

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.269 van 6 februari 2025
in de zaak A. 233.649/VII-41.113**

In zake : 1. de NV ROCOLUC
 2. de NV FREMOLUC
 3. F.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten François Tulkens, Lola Malluquin en Laure Proost
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 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 Philippe Levert
 kantoor houdend te 1180 Ukkel
 De Frélaan 229
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrik De Maeyer
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7

Tussenkommende partij:

UNIBET BELGIUM LIMITED
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joos Roets
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Paepe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Lakensestraat 88

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 mei 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Kansspelcommissie van 20 januari 2021 waarbij aan Unibet Belgium Limited een aanvullende vergunning F1+ wordt verleend voor het inrichten van weddenschappen via de domeinnaam ‘www.sports.unibet.be’.

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.

Unibet Belgium Limited heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 augustus 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft op 29 november 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laure Proost, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaten Philippe Levert en Patrik De Maeyer verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Joos Roets, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 Feiten

3.1. Bij arrest nr. 108/2018 van 19 juli 2018 vernietigt het Grondwettelijk Hof de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) “in zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL’s niet verbiedt”.

In het arrest stelt het Grondwettelijk Hof onder meer:

“Die vernietiging heeft tot gevolg dat de Kansspelcommissie niet verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL’s kan verlenen.”

3.2. Op 19 april 2021 stelt de nv Rocoluc een vordering tot uitlegging in bij het Grondwettelijk Hof van inzonderheid de zinsnede “via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL’s” in het dictum van arrest nr. 108/2018 van 19 juli 2018.

Over dit verzoek oordeelt het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 122/2022 van 13 oktober 2022 als volgt:

“[...] Bij zijn vernietigingsarrest nr. 108/2018 heeft het Hof geoordeeld dat de wet van 7 mei 1999 verbiedt om spelen en weddenschappen van verschillende aard op dezelfde fysieke plaats aan te bieden, dat het aanbod van kansspelen in de reële wereld vergelijkbaar is met het aanbod van

kansspelen in de virtuele wereld en dat de wet van 7 mei 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre zij de cumulatie, door verschillende houders, van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt.

[...] Uit de voorgaande overwegingen blijkt dat de woorden « via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's » in het dictum van het arrest nr. 108/2018 zo moeten worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op het verbod van cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de URL's die met die domeinnaam zijn verbonden.

Voor het overige kan het verzoek van de [nv Rocoluc] dat ertoe strekt de woorden in het dictum « via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's » in die zin uit te leggen dat ze elke cumulatie verbieden « 'op eenzelfde internetsite', in de gebruikelijke betekenis van het woord », niet worden gevolgd, daar het in werkelijkheid de draagwijdte van het arrest nr. 108/2018 beoogt uit te breiden. Een dergelijk verzoek is op dat punt niet ontvankelijk.”

3.3. Op 20 januari 2021 heeft de Kansspelcommissie een beslissing genomen waarbij aan Unibet Belgium Limited een aanvullende vergunning F1+ wordt verleend voor het inrichten van weddenschappen via de domeinnaam 'www.sports.unibet.be'.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Vertrouwelijkheid van bepaalde stukken

4. De verwerende partijen voegen de volledige vergunningsaanvraag bij het administratief dossier waarvoor zij een vertrouwelijke behandeling vragen gelet op het zakengeheim van de vergunningsaanvrager.

Beoordeling

5. Het vertrouwelijk karakter van de neergelegde stukken belet de Raad van State niet deze bij zijn beoordeling van de aangevoerde middelen te betrekken.

Zoals in dit geval bij de beoordeling van de middelen zal blijken, is het lichten van de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken van de vergunningsaanvraag niet noodzakelijk voor de oplossing van het geschil.

6. Er bestaat bijgevolg geen aanleiding om de vertrouwelijkheid te lichten van de als vertrouwelijk aangemerkte stukken.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de tussenkomende partij

7. De tussenkomende partij werpt op dat het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het beroep een geschil over subjectieve rechten betreft en dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om dat geschil te beslechten:

“In het kader van hun verzoek tot nietigverklaring beroepen verzoekende partijen zich op een vermeend verbod op de exploitatie van (i) vergunningen van verschillende klassen via eenzelfde domeinnaam (‘cumulatie’), (ii) het inrichten van *live* weddenschappen, (iii) het inrichten van virtuele weddenschappen en (iv) het aannemen van *online* weddenschappen. Indien dergelijke verboden bestaan gaat het om regels van objectief recht die een juridische verplichting zouden opleggen aan tussenkomende partij. Meer bepaald argumenteren verzoekende partijen dat de kansspelwet deze wijzen van het inrichten van weddenschappen eenvoudigweg verbiedt aangezien *live* en virtueel wedden en het aannemen van *online* weddenschappen nergens uitdrukkelijk worden toegelaten en het Grondwettelijk Hof de lacune in de kansspelwet die cumulatie in de *online* wereld toeliet vernietigd zou hebben. Deze lezing van de kansspelwet, die verzoekende partijen voorstaan, impliceert dat de Kansspelcommissie ter zake géén beoordelingsmarge heeft om deze wijzen van het inrichten van weddenschappen al dan niet toe te laten - en dat zij dus dient op te treden tegen deze inrichtingswijzen - en dat haar bevoegdheid dus gebonden is. De verzoekende partijen beroepen zich met andere woorden op een juridische verplichting die een regel van objectief recht (i.e. de kansspelwet) rechtstreeks aan een derde (i.c. tussenkomende partij en/of de Kansspelcommissie) oplegt, en bij de nakoming waarvan zij menen belang te hebben. Dit belang van verzoekers wordt weliswaar (ook) betwist door tussenkomende partij [...].”

Voorts werpt zij op dat de verzoekende partijen niet de wettigheid van de bestreden beslissing van 20 januari 2021 betwisten, maar zich in

werkelijkheid kanten tegen de wijze waarop de toegekende vergunning feitelijk zal worden geëxploiteerd. Volgens haar lijken de verzoekende partijen te argumenteren dat zij zich schuldig zal maken aan bepaalde oneerlijke marktpraktijken. De beoordeling van feitelijke gedragingen door een vergunninghouder in het kader van de tenuitvoerlegging van zijn vergunning behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, maar tot die van de hoven en rechtbanken. Het betreft een subjectieve betwisting en niet de objectieve wettigheid van de toegekende vergunning. De wettigheid van de bestreden vergunning kan niet worden beoordeeld aan de hand van de wijze waarop deze ten uitvoer zal worden gelegd. De verzoekende partijen pogen eigenlijk om de Raad van State in te schakelen als stakingsrechter inzake marktpraktijken, zo besluit de tussenkomende partij.

Beoordeling

8. In het verzoekschrift wordt de nietigverklaring gevorderd van de beslissing van de Kansspelcommissie van 20 januari 2021 waarbij aan de tussenkomende partij een kansspelvergunning F1+ wordt verleend voor het inrichten van weddenschappen. Om tot die vergunningsbeslissing te komen heeft de Kansspelcommissie inzonderheid onderzocht of de aanvrager voldoet aan de in artikel 43/8 van de kansspelwet bepaalde voorwaarden om een vergunning klasse F1+ te kunnen verkrijgen.

9. In zoverre de tussenkomende partij opwerpt dat (1) het rechtstreekse voorwerp van het vernietigingsberoep in werkelijkheid bestaat uit de erkenning van een juridische verplichting die rechtstreeks voortvloeit uit de kansspelwet en (2) de verzoekende partijen met hun vordering de stopzetting nastreven van feitelijke gedragingen die als oneerlijke marktpraktijken worden aangemerkt, missen de excepties feitelijke grondslag.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang van de verzoekende partijen

10. De verwerende partijen werpen in de eerste plaats op dat de nv Rocoluc en de nv Fremoluc hun belang steunen op de foutieve veronderstelling dat de bestreden beslissing oneerlijke praktijken zou toelaten. Daarbij verwijzen zij naar een arrest van het hof van beroep te Brussel van 20 juni 2017, waarin dat hof zich uitsprak over een geschil inzake oneerlijke concurrentie tussen casino-exploitanten en oordeelde dat er geen sprake was van oneerlijke marktpraktijken wat betreft de exploitatie van weddenschappen en casinospelen in de reële en de virtuele wereld door verschillende houders van vergunningen klassen A+ en F+.

Specifiek met betrekking tot het belang van de tweede verzoekende partij werpen de verwerende partijen op dat zij enkel over een vergunning beschikt voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse III en dat artikel 25 van de kansspelwet voor die categorie van inrichtingen niet voorziet in de mogelijkheid tot het verkrijgen van een aanvullende vergunning voor de exploitatie van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. De bestreden vergunning zou dan ook geen enkele rechtstreekse impact hebben op de activiteiten van de nv Fremoluc.

Ten aanzien van derde verzoeker wordt opgeworpen dat hij geen persoonlijk nadeel aantoonst, zelfs in de veronderstelling dat hij effectief kansspelen zou spelen of zou deelnemen aan weddenschappen.

11. De tussenkomenende partij valt de door de verwerende partijen opgeworpen excepties bij.

12. In de memorie van wederantwoord wordt, met betrekking tot het belang van de tweede verzoekende partij, benadrukt dat het *online* exploiteren van kansspelen ook nadelige gevolgen heeft voor operatoren die enkel in de fysieke wereld kansspelen aanbieden. Over het belang van derde verzoeker wordt

verduidelijkt dat hij als “burger en speler” door de vergunde website wordt geconfronteerd met een groter aanbod aan spellen en dat hij als “leider van een onderneming die in directe concurrentie staat” met de tussenkomende partij beschikt over “een moreel, rechtstreeks en persoonlijk belang” bij het annulatieberoep.

13. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat de Raad van State in arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020 heeft geoordeeld dat er wel degelijk sprake is van concurrentie tussen kansspelinrichtingen van klasse III en andere categorieën van inrichtingen voor het, zowel *offline* als *online*, aannemen van weddenschappen. In dit geval zou de tussenkomende partij door het aanbieden van “aantrekkelijkere vormen van onlinekansspelen” in staat zijn om meer spelers te verleiden.

14. In hun laatste memorie beklemtonen de verwerende partijen dat er geen sprake kan zijn van oneerlijke concurrentie tussen operatoren van kansspelen die niet behoren tot dezelfde klasse.

Beoordeling

15. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang.

Een verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang indien zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt en tegelijk dat de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaft, hoe miniem ook. Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische vernietiging beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

16. De eerste verzoekende partij, die als operator actief is in de sector van de kansspelen, beschikt over het in rechte vereiste belang omdat zij, geplaatst in een concurrentiële omgeving met andere operatoren van kansspelen, aannemelijk maakt dat zij commercieel nadeel kan ondervinden door de exploitatie van de vergunning die met de bestreden beslissing wordt verleend.

Aangezien het voorwerp van voorliggend beroep niet bestaat uit een vordering wegens het beweerd gebruik van oneerlijke handelspraktijken, is het door de verwerende partijen aangehaalde arrest van het hof van beroep te Brussel van 20 juni 2017 niet relevant.

17. Bij de beoordeling van het belang van de tweede verzoekende partij moet er rekening mee worden gehouden dat het voorwerp van de bestreden vergunning betrekking heeft op het *online* exploiteren van kansspelen. De economische activiteit van de tweede verzoekende partij is in de reële wereld beperkt tot de exploitatie op het grondgebied van de gemeente Elsene van een kansspelinrichting klasse III, i.e. een drankgelegenheid waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse en waarin maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet mogen worden geëxploiteerd. Artikel 25 van de kansspelwet voorziet niet in de mogelijkheid dat aan dergelijke inrichtingen een aanvullende vergunning C+ wordt verleend voor het exploiteren van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten.

De tweede verzoekende partij kan bijgevolg geen *online* kansspelen aanbieden aan haar cliënteel. Die onmogelijkheid vloeit voort uit de wet en dus niet uit de bestreden beslissing die een louter individuele draagwijdte heeft. In zoverre de tweede verzoekende partij zich beroept op arrest nr. 246.999 van 6 februari 2020, wordt vastgesteld dat in de betrokken zaak een reglementair besluit werd aangevochten dat ertoe strekte de algemene voorwaarden te bepalen voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten. In voorliggende zaak handelt de betwisting echter over de individuele toelating om *online* kansspelen aan te bieden. Er kan meer bepaald niet aangenomen worden dat individuele beslissingen die het *online*

aanbod van kansspelen vergroten, daargelaten de vraag of zij legaal zijn of niet, een nadelig effect zouden hebben op de exploitatie van een beperkt aantal automatische kansspelen in inrichtingen waarvan de hoofdactiviteit bestaat uit de verkoop van dranken voor consumptie ter plaatse. De tweede verzoekende partij maakt in elk geval niet aannemelijk dat zij om die reden klanten/spelers zal verliezen, zodat het beweerde commercieel nadeel een louter hypothetisch karakter heeft.

Om voormelde redenen beschikt de tweede verzoekende partij niet over het in rechte vereiste belang.

18. In het verzoekschrift tot nietigverklaring knoopt derde verzoeker zijn belang vast aan het feit dat hij “een natuurlijk persoon [is] die af en toe kansspelen speelt, of die af en toe kan spelen, die op *online* sites worden aangeboden”. Hij meent dat hij er als (potentiële) speler belang bij heeft om tegen de bestreden beslissing in rechte op te komen omdat die “de bescherming van de spelers nadelig beïnvloedt”.

De summiere wijze waarop derde verzoeker zijn belang toelicht, leidt tot de vaststelling dat de vordering aangemerkt moet worden als een *actio popularis* waarbij hij uitsluitend optreedt ter verdediging van het algemeen belang en niet wegens de aantasting van een voldoende geconcretiseerd persoonlijk belang.

De verwijzing in de memorie van wederantwoord naar zijn hoedanigheid van bestuurder van een onderneming actief in de sector van de kansspelen, leidt niet tot een ander besluit. Er blijkt immers niet dat hij als natuurlijk persoon zelf titularis is van een kansspelvergunning, zodat hij als natuurlijk persoon ook niet in concurrentie kan treden met de begunstigde van de bestreden kansspelvergunning of er een moreel nadeel door kan lijden.

19. Het beroep is enkel ontvankelijk in hoofde van de nv Rocoluc die hierna wordt aangeduid als de verzoekende partij.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

20. Als eerste middel wordt in het verzoekschrift de schending aangevoerd van de “artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, in het bijzonder van artikelen 4, 6, 25, 28, 29, 34, 43/3, 43/4, 43/8 ervan, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 tot vaststelling van de lijst van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse I, van het koninklijk besluit van 26 april 2004 tot vaststelling van de lijst van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan in de kansspelinrichtingen klasse II, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de lijst van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse IV, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding, in het bijzonder artikel 4 ervan, van het algemeen beginsel van interne motivering volgens dewelke elke bestuurshandeling moet rusten op exacte, relevante en toelaatbare motieven, van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van kennelijke onjuiste beoordeling en van misbruik van bevoegdheid”.

Het middel wordt in het verzoekschrift als volgt samengevat:

“Doordat, eerste onderdeel, de bestreden beslissing de exploitatie van een vergunning FA+116799 via de URL ‘www.sports.unibet.be’ toelaat; Terwijl als gevolg van deze beslissing de domeinnaam ‘unibet’ en de daaraan verbonden URL’s gebruikt worden voor de exploitatie van kansspelen die onderworpen zijn aan verschillende types van vergunningen, terwijl dit een cumulatie van vergunningen uitmaakt die verboden is door de bepalingen waarnaar wordt verwezen in het middel;

En dat, tweede onderdeel, de bestreden beslissing geenszins de problematiek van de cumulatie van vergunningen van verschillende types op éénzelfde website aankaart;

Terwijl het aan de verwerende partij is om ervoor te zorgen dat de vergunning niet tot gevolg mag hebben dat kansspelen van verschillende vergunningstypes op éénzelfde website kunnen worden geëxploiteerd, wat moet blijken uit de motivering van de beslissing om de vergunning toe te kennen.”

In de toelichting bij het eerste middelonderdeel laat de verzoekende partij uitvoerig gelden dat de doorgevoerde scheiding van de URL's louter formeel is en niet in overeenstemming geacht kan worden met het door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde verbod op cumulatie. Alle betrokken URL's bevatten immers de component 'unibet' en die URL's blijken bovendien aan elkaar te zijn gekoppeld via *hyperlinks* en door een systeem van unieke gebruikersaccounts.

In ondergeschikte orde acht de verzoekende partij het aangewezen om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schendt de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers artikelen 10 en 11 van de Grondwet in dat ze de uitbating van spellen, die tot aanvullende vergunningen van verschillende klassen (A+, B+ en F1+) behoren, op een zelfde virtuele plaats waarin de speler geconfronteerd wordt met een aanbod dat hij niet gezocht heeft (bv. via *hyperlinks*) of waarin de speler deze spellen van verschillende klassen mag spelen zonder verplaatsing en zonder hinder (bv. door te beschikken over één enkele spelersaccount en door zich niet opnieuw te moeten identificeren) niet verbiedt, terwijl de titularissen van vergunningen A, B of F1 geen kansspelinrichtingen van verschillende klassen op een zelfde fysieke plaats mogen uitbaten?”

Wat het tweede middelonderdeel betreft doet de verzoekende partij gelden dat de beslissing die toelaat om kansspelen te exploiteren via de betrokken URL niet afdoende gemotiveerd is. Volgens haar diende de Kansspelcommissie in de bestreden beslissing aan te tonen dat de toegekende URL in overeenstemming is met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zij had inzonderheid moeten nagaan of deze URL al dan niet zou leiden tot een cumul op éénzelfde website en/of een dergelijke cumul door de kansspelwet wordt

toegelaten.

21. De verwerende partijen en de tussenkomende partij betwisten de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het middel.

22. In de memorie van wederantwoord handhaaft de verzoekende partij beide middelonderdelen en beklemtoont zij dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof niet restrictief mag worden geïnterpreteerd. Er zou te dezen ook sprake zijn van een kunstmatige decumul van URL's.

23. De verzoekende partij merkt in haar laatste memorie nog op dat in het auditorsverslag geen nader onderzoek wordt gedaan naar het gebruik van de betrokken URL's, dat zij het steeds ongrondwettig heeft geacht dat verschillende aanvullende vergunningen van verschillende klassen op eenzelfde virtuele platform worden geëxploiteerd, dat het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak niet heeft uitgesloten dat dergelijke cumulatie ongrondwettig zou zijn, dat de Kansspelcommissie wel degelijk "toegelaten heeft dat er op éénzelfde internetsite een cumulatie kan bestaan van verschillende aanvullende vergunningen van verschillende klassen", dat op de Kansspelcommissie de verplichting rust om in het kader van het onderzoek van een vergunningsaanvraag na te gaan of er een effectieve scheiding bestaat tussen de URL's, en dat uit het plan van de website duidelijk blijkt dat via één website, met name het *online* platform, kansspelen van verschillende types worden aangeboden. De verzoekende partij voegt in dit verband een verslag toe van een gerechtsdeurwaarder waaruit zou blijken dat er op de website "visueel geen enkele scheiding is tussen de verschillende vergunningen en de kansspelen of weddenschappen die hierin worden geëxploiteerd".

Inzake het tweede middelonderdeel beklemtoont de verzoekende partij dat het noodzakelijk is dat de Kansspelcommissie "het plan van de website goed onderzoekt en nakijkt of er elementen in voorkomen die zouden kunnen wijzen op een mogelijke cumulatie en, desgevallend, de aanvrager hierover [ondervraagt] indien er twijfel zou rijzen".

Beoordeling

Eerste onderdeel

24. Bij arrest nr. 108/2018 van 19 juli 2018 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de kansspelwet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre zij de cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) voor de exploitatie van kansspelen en weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's niet verbiedt. Ingevolge de door de verzoekende partij ingestelde vordering tot uitlegging heeft het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 122/2022 van 13 oktober 2022 gepreciseerd dat “de woorden « via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's » in het dictum van het arrest nr. 108/2018 zo moeten worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op het verbod van cumulatie van verschillende aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen voor de uitbating van kansspelen en van weddenschappen via een en dezelfde domeinnaam en de URL's die met die domeinnaam zijn verbonden”. Tegelijk heeft het Hof geoordeeld dat het verzoek tot uitlegging niet ontvankelijk is in zoverre het ertoe strekt “de woorden in het dictum « via een en dezelfde domeinnaam en de daaraan verbonden URL's » in die zin uit te leggen dat ze elke cumulatie verbieden « ‘op eenzelfde internetsite’, in de gebruikelijke betekenis van het woord »”.

Het eerste middelonderdeel mist bijgevolg juridische grondslag in zoverre het uitgaat van de vooronderstelling dat arrest nr. 108/2018 van het Grondwettelijk Hof van 19 juli 2018 niet restrictief mag worden geïnterpreteerd.

25. Voorts blijkt niet dat er in de voorliggende zaak sprake zou zijn van het gebruik van “een en dezelfde domeinnaam” voor de exploitatie van meerdere aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen. In de bestreden beslissing wordt enkel toestemming verleend om met de aanvullende vergunning FA+116799 *online* kansspelen te exploiteren via de domeinnaam ‘www.sports.unibet.be’.

Uit die beslissing blijkt echter niet dat de Kansspelcommissie een uitdrukkelijke toelating heeft verleend om dezelfde domeinnaam ook voor de exploitatie van andere aanvullende vergunningen van onderscheiden klassen (A+, B+ en F1+) te gebruiken. Het loutere feit dat in verscheidene domeinnamen dezelfde merknaam voorkomt, leidt in ieder geval niet tot het besluit dat er sprake is van het gebruik van een en dezelfde domeinnaam.

26. In het middel bekritiseert de verzoekende partij in wezen de praktijk waarbij de vergunde domeinnamen van meerdere houders van kansspelvergunningen met elkaar verbonden worden via *hyperlinks*, waardoor de spelers in staat worden gesteld om op eenvoudige wijze door te klikken van de ene URL naar de andere.

De feitelijke handelwijze waarbij verschillende operatoren van kansspelen de aan hen toegekende URL's onderling verbinden door middel van *hyperlinks* en een systeem van een unieke gebruikersaccount op de diverse URL's, kan mogelijkwijze beschouwd worden als een inbreuk op de kansspelwet, maar de gebeurlijke vaststelling van een dergelijke inbreuk kan in geen geval aangemerkt worden als een onwettigheid die kleeft aan de thans bestreden vergunningsbeslissing. In die vergunning wordt immers niet uitdrukkelijk ingestemd met de eventuele samenvoeging van onderscheiden URL's door middel van allerlei technische ingrepen. Bovendien mag ervan worden uitgegaan dat de Kansspelcommissie bij het verlenen van kansspelvergunningen er principieel mag op vertrouwen dat deze vergunningen op een wettige wijze ten uitvoer zullen worden gebracht. Indien zou blijken dat dit niet het geval is, sluit de bestreden beslissing in elk geval niet uit dat de Kansspelcommissie met toepassing van artikel 20 van de kansspelwet handhavend kan optreden om een einde te stellen aan inbreuken op de kansspelwet en zijn uitvoeringsbesluiten.

27. Het antwoord op de door de verzoekende partij gesuggereerde vraag aan het Grondwettelijk Hof kan niet van invloed zijn op de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing. Rechtsvragen die een prejudicieel karakter ontberen moeten niet aan het Grondwettelijk Hof ter beantwoording worden voorgelegd.

28. Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

Tweede onderdeel

29. De draagwijdte van de formelemotiveringsplicht reikt niet zo ver dat de Kansspelcommissie in een beslissing waarbij een kansspelvergunning wordt verleend aan de hand van uitdrukkelijke motieven moet aangeven dat die beslissing in overeenstemming is met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Evenmin moet in de motivering van een dergelijke beslissing geanticipeerd worden op de technische mogelijkheid om onderscheiden URL's onderling te verbinden door middel van *hyperlinks* en een unieke gebruikersaccount.

30. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

Conclusie

31. Het eerste middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

32. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de “artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, in het bijzonder van artikelen 2, 1° en 5°, 4, 21, 25, 43/1, 43/2 en 43/3, van het koninklijk besluit van 21 juni 2011 betreffende de vorm van de aanvullende vergunning en de wijze waarop de aanvragen voor een aanvullende vergunning moeten worden ingediend en onderzocht inzake kansspelen, in het bijzonder artikel 1 ervan, van het algemeen beginsel van interne motivering volgens dewelke elke bestuurshandeling moet rusten op exacte, relevante en toelaatbare motieven, van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van kennelijke onjuiste beoordeling en van misbruik van bevoegdheid”.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“*Live betting*, of *live* weddenschappen, is een relatief nieuwe vorm van gokken (die de laatste jaren wel fenomenaal gegroeid is) en die de speler de mogelijkheid geeft om een weddenschap te plaatsen nadat het betreffende evenement (bijvoorbeeld een race of een wedstrijd) is begonnen.

[...]

De bestreden beslissing staat [...] louter « weddenschappen » toe, zonder dat hierbij enige specificatie aan wordt gegeven en zonder enige beperkingen te stellen.

Echter exploiteert Unibet Belgium Ltd, net als de meerderheid van de F1+ vergunninghouders, *live* weddenschappen op « www.sports.unibet.be », onder een « sports » tabblad. De verwerende partij heeft geen enkele stap genomen om deze vorm van weddenschappen te verbieden, hoewel deze niet door de wet op de Kansspelen toegelaten werden [...].

De verzoekende partijen leiden hier dus uit af dat deze exploitatie toegestaan werd door de Kansspelcommissie, zo niet expliciet, dan toch op zijn minst impliciet door het niet te verbieden.”

In ondergeschikte orde “in de mate dat [de] Raad zou oordelen dat *live* weddenschappen wél toegestaan zouden zijn door de wet op de kansspelen”, stelt de verzoekende partij voor om een reeks prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers het artikel 23 van de Grondwet, in die zin dat zij de houders van vergunningen van type F1/F1+/F2 toestaan om *live* weddenschappen in te richten en aan te nemen, terwijl (i) deze vorm van weddenschap niet bestond op het moment van de goedkeuring van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 door het toepassingsgebied van de weddenschappen uit te breiden, (ii) dat de wetgever zijn wil heeft doen blijken door enkel de weddenschappen die al op de Belgische markt aangeboden worden toe te staan, en (iii) dat het toestaan van *live* weddenschappen ervoor zou zorgen dat het beschermingsniveau dat de spelers genieten hierdoor gevoelig verminderd wordt, zonder dat deze vermindering gebaseerd is op enige redenen van algemeen belang?”

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 et 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer zij het aannemen van weddenschappen op paardenrennen met behulp van mobiele inrichtingen van type IV niet toestaan en deze aanneming geschiedt na het begin van de race, terwijl de exploitatie van de inrichting en het aannemen van *live* kansspelen in al de andere gevallen toegestaan zou zijn?”

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 et 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer zij de exploitatie van de inrichting en het aannemen van virtuele weddenschappen zouden verbieden voor reden dat deze niet aanwezig waren op de markt vóór de wijziging van de wet door de wet van 10 januari 2010, terwijl deze exploitatie van de inrichting en het aannemen van *live* weddenschappen, die ook niet aanwezig waren op de Belgische markt vóór de wijziging van de wet, wel toegelaten zou zijn?”

33. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing de exploitatie van *live* weddenschappen toestaat en beargumenteert zij uitvoerig dat zulke weddenschappen door de kansspelwet verboden zijn.

34. De verzoekende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing “uitdrukkelijk” toelating verleent om *live* weddenschappen te exploiteren aangezien de vergunning verleend wordt voor alle kansspelen die vermeld worden op een lijst die onderdeel is van het aanvraagdossier, dat de aanvraag voor het exploiteren van kansspelen die door de kansspelwet en de uitvoeringsbesluiten ervan verboden zijn moet worden geweigerd, dat in dit geval vast staat dat “de Kansspelcommissie noch geweigerd heeft om de vergunning toe te kennen, noch specifieke verboden heeft opgelegd die verwijzen naar bepaalde weddenschappen die de aanvrager voornemens was om te exploiteren maar die niet toegelaten zijn” en dat de exploitatie van door de wet verboden *live* weddenschappen niet louter verband houdt met de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning.

Beoordeling

35. Artikel 4, § 1, van de kansspelwet bepaalt dat het eenieder verboden is om “zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie overeenkomstig deze wet toegestaan en behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald, een kansspel of kansspelinrichting te exploiteren, onder welke vorm, op welke plaats en op welke rechtstreekse of onrechtstreekse manier ook”.

Een vergunning F1+ vormt een bijzondere administratieve toelating van de Kansspelcommissie om een door de wet in beginsel verboden activiteit, *in casu* het inrichten van weddenschappen via het internet, toch rechtmatig te exploiteren. Die toelating of vergunning komt er in wezen op neer dat op individuele basis een ontheffing wordt verleend van een door de wet ingesteld verbod. Het ligt voor de hand dat een overheidsinstantie geen vergunning kan verlenen voor activiteiten of handelingen waarvoor geen ontheffing van een door de wet ingesteld verbod kan worden toegestaan.

36. In artikel 2, 5°, van de kansspelwet wordt een weddenschap gedefinieerd als een kansspel “waarbij elke speler een inzet inbrengt en waarbij winst of verlies wordt opgeleverd die niet afhangt van een daad gesteld door de speler, maar van de verwezenlijking van een onzekere gebeurtenis die zich voordoet zonder tussenkomst van de spelers”.

Het middel gaat uit van de veronderstelling dat de wetgever met de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’, waarbij artikel 2 van de kansspelwet werd aangevuld met punt 5, de bedoeling heeft gehad om *live* weddenschappen niet op de Belgische markt toe te laten en dat de Kansspelcommissie voor het inrichten van dergelijke weddenschappen geen vergunning kan verlenen.

Uit artikel 4, § 1, van de kansspelwet vloeit rechtstreeks voort dat de Kansspelcommissie in geen enkel geval een vergunning kan verlenen voor weddenschappen die niet op de Belgische markt zijn toegelaten en waarvoor de wet geen uitzonderingen via een stelsel van vergunningen toestaat. Bijgevolg moet in de kansspelvergunning zelf ook niet uitdrukkelijk bepaald worden welke types van weddenschappen niet toegelaten worden en die dus niet mogen worden geëxploiteerd. In zoverre wordt aangevoerd dat de verleende vergunning een concrete opsomming moet bevatten van de kansspelen en weddenschappen die door de houder van de vergunning mogen worden geëxploiteerd, ontbeert het middel de vereiste juridische grondslag. In elk geval blijkt uit de bestreden vergunning niet dat de toelating voor het inrichten van weddenschappen mede betrekking heeft op de door de verzoekende partij als onwettig aangemerkte ‘*live*

weddenschappen’.

37. Om voormelde redenen moet besloten worden dat met de in het middel aangevoerde kritieken geen onwettigheid wordt aangetoond van de bestreden kansspelvergunning. Het verbod om *live* weddenschappen in te richten, zoals voorgehouden door de verzoekende partij, kan er desgevallend wel toe leiden dat de Kansspelcommissie, die op grond van artikel 20 van de kansspelwet ertoe gehouden is om de toepassing en de naleving van de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten te controleren, een sanctieprocedure opstart ten aanzien van de betrokken kansspeloperator(en). Het voorwerp van voorliggend annulatieberoep is echter niet gerelateerd aan de handhaving van de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten.

De Raad van State kan in voormelde zin oordelen zonder dat hij zich in het kader van voorliggend geding ten gronde moet uitspreken over de principiële vraag of *live* weddenschappen al dan niet toegelaten zijn door de kansspelwet.

38. De in “ondergeschikte orde” geformuleerde prejudiciële vragen, die volledig gebaseerd zijn op de premisse dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat “*live* weddenschappen wél toegestaan zouden zijn door de wet op de kansspelen”, hebben geen prejudicieel karakter omdat in het vorige randnummer reeds werd aangegeven dat de Raad van State over die kwestie geen standpunt moet innemen.

39. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

40. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van “de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van

de spelers, meer bepaald de artikelen 4, 6, 15/2, 15/3, 25, 43/3, 43/4, 43/8, van het algemeen beginsel van interne motivering volgens dewelke elke bestuurshandeling moet rusten op exacte, relevante en toelaatbare motieven, van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van kennelijke onjuiste beoordeling en van misbruik van bevoegdheid”.

Het middel wordt in het verzoekschrift als volgt samengevat:

“Doordat [met] de bestreden beslissing een vergunning type FA+116799 aan Unibet Belgium Ltd verleend is die haar de mogelijkheid biedt om het aannemen van weddenschappen met behulp van instrumenten van de informatiemaatschappij te exploiteren; Terwijl de wet op de kansspelen enkel het verlenen van F1+ vergunningen voorziet en de exploitatie van het aannemen van weddenschappen (vergunning F2) *online* niet toelaat, aangezien enkel de exploitatie van het inrichten van weddenschappen (via de vergunning F1+ en F1) *online* en *offline* wordt toegelaten.”

De verzoekende partij licht de essentie van het middel als volgt toe:

“Net als de meerderheid van de houders van een vergunning type F1(+) exploiteert Unibet Belgium Ltd de aanneming van weddenschappen op haar website, en niet enkel de inrichting van weddenschappen zoals de wet voorschrijft. [...] De verwerende partij heeft geen enkele maatregel genomen voor het verbieden van het aannemen van weddenschappen, terwijl de wet haar een controle- en sanctioneringsplicht oplegt (art. 15/2 van de wet op de kansspelen). De verzoekende partijen leiden hieruit dus af dat deze exploitatie door de Kansspelcommissie toegelaten is, indien niet expliciet, dan minstens impliciet door het niet te verbieden.”

In ondergeschikte orde suggereert de verzoekende partij om twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin dat zij het zouden toelaten aan de houder van een vergunning type F1+ om niet enkel de inrichting van weddenschappen te exploiteren (naar het voorbeeld van de houder van de vergunning F1 in de reële wereld), maar

ook het aannemen van weddenschappen (een activiteit die in principe gereserveerd is voor de houder van een vergunning type F2 in de reële wereld), terwijl de houders van de vergunningen A+ en B+ kansspelen exploiteren met behulp van informatiemaatschappij-instrumenten en deze laatste in wezen aan dezelfde wettelijke verplichtingen onderworpen zijn als de houders van de vergunningen A en B in de reële wereld?”

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers artikel 23 van de Grondwet, in die zin dat zij het zouden toelaten aan de houder van een vergunning type F1+ om niet enkel de inrichting van weddenschappen te exploiteren (naar het voorbeeld van de houder van de vergunning F1 in de reële wereld), maar ook het aannemen van weddenschappen (een activiteit die in principe gereserveerd is voor de houder van een vergunning type F2 in de reële wereld), terwijl de wetgever, in overeenstemming met het kanalisatiebeleid en van de beperking van de uitbreiding van *online* kansspelen, geen ‘F2+’ vergunning heeft gecreëerd met het doel om de spelers te verplichten zich te verplaatsen naar een fysieke kansspelinrichting om weddenschappen die *online* worden ingericht aan te gaan, zodat de toestemming geven aan een houder van een F1+ vergunning om kansspelen aan te nemen tot gevolg zou hebben dat het beschermingsniveau voor de spelers gevoelig zou zakken, zonder dat deze vermindering steunt op een reden van algemeen belang ?”

41. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing het *online* aannemen van weddenschappen toestaat en beargumenteert zij uitvoerig dat dergelijke vorm van exploitatie verboden is.

42. De verzoekende partij betwist in haar laatste memorie dat de wetgever geen onderscheid heeft willen maken tussen het *online* inrichten en aannemen van weddenschappen waarbij zij wijst op het bestaande onderscheid in de reële wereld tussen houders van een F1 vergunning voor het inrichten van weddenschappen en houders van een F2 vergunning voor het aannemen van weddenschappen.

Beoordeling

43. Artikel 25 van de kansspelwet bepaalt dat er negen klassen van vergunningen en drie aanvullende vergunningen bestaan, waaronder:

- de vergunning klasse F1, die voor hernieuwbare periodes van negen jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toestaat van de inrichting van weddenschappen;
- de aanvullende vergunning klasse F1+, die onder de door haar bepaalde voorwaarden, de exploitatie toestaat van de inrichting van weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten;
- de vergunning klasse F2, die voor hernieuwbare periodes van drie jaar, onder de door haar bepaalde voorwaarden, de aanneming van weddenschappen voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1 toestaat in een vaste of mobiele kansspelinrichting klasse IV, alsook buiten een kansspelinrichting klasse IV voor de in artikel 43/4, § 5, 1° en 2°, bedoelde gevallen.

De kansspelwet maakt een onderscheid tussen enerzijds het inrichten van weddenschappen en anderzijds het aannemen van weddenschappen. Dit onderscheid werd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’ (*Parl. St. Kamer* 2008-2009, nr. 1992/001, p. 32-33) als volgt toegelicht:

“Men moet een onderscheid maken tussen de eigenlijke inrichting van weddenschappen en het aannemen van die weddenschappen.

De inrichting of organisatie van de weddenschappen is in handen van maatschappijen of verenigingen die overeenkomsten afsluiten met wedkantoren, agentschappen of gemandateerde personen, die deze laatste toelaten de inzetten op weddenschappen aan te nemen. Deze laatsten fungeren als loutere tussenpersonen tussen de inrichter van de weddenschappen en de spelers en zijn ertoe belast om voor rekening van de inrichter de inzetten aan te nemen.

Bij het toekennen van de vergunning zal een onderscheid gemaakt worden tussen deze beide categorieën. Het inrichten van weddenschappen vereist een vergunning F1 en het aannemen van de weddenschappen vereist een vergunning F2.”

Artikel 43/3, § 1, van de kansspelwet bepaalt dat de inrichters van weddenschappen over een vergunning klasse F1 moeten beschikken. In artikel 43/4, § 1, tweede en derde lid, van dezelfde wet wordt bepaald dat voor het aannemen van weddenschappen een vergunning klasse F2 vereist is en dat het verboden is om weddenschappen aan te nemen buiten een kansspelinrichting klasse IV, behoudens de twee uitzonderingen die voorzien zijn in artikel 43/4, § 5.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’ (*Parl. St. Kamer* 2008-2009, nr. 1992/001, p. 35) wordt ook aangegeven dat “[p]ersonen die de hoedanigheden van inrichter en aannemer van weddenschappen verenigen, [...] dan ook over beide vergunningen [dienen] te beschikken”.

44. Specifiek met betrekking tot het organiseren van *online* weddenschappen bepaalt artikel 43/8 van de kansspelwet dat de Kansspelcommissie aan een vergunninghouder F1 een aanvullende vergunning F1+ kan toekennen voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. De bepalingen van de kansspelwet roepen echter geen aparte klasse van aanvullende vergunningen klasse F2+ in het leven. Daarbij gaat het klaarblijkelijk om een bewuste keuze van de wetgever, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’ (*Parl. St. Kamer* 2008-2009, nr. 1992/001, p. 39) waar inzonderheid wordt vermeld dat “[e]nkel de entiteiten die in de reële wereld reeds kansspelen of weddenschappen aanbieden waarvoor een vergunning A, B of F werd toegekend [...] deze zelfde activiteiten [kunnen] aanbieden in de virtuele wereld”, zij “over maximaal één vergunning [kunnen] beschikken”, de “spelen die zij via internet aanbieden [...] van dezelfde aard [moeten] zijn als deze die in de reële wereld aangeboden worden” en “een casino uitbater met een aanvullende vergunning enkel casinospelen via internet [zal] mogen aanbieden en bijvoorbeeld geen weddenschappen”. Tevens wordt in de parlementaire voorbereiding aangegeven dat “de organisatoren van de weddenschappen die via verschillende verkooppunten de weddenschappen aanbieden slechts over maximaal één aanvullende vergunning [kunnen] beschikken” en dat de “aanvullende vergunning [...] alleen maar betrekking [kan] hebben op het aanbieden van *online* weddenschappen van dezelfde aard als deze die ze in de reële wereld aanbieden”.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dan ook dat de wetgever voor het *online* organiseren van weddenschappen geen onderscheid heeft willen maken tussen het inrichten en het aannemen van weddenschappen zodat de beide activiteiten uitgeoefend kunnen worden door de houders van een vergunning

F1+.

45. Er bestaat geen aanleiding om het Grondwettelijk Hof te bevragen.

Wat betreft de eerste gesuggereerde prejudiciële vraag, wordt vastgesteld dat deze berust op een niet bestaand verschil in behandeling tussen enerzijds de houders van aanvullende vergunningen A+ of B+ en anderzijds de houders van een aanvullende vergunning F1+. Overeenkomstig artikel 43/8, § 1, eerste lid, van de kansspelwet kunnen de aanvullende vergunningen A+, B+ en F1+ enkel betrekking hebben op de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden. In de aangehaalde bepaling wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de vergunninghouders A+, B+ of F1+.

De *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet inzake het recht op bescherming van de gezondheid staat eraan in de weg dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. De toetsing aan het *standstill*-beginsel veronderstelt dat de situatie van de adressaten van de nieuwe norm vergeleken moet worden met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving. De tweede voorgestelde prejudiciële vraag laat dergelijk onderzoek niet toe aangezien enkel verwezen wordt naar de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de kansspelwet, zoals gelijktijdig ingevoegd door de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’.

46. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

47. De verzoekende partij voert als vierde middel de schending aan van de “artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van

de spelers, in het bijzonder van artikelen 2, 1° en 5°, 4, 6, 7, 21, 25, 34, 43/1, 43/2 en 43/3, 43/4 en 43/8, van het koninklijk besluit van 8 april 2003 betreffende de werking van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse II, met name de artikels 2 en 10, van het koninklijk besluit van 26 april 2004 tot vaststelling van de lijst van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan in de kansspelinrichtingen klasse II, met name artikels 1/1 en 4, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de lijst van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse IV, met name artikels 1 en 2, van het koninklijk besluit 21 juni 2011 betreffende de vorm van de aanvullende vergunning en de wijze waarop de aanvragen voor een aanvullende vergunning moeten worden ingediend en onderzocht inzake kansspelen, in het bijzonder artikel 1 ervan, van het algemeen beginsel van interne motivering volgens dewelke elke bestuurshandeling moet rusten op exacte, relevante en toelaatbare motieven, van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van kennelijke onjuiste beoordeling en van misbruik van bevoegdheid”.

Het middel wordt in het verzoekschrift als volgt samengevat:

“Doordat de bestreden beslissing aan de Unibet Belgium Ltd de exploitatie van virtuele weddenschappen *online* met een vergunning F1+116799 toelaat;
Terwijl de wet op de kansspelen de exploitatie van virtuele weddenschappen niet toelaat.”

In het verzoekschrift wordt het middel in wezen als volgt toegelicht:

“Virtuele weddenschappen zijn weddenschappen waarbij het evenement een « virtueel » feit kan zijn, dat het gevolg is van operaties die door computers worden uitgevoerd en waarop kan worden gewed.
De bestreden beslissing laat (minstens impliciet) de exploitatie van virtuele weddenschappen door Unibet Belgium Ltd [...] toe, terwijl virtuele weddenschappen geen weddenschappen zijn die in klasse IV toegestaan zijn [...].
De bestreden beslissing staat [...] louter « weddenschappen » toe, zonder dat hierbij enige specificatie aan wordt gegeven en zonder enige beperkingen te stellen.

Echter exploiteert Unibet Belgium Ltd, net als de meerderheid van de F1+ vergunninghouders, virtuele weddenschappen op « www.sports.unibet.be ».

De verwerende partij heeft echter geen enkele stap genomen om deze vorm van weddenschappen te verbieden, hoewel deze niet door de wet op de Kansspelen toegelaten werden [...].

De verzoekende partijen leiden hier dus uit af dat deze exploitatie toegestaan werd door de Kansspelcommissie, zo niet expliciet, dan toch op zijn minst impliciet door het niet te verbieden.

Daarnaast dient ook te worden benadrukt dat de Kansspelcommissie de aanneming van deze weddenschappen uitdrukkelijk had moeten verbieden. Uit het aanvraagdossier blijkt immers uitdrukkelijk dat Unibet Belgium Ltd inderdaad virtuele kansspelen uitbaat (of minstens de intentie heeft deze weddenschappen uit te baten) [...].”

Indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat virtuele weddenschappen door de kansspelwet zijn toegelaten, stelt de verzoekende partij voor om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers het artikel 23 van de Grondwet, in die zin dat zij de houders van vergunningen van type F1/F1+/F2 toestaan om virtuele weddenschappen in te richten en aan te nemen, terwijl (i) deze vorm van weddenschap niet bestond op het moment van de goedkeuring van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 door het toepassingsgebied van de weddenschappen uit te breiden, (ii) dat de wetgever zijn wil heeft doen blijken door enkel de weddenschappen die al op de Belgische markt aangeboden worden toe te staan, en (iii) dat het toestaan van virtuele weddenschappen ervoor zou zorgen dat het beschermingsniveau dat de spelers genieten hierdoor gevoelig verminderd wordt, zonder dat deze vermindering gebaseerd is op enige redenen van algemeen belang?”

In geval “[de] Raad zou oordelen dat het toegelaten zou zijn voor de houders van een vergunning F1+ om virtuele weddenschappen in te richten, terwijl dit voor de houders van een F1 vergunning verboden zou zijn”, wordt voorgesteld om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schenden de artikelen 43/3, 43/4 en 43/8 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin dat zij het zouden toelaten aan de houder van een vergunning type F1+

om de inrichting van virtuele weddenschappen te exploiteren, terwijl de houders van de vergunningen F1 in de reële wereld de inrichting van virtuele weddenschappen niet kunnen exploiteren?”

48. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing de exploitatie van virtuele weddenschappen toestaat en beargumenteert zij uitvoerig dat zulke weddenschappen verboden zijn.

49. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing “uitdrukkelijk” toelating verleent om virtuele weddenschappen te exploiteren aangezien de vergunning betrekking heeft op alle kansspelen die vermeld worden op een lijst die onderdeel is van het aanvraagdossier, dat het exploiteren van kansspelen die door de kansspelwet en de uitvoeringsbesluiten ervan verboden zijn moet worden geweigerd, dat in dit geval vast staat dat “de Kansspelcommissie noch geweigerd heeft om de vergunning toe te kennen, noch specifieke verboden heeft opgelegd die verwijzen naar bepaalde weddenschappen die de aanvrager voornemens was om te exploiteren maar die niet toegelaten zijn” en dat de exploitatie van door de wet verboden virtuele weddenschappen niet louter verband houdt met de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning.

Beoordeling

50. Naar analogie met de beoordeling van het tweede middel faalt ook dit middel naar recht. Het vierde middel steunt immers op dezelfde vooronderstelling dat met de bestreden beslissing weddenschappen worden toegelaten die door de wet verboden zijn.

In dit verband wordt herhaald dat uit artikel 4, § 1, van de kansspelwet rechtstreeks voortvloeit dat de Kansspelcommissie in geen geval een vergunning kan verlenen voor weddenschappen die niet op de Belgische markt zijn toegelaten en waarvoor de wet geen uitzonderingen via een stelsel van vergunningen toestaat. Bijgevolg moet in een verleende kansspelvergunning niet uitdrukkelijk aangegeven worden welke types van weddenschappen niet

toegelaten zijn en dus niet mogen worden geëxploiteerd op grond van die vergunning. Uit het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing blijkt ten andere niet dat de toelating voor het organiseren van weddenschappen mede betrekking heeft op de door de verzoekende partij als onwettig aangemerkte virtuele weddenschappen.

Er moet dan ook besloten worden dat met de in het middel aangevoerde kritieken geen onwettigheid wordt aangetoond van de bestreden kansspelvergunning. Het verbod om virtuele weddenschappen te organiseren, zoals voorgehouden door de verzoekende partij, kan er desgevallend wel toe leiden dat de Kansspelcommissie die op grond van artikel 20 van de kansspelwet ertoe gehouden is om de toepassing en de naleving van de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten te controleren, een sanctieprocedure opstart ten aanzien van de betrokken kansspeloperator(en). Het voorwerp van voorliggend annulatieberoep is echter niet gerelateerd aan de handhaving van de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten.

De Raad van State kan in voormelde zin oordelen zonder dat hij zich in het kader van voorliggend geding ten gronde moet uitspreken over de principiële vraag of virtuele weddenschappen al dan niet toegelaten zijn door de kansspelwet.

51. De in “ondergeschikte orde” geformuleerde prejudiciële vragen, die volledig gebaseerd zijn op de premisse dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat het aanbieden van virtuele weddenschappen toegelaten is door de kansspelwet, inzonderheid door de houders van een aanvullende vergunning F1+, hebben geen prejudicieel karakter omdat in het vorige randnummer reeds werd aangegeven dat de Raad van State over die kwestie geen standpunt ten gronde moet innemen.

52. Het vierde middel is ongegrond.

VIII. Toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

53. Aangezien het beroep wordt verworpen is het verzoek van de verwerende partijen om de gevolgen van de bestreden beslissing te handhaven zonder voorwerp.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, elk voor een derde, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams