

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.692 van 7 oktober 2022
in de zaak A. 230.169/VII-40.761**

In zake : 1. de NV EURAUTOMAT
 2. de VZW UBA-BNGO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Van Damme
 kantoor houdend te 8200 Brugge
 Rijsselstraat 274
 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
advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 februari 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Kansspelcommissie van 26 november 2019 “tot wijziging van het Keuringsprotocol van kansspelautomaten bestemd voor exploitatie in de kansspelinrichtingen klasse III (Horeca)” en van het besluit van de Kansspelcommissie van dezelfde datum “dat er geen modelgoedkeuring voor klasse III zal uitgereikt worden voor een toestel van klasse III indien de *cashless* functionaliteit nog aanwezig is in de machine”.

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 24 februari 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 maart 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dries Pattyn, die *loco* advocaat Yves Van Damme verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Regelgevend kader en feiten

3.1. De wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) bevat een hoofdstuk V met als opschrift ‘Verkoop, verhuur, leasing, levering,

terbeschikkingstelling, invoer, uitvoer, productie, diensten inzake onderhoud, herstelling en uitrusting van kansspelen’.

Artikel 52 van de kansspelwet, dat behoort tot voormeld hoofdstuk, verleent aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid om elk model van een toestel goed te keuren dat in België kan worden verkocht of geëxploiteerd.

Deze bepaling luidt als volgt:

“Elk model van materiaal of van toestel dat met het oog op het gebruik door een vergunninghouder bepaald in deze wet, is ingevoerd of vervaardigd binnen de grenzen en voorwaarden vastgesteld in een vergunning klasse E, moet, teneinde op het Belgische grondgebied te kunnen worden verkocht of geëxploiteerd, goedgekeurd worden door de commissie op basis van de controles uitgevoerd door een van de instanties die vermeld zijn in het tweede lid van onderhavig artikel. Als bewijs van de goedkeuring wordt een goedkeuringsattest uitgereikt.

De controles op basis waarvan de goedkeuring wordt verleend, worden uitgevoerd:

- hetzij door de dienst technische evaluaties van de kansspelcommissie;
- hetzij door een instelling die hiertoe geaccrediteerd is in het raam van de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling of geaccrediteerd is in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een ander land dat partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, onder toezicht van de dienst Technische evaluaties van de kansspelcommissie;

De controles bij de ingebruikneming en bij het gebruik van het materiaal of van de toestellen bedoeld in het eerste lid worden eveneens uitgevoerd door de instanties bedoeld in het tweede lid”.

Artikel 59 van de kansspelwet bepaalt:

“Aan de reële kansspelen mag alleen worden deelgenomen met contant betaalde speelpenningen en -fiches, die eigen zijn aan de spelinrichting en uitsluitend binnen haar muren door haar personeel worden uitgereikt, of met muntstukken. Deze bepaling geldt niet voor de deelname aan weddenschappen”.

3.2. Het koninklijk besluit van 21 februari 2003 ‘betreffende de controleprocedures die aan de erkenning voorafgaan, de regels van toezicht op en controle van de kansspelen’ stelt de procedure vast voor de modelgoedkeuring.

3.3. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 ‘betreffende de werking van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III’ (hierna: het koninklijk besluit van 11 juli 2003) bepaalt de voorwaarden waaraan speelapparaten in de kansspelinrichtingen klasse III moeten voldoen. Actueel gelden de volgende voorwaarden:

- “1° ze mogen niet uitgerust zijn met een automatisch betalingsmechanisme;
- 2° de basisinzet, dat wil zeggen het minimumbedrag dat nodig is om het toestel in werking te brengen, is beperkt tot 25 cent, de minimuminzet is gelijk aan de basisinzet en de maximuminzet is gelijk aan vijftientig maal de basisinzet;
- 3° er kan per spel maar één bijkomende bal worden verkregen, tegen een prijs die uitdrukkelijk op het toestel vermeld staat en die niet hoger mag zijn dan vijftientig maal de basisinzet;
- 4° de maximuminzet moet de mogelijkheid bieden om een maximale winst te boeken;
- 5° het inzetten geschiedt door op een daartoe bestemde knop aan het toestel evenveel keer te drukken als de basisinzet in de gekozen inzet gaat;
- 6° het toestel kan enkel in werking worden gesteld door er muntstukken ter waarde van ten hoogste 2 euro in te steken;
- 7° geen enkele vorm van afstandsbediening mag het toestel bedienen;
- 8° elk toestel moet opnieuw kunnen starten zonder verlies van gegevens na een stroomonderbreking;
- 9° het toestel dient uitgerust te zijn met een mechanisme dat belet dat er meer geld dan de maximuminzet kan worden ingestoken;
- 10° het toestel dient uitgerust te zijn met een elektronische-identiteitskaartlezer;
- 11° het toestel kan enkel in werking worden gesteld wanneer de elektronische identiteitskaart van de meerderjarige speler wordt ingebracht. Indien de speler niet over een elektronische identiteitskaart beschikt, kan de exploitant het toestel in werking stellen door middel van een uitbaterskaart na verificatie van de leeftijd van de potentiële speler;
- 12° het toestel dient uitgerust te zijn met een General Packet Radio Service (GPRS) die dagelijks de cijfers doorstuurt naar de Kansspelcommissie en de server van de E-vergunninghouder of via een beveiligde internetverbinding die het toestel rechtstreeks verbindt met de server van de E-vergunninghouder”.

Voor speelapparaten met verminderde inzet, bedoeld in artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 2 maart 2004 ‘tot vaststelling van de lijst waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III’, gelden de volgende voorwaarden:

- “1° de maximale inzet, dat wil zeggen het maximale bedrag dat nodig is om het toestel in werking te brengen, is beperkt tot 50 cent;

- 2° de maximale winst die met deze inzet behaald kan worden, is gelijk aan 6,20 euro per spel;
 - 3° de machine kan enkel in werking worden gesteld met muntstukken van maximum 2 euro;
 - 4° elk spel moet onafhankelijk zijn van elk spel, het is strikt verboden de speler de mogelijkheid te bieden zijn om winst opnieuw in te zetten;
 - 5° tellers die de winsten verzamelen om de inzet te verhogen voor volgende spelen zijn verboden;
 - 6° indien elementen aan de speler voorgesteld worden die afhankelijk zijn van het toeval, moet het toevalskarakter hiervan gegarandeerd zijn;
 - 7° na een stroomonderbreking elk toestel moet te kunnen heropstarten zonder verlies van gegevens;
 - 8° elk toestel moet uitgerust zijn met een mechanisme dat een inwerkingstelling verhindert bij een inworp boven de 20 euro;
 - 9° het automatisch toestel dient uitgerust te zijn met een elektronische identiteitskaartlezer (eID) en kan enkel in werking worden gesteld wanneer de elektronische identiteitskaart van de meerderjarige speler wordt ingebracht. Indien de speler niet over een elektronische identiteitskaart beschikt, kan de exploitant het toestel in werking stellen door middel van een uitbaterskaart na verificatie van de leeftijd van de potentiële speler;
 - 10° het automatisch toestel dient uitgerust te zijn met een General Packet Radio Service (GPRS) die dagelijks de cijfers doorstuurt naar de Kansspelcommissie en de server van de E-vergunninghouder of via een beveiligde internetverbinding die het toestel rechtstreeks verbindt met de server van de E-vergunninghouder;
 - 11° de machine dient voorzien te zijn van tellers voor het totaal van de inzetten, het totaal van de winsten, het aantal gespeelde partijen en de gecumuleerde speltijd van ieder spel;
 - 12° de machine dient voorzien te zijn van een module ‘elektronische handtekening’;
 - 13° de settings die een invloed kunnen hebben op de resultaten van de evaluatie, moeten in de software permanent zijn vastgelegd;
 - 14° als er geen spelpartij actief is, moet door een actie op de knop ‘collect’ het serienummer, de softwareversie, de softwarehandtekening van de week en het dossiernummer zichtbaar worden gemaakt;
 - 15° een machine mag maximum vijf verschillende spelen bevatten.
- De uitbater van de drankgelegenheid of kansspelinrichting klasse III mag geen toegang hebben tot de software van de machine”.

Op grond van dezelfde bepaling van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 komt het aan de Kansspelcommissie toe om een technisch protocol op te stellen dat de volgende elementen bevat:

- “1° inhoud van dit protocol;
- 2° definities en afkortingen;
- 3° dossiersamenstelling;
- 4° algemene vereisten;
- 5° controle van de maximumlimieten;

- 6° interne statistiek met betrekking tot tellers;
- 7° vereisten ticketsysteem;
- 8° doorzending van de gegevens via General Packet Radio Service (GPRS) of beveiligde internet connectie;
- 9° beschrijving elektronische handtekening en de settings;
- 10° identificatie van de automatische toestellen op hun exacte locatie;
- 11° technische berekening van het uitkeringspercentage aan de spelers;
- 12° beschikbaarheid tellers”.

3.4. Doorheen de jaren zijn er opeenvolgende keuringsprotocollen opgesteld. Zo stelt het keuringsprotocol van kansspelautomaten bestemd voor exploitatie in de kansspelinrichtingen klasse III (Horeca), versie 3.0 van 1 januari 2019, het volgende over de keuringseisen van het *cashless* systeem:

“3° de machine kan enkel in werking worden gesteld met muntstukken van maximum 2 euro;

Toelichting :

De inworp mag via een cashless systeem gebeuren. In dit geval moet het cashless systeem aan de eisen vermeld in het informaticaprotocol voldoen. (de biljettenlezer kan fungeren als cashless betaalterminal).

Het plaatsen van een inzet (actie op de knop ‘stake’) kan het begin van een partij uitlokken (‘start’).

De knop ‘same bet’ is toegelaten. Om echter een nieuwe partij te kunnen starten (zelfs na een Tilt) moet minstens één bal zijn normale route afgelegd hebben.

”.

3.5. In de informatieve nota van de Kansspelcommissie van 26 juni 2019 wordt een voorstel tot wijziging van het keuringsprotocol meegedeeld.

3.6. Na overleg met de betrokken sector beslist de Kansspelcommissie op 26 november 2019 dat voor de bingo’s het *cashless* systeem wordt afgeschaft, na een overgangsperiode van één jaar alle bestaande toestellen moeten zijn aangepast, geen nieuwe bingotoestellen met *cashless* systemen worden goedgekeurd en de afschaffing van het *cashless* systeem zal worden uitgebreid naar machines met verminderde inzet.

Dit zijn de thans bestreden besluiten.

3.7. De Kansspelcommissie stelt op 11 december 2019 een informatieve nota op over de aanpassingen van de protocollen klasse III. In die informatieve nota wordt het volgende meegedeeld:

“1. Tijdens de vergadering van 26 november 2019, heeft de commissie de voorstellen tot wijziging van het protocol klasse III, gepubliceerd op de website, gevalideerd: geen enkel cashless systeem is nog toegestaan op de bingo's en de maximale inzet zal beperkt worden tot 12,50€. Er zal een overgangperiode toegekend worden, waarbij alle bingo's zullen moeten aangepast zijn tegen ten laatste 1/1/2021.

2. De verwijdering van het cashless systeem zal worden uitgebreid naar de machines met verminderde inzet. Een sectorvergadering zal plaatsvinden op vrijdag 10 januari 2020 om 10 uur om de sector de gelegenheid te geven om te reageren. De deelnemers (maximum 2 per organisatie) wordt gevraagd om zich in te schrijven via een mail aan verification@gamingcommission.be met als onderwerp: 'Réunion secteur/Sectorvergadering' (gelieve de naam van iedere deelnemer te vermelden). De sector wordt uitgenodigd om zijn eventuele opmerkingen en voorstellen over te maken (via hetzelfde e-mailadres en met hetzelfde onderwerp) vóór 31 december 2019. De aanvragen voor inschrijvingen en de opmerkingen die ons bereiken na deze datum zullen niet meer in overweging worden genomen.

3. De commissie heeft eveneens beslist op 26/11/2019 dat er geen modelgoedkeuring voor klasse III zal uitgereikt worden voor een toestel van klasse III indien de cashless functionaliteit nog aanwezig is in de machine.

4. De nieuwe protocollen voor klasse III zullen vanaf 16 december beschikbaar zijn op de website van de commissie”.

3.8. Vervolgens worden de in de informatieve nota aangekondigde wijzigingen uitgewerkt in het keuringsprotocol 'van kansspelautomaten bestemd voor exploitatie in de kansspelinrichtingen klasse III (Horeca) - gecoördineerde tekst - Versie 3.1 van 1 januari 2020' dat voortaan bepaalt:

“6) het toestel kan enkel in werking worden gesteld door er muntstukken ter waarde van ten hoogste 2 euro in te steken;

Toelichting :

Het plaatsen van een inzet (actie op de knop 'stake') kan het begin van een partij uitlokken ('start').

De knop 'same bet' is toegelaten. Om echter een nieuwe partij te kunnen starten (zelfs na een Tilt) moet minstens één bal zijn normale route afgelegd hebben.

”.

IV. Verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep

4. In hun memorie van wederantwoord vragen de verzoekende partijen de uitbreiding van het voorwerp van hun beroep tot het besluit van de Kansspelcommissie van 30 juni 2020 “zoals bekendgemaakt in de Informatieve nota van 30 juni 2020 - Nummer 18 - cashless in kansspelinrichtingen klasse III”.

Beoordeling

5. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement) moet het voorwerp van het beroep in het inleidend verzoekschrift worden aangegeven. In beginsel kan het later in het geding niet meer worden gewijzigd, nu een latere wijziging niet alleen strijdig zou zijn met dit voorschrift, maar ook met het beginsel van het contradictoire debat, met de rechten van verdediging van de verwerende partij en van de belanghebbenden, kortom met een fair verloop van de rechtsstrijd. Wanneer een verzoekende partij een andere handeling wil aanvechten, dient dit in beginsel te gebeuren door een nieuw beroep in te stellen, en dit met inachtneming van de opgelegde vorm- en termijnvoorschriften.

Het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring mag evenwel in de loop van het geding worden uitgebreid tot rechtshandelingen waarvan in het inleidend verzoekschrift niet de nietigverklaring werd gevorderd, doch die het logische en noodzakelijke gevolg van de bestreden handeling zijn. Latere, op een bestreden besluit steunende handelingen die niet het logische en noodzakelijke gevolg van dat besluit zijn, kunnen eveneens nietig worden verklaard, maar in dat geval vereist de rechtszekerheid dat ze aangevochten worden binnen de termijn die gesteld is om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, hetzij met een verzoekschrift tot nietigverklaring, hetzij met een processtuk dat rechtsgeldig en binnen de gestelde termijn is ingediend.

6. Met de informatieve nota nr. 18 van 30 juni 2020 heeft de Kansspelcommissie meegedeeld dat de datum waarop de in gebruik zijnde *cashless* systemen op bingo's en machines met verminderde inzet moeten worden verwijderd, wegens “de Covid19 epidemie en de sanitaire en economische gevolgen die deze met zich meebrengt” wordt uitgesteld tot 30 juni 2021.

Het door de informatieve nota nr. 18 van 30 juni 2020 verleende uitstel is onlosmakelijk verbonden met de initieel bestreden besluiten waarbij het gebruik van *cashless* systemen wordt verboden.

7. Het verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep wordt ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Afschriften van de bestreden beslissingen

8. De verwerende partijen werpen op dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat bij het inleidend verzoekschrift, in strijd met artikel 3 van het algemeen procedurereglement, geen afschrift van de bestreden besluiten van de Kansspelcommissie van 26 november 2019 is gevoegd, maar enkel de informatieve nota van 11 december 2019 waarbij de inhoud van de bestreden besluiten van 26 november 2019 wordt bekendgemaakt.

Beoordeling

9. De verzoekende partijen hebben bij het verzoekschrift de informatieve nota van 11 december 2019 gevoegd waaruit de bestreden besluiten van de Kansspelcommissie van 26 november 2019 blijken. Er is bijgevolg voldaan aan de verplichting zoals bepaald in artikel 3, 3°, van het algemeen procedurereglement. Het voorwerp van het beroep kan overigens des te minder onduidelijk zijn geweest voor de verwerende partijen, nu zijzelf een afschrift van de bestreden besluiten bijbrengen.

10. De exceptie wordt verworpen.

B. Belangexceptie

11. Ten aanzien van de tweede verzoekende partij wordt opgeworpen dat de bestreden besluiten haar niet persoonlijk en rechtstreeks raken. Volgens de verwerende partijen wordt ook niet verduidelijkt hoe en in welke mate de belangen van de leden van de tweede verzoekende partij ongunstig geraakt zouden worden door de bestreden besluiten. Zo wordt in het verzoekschrift op geen enkele wijze uiteengezet hoe de bestreden besluiten, in het bijzonder wat betreft het verbod op het gebruik van een *cashless* systeem, voor de leden van de tweede verzoekende partij nadelige gevolgen zouden kunnen hebben. Derhalve toont de tweede verzoekende partij niet aan dat haar leden rechtstreeks en ongunstig in hun beroepsbelangen geraakt worden.

12. In hun laatste memorie breiden de verwerende partijen de exceptie uit tot het in rechte vereiste belang van de eerste verzoekende partij. Zij zou namelijk niet aantonen dat haar bingotoestellen en de bingotoestellen van haar leden conform zijn aan de vereiste van contante betaling met speelpenningen of met muntstukken, zoals vooropgesteld door artikel 59 van de kansspelwet, meer bepaald dat “een bingospel enkel maar in werking kan gezet worden met munten van maximum 2 € dan wel met andere fysische dragers, nl. speelpenningen of fiches met een tegenwaarde van 2 €”. De verwerende partijen menen dat er sprake is van een “strijdigheid van de actuele vermarkte *cashless* bedienbare bingo’s met de kansspelwet”, zodat het belang dat erin bestaat om “wetstrijdige bingotoestellen op de markt te brengen” als onwettig moet worden aangemerkt.

Beoordeling

13. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk voor de Raad van State niet ter behartiging van haar persoonlijk belang optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat haar maatschappelijk

doel door de bestreden handeling kan worden geraakt en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

14. De tweede verzoekende partij treedt in rechte op als beroepsvereniging om “de persoonlijke rechten van haar leden te verdedigen”.

Haar maatschappelijk doel is overeenkomstig artikel 3 van de statuten gericht op “het onderzoek, de verdediging, de ontwikkeling en de coördinatie van de beroepsbelangen van haar leden in de sector van de automaten in de meest uitgebreide zin”. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van haar statuten heeft zij tot doel “als beroepsvereniging haar medewerking en bijstand te verlenen, de belangen van de leden te verdedigen en te vertegenwoordigen bij derden”. Luidens artikel 6.2 van de statuten moeten de leden “[h]ouder zijn van een licentie B of E, afgeleverd door de Kansspelcommissie”.

Het maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij is van bijzondere aard en onderscheiden van het algemeen belang.

15. De vergunning klasse E is op grond van artikel 25.5 van de kansspelwet, nodig voor “de verkoop, de verhuur, de leasing, de levering, de terbeschikkingstelling, de invoer, de uitvoer en de productie van kansspelen, de diensten inzake onderhoud, herstelling en uitrusting van kansspelen”.

Aangezien de bestreden besluiten *cashless* systemen verbieden op bingo’s die door de vergunninghouders klasse E op de markt worden gebracht, beschikt de tweede verzoekende partij over het vereiste collectief belang om tegen de bestreden beslissingen op te komen.

16. In hun laatste memorie breiden de verwerende partijen de belangexceptie uit tot beide verzoekende partijen en betogen zij dat een onwettig belang wordt nagestreefd door bingotoestellen op de markt te willen brengen waarvan het gebruik niet toegelaten is op grond van artikel 59 van de kansspelwet.

Er dient te worden vastgesteld dat de verwerende partijen deze exceptie reeds hadden kunnen aanvoeren in de memorie van antwoord. Deze nieuwe exceptie kan door de verwerende partijen niet voor het eerst in de laatste memorie worden opgeworpen. Dergelijke handelwijze is immers dilatoir en schendt de rechten van verdediging van de andere partijen en het beginsel van de wapengelijkheid en is derhalve in strijd met de regels van een behoorlijke procesvoering. Overigens komt het niet aan de Raad van State toe om in het kader van voorliggend geding te onderzoeken of de bingotoestellen van het model ‘Ultra Seven’, die de eerste verzoekende partij vermarkt of wil vermarkten en die uitgerust zouden zijn met een automatische geldwisselaar (of grafische *wallet*), al dan niet, zowel in technisch als in juridisch opzicht, voldoen aan artikel 59 van de kansspelwet.

17. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

18. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 59 van de kansspelwet.

De verzoekende partijen betogen dat deze bepaling het gebruik van *cashless* systemen toestaat naast het gebruik van muntstukken. Ook de Kansspelcommissie zou deze visie hebben onderschreven in haar jaarverslag van 2004 over het toenmalige artikel 5. b) van het koninklijk besluit van 22 december 2000 ‘betreffende de werkingsregels van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse II’.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat de wetgever onlangs nog een amendement van de kansspelwet, dat ertoe strekte om *cashless* systemen op kansspelautomaten klasse III te verbieden, resoluut heeft verworpen. Doordat de bestreden besluiten ertoe leiden dat geen enkel *cashless* systeem meer

toegestaan zal zijn voor bingo's en voor automatische kansspelen met verminderde inzet, schenden zij artikel 59 van de kansspelwet.

De verzoekende partijen menen dat de artikelen 1, § 1, 6°, en 1, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 bepalingen bevat die strijdig zijn met artikel 59 van de kansspelwet. Bijgevolg moeten de voornoemde bepalingen van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 buiten toepassing worden gelaten op grond van artikel 159 van de Grondwet.

19. De verwerende partijen werpen op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel, aangezien zij niet aantonen dat de door hen vermarkte of geëxploiteerde bingotoestellen voldoen aan artikel 59 van de kansspelwet.

Ten gronde argumenteren zij dat artikel 59 van de kansspelwet verfijnd werd door artikel 1, § 1, 6°, en § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 en door dit koninklijk besluit enkel nog het inwerkingstellen van een speelapparaat middels muntstukken ter waarde van hoogstens 2 euro is toegelaten. Artikel 59 van de kansspelwet biedt geen wettelijke grondslag voor een volkomen *cashless* systeem. Bovendien muntstukken zijn enkel contant betaalde speelpenningen en -fiches toegelaten. Dit zijn niet meer de systemen die anno 2020 op de markt zijn. Het gaat om 'speelkaarten' of 'e-wallets' (= elektronische portefeuille) die opgeladen worden via elektronische betaalmechanismen en betaalkaarten en waarvan het opgeladen bedrag niet rechtstreeks de tegenwaarde uitmaakt van de inzet. Van met contanten betaalde speelpenningen of -fiches, eigen aan de kansspelinrichting, is geen sprake.

20. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de Kansspelcommissie al jaar en dag exact dezelfde interpretatie van artikel 59 van de kansspelwet aanhoudt als zij in het verzoekschrift tot nietigverklaring verdedigen. Zulks blijkt ook uit het verslag van de vergadering van de Kansspelcommissie waarop de thans bestreden besluiten zijn genomen: "Secretariaat: Het is vervelend dat het niet conform KB is, maar het is niet noodzakelijk tegengesteld aan artikel 59 van de Kansspelwet en het gebruik van

jetons. Het probleem zit ook bij de andere klassen en toestellen wedkantoren. De KSC kan dit dan ook onderzoeken voor de andere klassen. Als de bezorgdheid is dat er meer aanzetten is tot spelen dan is die bezorgdheid er ook voor machines met verminderde inzet, voor de klassen II en voor de toestellen in wedkantoren. Dan zou daar ook het verbod op cashless moeten worden doorgetrokken”. Hieruit blijkt duidelijk dat zelfs het secretariaat van de Kansspelcommissie de mening is toegedaan dat *cashless* betaalsystemen in overeenstemming kunnen zijn met artikel 59 van de kansspelwet, voor zover zij geen gebruik maken van krediet(kaarten). De verwerende partijen schijnen nu plots van mening te zijn dat artikel 59 van de kansspelwet geen “volkomen cashless systeem” zou toelaten. De verwarring die bestaat in hoofd van de verwerende partijen heeft tot gevolg dat de bestreden besluiten bepaalde systemen die geen “volkomen cashless systemen” zijn, met name *e-wallets*, en die bijgevolg volgens de verwerende partijen wel toegelaten zouden zijn onder artikel 59 van de kansspelwet, toch verboden worden. Als de verwerende partijen inderdaad menen dat artikel 59 van de kansspelwet zo geïnterpreteerd moet worden dat volledig *cashless* betaalsystemen verboden zijn en enkel betaalsystemen toegelaten zijn die minstens gedeeltelijk van cash gebruik maken, dan nog moet vastgesteld worden dat systemen die uitsluitend met cashgeld opgeladen worden, zoals de elektronische portefeuille of *e-wallet*, door de bestreden besluiten verboden worden.

21. In hun laatste memorie merken de verwerende partijen nog op dat in elk geval vastgesteld moet worden dat het gebruik van een *e-wallet*, met daarin een speelgoed, onwettig is. Om die reden vragen zij de nietigverklaring van de bestreden besluiten te beperken.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

22. Zoals reeds werd vastgesteld bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep worden de verzoekende partijen rechtstreeks geraakt door de met de bestreden besluiten opgelegde beperkingen van de *cashless* functionaliteit op bingo-toestellen.

23. Het middel dat ertoe strekt die beperkingen ongedaan te maken, is ontvankelijk.

B. Gegrondheid van het middel

24. Artikel 59 van de kansspelwet bepaalt:

“Aan de reële kansspelen mag alleen worden deelgenomen met contant betaalde speelpenningen en -fiches, die eigen zijn aan de spelinrichting en uitsluitend binnen haar muren door haar personeel worden uitgereikt, of met muntstukken. Deze bepaling geldt niet voor de deelname aan weddenschappen”.

Aldus staat artikel 59 van de kansspelwet twee mogelijkheden toe om deel te nemen aan reële kansspelen, enerzijds met contant betaalde speelpenningen en -fiches, de zogenaamde *cashless* systemen, en anderzijds met muntstukken. De beperking van de wijze van betaling voor de deelname aan reële kansspelen betreft een maatregel ter bescherming van de spelers en heeft specifiek tot doel “het automatisme tussen geld en spelen te doorbreken” (*Parl.St.* Senaat 1997-1998, nr. 1-419/4, 38).

25. De bestreden besluiten hebben tot gevolg dat geen enkel *cashless* systeem nog toegelaten is op bingotoestellen. Er zal immers geen modelgoedkeuring voor klasse III uitgereikt worden voor een toestel van klasse III indien de *cashless* functionaliteit nog aanwezig is in de machine. De bestreden besluiten zijn dan ook strijdig met artikel 59 van de kansspelwet in zoverre zij het gebruik van contant betaalde speelpenningen en -fiches als *cashless* systeem uitsluiten. De Kansspelcommissie beschikt over geen enkele wettelijke delegatie om middels het uitvaardigen van een informatieve nota afbreuk te doen aan de draagwijdte van artikel 59 van de kansspelwet wat betreft de toegelaten betalingsfunctionaliteiten voor deelname aan het spel.

26. In zoverre artikel 1, § 1, 6°, en § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 bepaalt dat de erin bedoelde speelapparaten enkel in werking kunnen worden gesteld door er muntstukken ter waarde van maximaal

2 euro in te steken, wordt vastgesteld dat deze bepalingen op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden gelaten omdat ze strijden met artikel 59 van de kansspelwet.

27. Om tot de gegrondheid van het middel te besluiten is niet vereist dat de Raad van State ook uitspraak zou doen over de vraag of het gebruik van een zogenaamde *e-wallet*, al dan niet ingepast kan worden in de door artikel 59 van de kansspelwet vermelde mogelijkheden om aan reële kansspelen te kunnen deelnemen.

28. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Kansspelcommissie van 26 november 2019 “tot wijziging van het Keuringsprotocol van kansspelautomaten bestemd voor exploitatie in de kansspelinrichtingen klasse III (Horeca)”, het besluit van de Kansspelcommissie van dezelfde datum “dat er geen modelgoedkeuring voor klasse III zal uitgereikt worden voor een toestel van klasse III indien de *cashless* functionaliteit nog aanwezig is in de machine” en de beslissing van de Kansspelcommissie van 30 juni 2020 “zoals bekendgemaakt in de informatieve nota van 30 juni 2020 - nummer 18 - *cashless* in kansspelinrichtingen klasse III”.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissingen.

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

4. De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams