasselijkheid van artikel 6, § 1, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 gekoppeld wordt aan het al dan niet voorhanden zijn van een systeem voor informatie-uitwisseling, of van de informatisering van de link tussen de Kansspelcommissie en de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank. De visie van de verwerende partijen vindt evenwel geen steun in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 en wijkt hiervan af.

g. Tot slot bepaalt artikel 6, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 dat de online vergunninghouders hun klanten moeten informeren over de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen of weddenschappen middels notificaties en pop-ups. In hun memorie van antwoord, voeren de verwerende partijen aan dat zij niet de intentie hebben om deze modaliteiten verplichtend te maken en dat het hier eens te meer zou gaan om verduidelijkingen over hoe het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 praktisch kan worden toegepast. Nochtans stelt het openbaar standpunt dat uit artikel 6, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 de volgende vereisten kunnen worden afgeleid: (i) minstens de helft van de notificaties moet de vorm aannemen van een pop-up en indien het aantal pop-ups dat aan de klant werd overgemaakt niet minstens de helft bedraagt van het totaal aantal notificaties moet de volgende notificatie de vorm aannemen van een pop-up, (ii) pop-ups en notificaties mogen niet automatisch worden verborgen maar moeten een actie van de speler vereisen en (iii) het lettertype van de tekst van de notificatie of pop-up moet hetzelfde zijn als de hoofdtekst op de website. Zoals uit de gebruikte bewoordingen van het openbaar standpunt blijkt

worden wel degelijk bijkomende modaliteiten verplichtend gesteld die niet voortvloeien uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

14. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen inzake:

- het begrip ‘reclame’ dat in het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt verwezen naar “gepersonaliseerde reclame in de zin van Boek VI of Boek XII van het Wetboek van economisch recht” en dat het feit dat beide definities in elkaars verlengde liggen geen vrijgeleide mag zijn om die definities cumulatief toe te passen;
- de verhoging van de speellimiet dat het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 de toepasselijkheid van artikel 6, § 1, 1^o, b), niet vastkoppelt aan de beschikbaarheid van een systeem voor informatie-uitwisseling of van de informatisering van de link tussen de Kansspelcommissie en de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank en dat ook niet kan worden voorbijgegaan aan het onderscheid dat het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 maakt tussen nieuwe spelers en bestaande spelers die hun stortingslimiet onmiddellijk konden verhogen in toepassing van artikel 13, laatste lid, van het koninklijk besluit;
- de notificaties en pop-ups dat zij nota nemen van het niet-bindende karakter van deze aanbevelingen en het gebrek aan verordenend karakter van het openbaar standpunt.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel(onderdeel)

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

B. Gegrondheid van het middel(onderdeel)

Inzake het begrip ‘reclame’

16. 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.^[...]”.

17. 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.

18. 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. De vaststelling dat in het bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020 vernietigde artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 werd verwezen naar “gepersonaliseerde reclame in de zin van Boek VI of Boek XII van de Wetboek van economisch recht” en de bewering dat de begripsomschrijving in het openbaar standpunt steunt op een gecombineerde lezing van voornoemde wetsbepalingen, nemen niet weg dat de in het openbaar standpunt gehanteerde begripsomschrijving van reclame niet fundamenteel afwijkt van de spraakgebruikelijke betekenis van die term en daarom niet als normatief kan worden opgevat.

Inzake het toepassingsgebied van de reclameregels

19. 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”.

20. 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.

Inzake het begrip ‘gepersonaliseerde reclame’

21. Volgens het openbaar standpunt is er sprake van gepersonaliseerde reclame als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 indien de boodschap reclame is in de zin van hetzelfde

besluit en de reclame op individuele wijze is gericht aan de persoon van de ontvanger.

22. Deze passage van het openbaar standpunt is zonder voorwerp ingevolge de vernietiging van artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020. Voor de duiding van de gevolgen van het voornoemde arrest heeft de Kansspelcommissie de informatieve nota nr. 15 opgesteld waarin wordt aangegeven dat “de passages in het openbaar standpunt [...] die betrekking hebben op de vernietigde bepalingen zonder voorwerp [worden]”. Bijgevolg is ook de kritiek van de verzoekende partijen op deze passages zonder voorwerp.

Inzake het begrip ‘sponsoring’

23. In het openbaar standpunt wordt sponsoring omschreven als “een transactie [...] die gericht is op de creatie van een promotionele associatie tussen de sponsor(s) (en/of één of meerdere van zijn producten) en een sponsoringobject”. Tevens wordt gesteld dat sponsoring reclame uitmaakt in de zin van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

24. Artikel 10 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bepaalt dat de houders van een aanvullende vergunning klasse F1+ op geen enkele manier reclame mogen maken voor henzelf of voor de producten van kansspelen of weddenschappen die zij aanbieden op de spelersuitrusting en het spelersmateriaal van minderjarige sportploegen”. Voormelde bepaling is toereikend om te concluderen dat volgens het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 sponsoring een bijzondere vorm van reclame is. Op dit punt voegt het openbaar standpunt dan ook geen nieuwe regels toe aan de rechtsorde.

Inzake het reclameverbod tijdens de rechtstreekse verslaggeving van sportwedstrijden

25. Artikel 3, § 1, 1°, 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”.

26. 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”.

27. 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 technologie-neutraliteit 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”.

28. De passage van het openbaar standpunt over de ‘Toepassing op kansspelen uitgebaat door de houders van een vergunning A+ en B+’ is zonder voorwerp ingevolge de vernietiging van artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 bij arrest nr. 246.998 van 6 februari 2020. Voor de duiding van de gevolgen van het voornoemde arrest heeft de Kansspelcommissie

de informatieve nota nr. 15 opgesteld waarin wordt aangegeven dat “de passages in het openbaar standpunt [...] die betrekking hebben op de vernietigde bepalingen zonder voorwerp [worden]”. Bijgevolg is ook de kritiek van de verzoekende partijen op die passages zonder voorwerp.

Inzake de verhoging van de speellimiet

29. 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.

30. 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”.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

Inzake de notificaties en pop-ups

35. 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”.

36. 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.^[...].

37. 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. Volgens de verzoekende partijen heeft de Kansspelcommissie in het openbaar standpunt 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.

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.

Conclusie

38. Het eerste onderdeel van het derde middel wordt verworpen.

B. Zesde middel

Standpunt van de partijen

39. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden beslissingen artikel 60 van de kansspelwet en de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 miskennen door een ruimere definitie van het begrip 'bonus' voorop te stellen. Dit begrip wordt door de Kansspelcommissie ruimer geïnterpreteerd dan een "gratis geschenk of een geschenk onder de marktwaarde", zoals omschreven in artikel 60 van de kansspelwet. Nochtans oordeelde de Raad van State in het arrest Fremoluc dat een bonus in het licht van artikel 60 van de kansspelwet moet worden geïnterpreteerd. Omwille hiervan, menen de verzoekende partijen dat het openbaar standpunt dient vernietigd te worden, of minstens buiten toepassing dient verklaard te worden op basis van artikel 159 van de Grondwet.

Ook de informatieve nota nr. 14 geeft een invulling aan het begrip 'bonus' die ruimer is dan de omschrijving van artikel 60 van de kansspelwet vooropstelt, en legt een ruimere verbodsbepaling op: artikel 60 van de kansspelwet verbiedt enkel om gratis, of onder de marktprijs, geschenken aan te bieden aan het cliënteel van klasse II, III en IV inrichtingen. Dergelijk verbod wordt niet opgelegd ten aanzien van het cliënteel van klasse I inrichtingen (met name: de casino's). Zo bepaalt artikel 60 van de kansspelwet expliciet dat het toegelaten is om geschenken

aan te bieden aan het cliënteel van klasse I inrichtingen tot een maximumbedrag van 400 euro per twee maanden en per speler. Toch stelt de informatieve nota nr. 14 op algemene wijze dat het voor houders van een aanvullende vergunning verboden is om gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm aan te bieden, en dat dit geldt ten aanzien van alle spelers van online kansspelen, zonder dat hierbij een onderscheid wordt gemaakt tussen klasse I inrichtingen, en de klasse II, III of IV inrichtingen. Hierdoor schendt de informatieve nota artikel 60 van de kansspelwet. Dergelijk algemeen verbod kan ook niet worden afgeleid uit het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Artikel 5 van dit besluit beperkt reclame voor online kansspelen die uitgebaat worden door A+, B+ of F1+ vergunninghouders. Dit artikel houdt echter evenmin een algemeen verbod in op het aanbieden van bonussen.

40. De verwerende partijen antwoorden dat de verzoekende partijen uit het oog verliezen dat de Kansspelcommissie een interpretatie geeft, net omwille van het feit dat de Koning heeft nagelaten om een duidelijke definitie te formuleren. De Kansspelcommissie geeft louter aan hoe zij het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 interpreteert zonder zelf iets toe te voegen. Het openbaar standpunt is in lijn met artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit waarin sprake is van bonussen “in enigerlei vorm”. Dit wijst op een zo ruim mogelijke interpretatie van het begrip bonus. De restrictieve interpretatie die de verzoekende partijen aanvoeren is te restrictief gelet op de doelstelling tot bescherming van de spelers.

41. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen dat een bonus moet worden opgevat als een geschenk in de zin van artikel 60 van de kansspelwet en dat zowel in het openbaar standpunt als in de informatieve nota nr. 14 een veel ruimere invulling wordt gegeven van het begrip ‘bonus’.

Beoordeling

42. 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.

43. 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 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”.

44. 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.

45. 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”.

46. 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 het licht van het algemeen verbod van artikel 60, eerste lid, van de kansspelwet om aan het cliënteel “geschenken” aan te bieden, dat eveneens van toepassing is op online kansspelen en weddenschappen, valt nog minder in te zien waarom het openbaar standpunt uitdrukking zou geven aan een te ruime opvatting van het begrip ‘bonus’.

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.

47. In de informatieve nota nr. 14 worden de gevolgen geschetst van arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020. In die nota wordt onder meer gesteld dat het arrest impliceert dat “het voor de houders van een aanvullende vergunning verboden [is] om gratis speldeelnames of bonussen in enigerlei vorm aan [te] bieden” en dat het “verbod in artikel 60 van de Kansspelwet [...] onverkort [geldt] ten aanzien van de spelers van kansspelen uitgebaat via informatiemaatschappij-instrumenten”. De inhoud van de informatieve nota nr. 14 doet niet blijken van het opleggen van een rechtsregel noch van een dwingende interpretatie van een rechtsregel.

48. Het zesde middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.800 euro, elk voor een negende, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

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