



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.029/4
du 26 septembre 2018

advies 64.029/4
van 26 september 2018

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du 7 mai 1999
sur les jeux de hasard, les paris,
les établissements de jeux de
hasard et la protection des
joueurs en ce qui concerne les
paris sur les courses hippiques’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 7 mei 1999 op
de kansspelen, de
weddenschappen, de
kansspelinrichtingen en de
bescherming van de spelers
wat betreft de weddenschappen
op paardenwedrennen’

Le 23 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit *, prorogé d'un mois **, jusqu'au 8 octobre 2018, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs en ce qui concerne les paris sur les courses hippiques', déposée par MM. Vincent VAN PETEGHEM, Brecht VERMEULEN, Luc GUSTIN et Patrick DEWAELE (Doc. parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-3245/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 26 septembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 septembre 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

** Par courriel du 31 juillet 2018.

Op 23 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege *verlengd, verlengd met een maand **, tot 8 oktober 2018, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers wat betreft de weddenschappen op paardenwedrennen’, ingediend door de heren Vincent VAN PETEGHEM, Brecht VERMEULEN, Luc GUSTIN en Patrick DEWAELE (*Parl.St.*, Kamer, 2017-2018, nr. 54-3245/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 26 september 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 september 2018.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Bij e-mail van 31 juli 2018.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

La proposition de loi à l'examen est précédée de développements se résumant à deux alinéas.

Or elle soulève nombre de questions juridiques d'importance qui ont été posées lors de l'instruction de la demande à l'un des auteurs de la proposition de loi (ci-après « l'auteur de la proposition »), auxquelles ce dernier a répondu en date du 21 septembre 2018.

Au vu de ces circonstances, la section de législation n'a pu consacrer à la proposition de loi l'examen approfondi que requiert un tel texte qui a des implications notamment au regard du droit de la concurrence et des dispositifs de droit européen existants en la matière.

Le présent avis se limite donc à traiter de quelques questions particulièrement importantes, d'ordre général ou particulier.

Il va de soi que dans ces conditions, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou questions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis n° 41.153/2 donné le 25 septembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 10 janvier 2010 'portant modification de la législation relative aux jeux de hasard', la section de législation a observé ce qui suit :

« 3. Il résulte de l'avant-projet que sur les courses organisées par une association de courses affiliée à la Fédération belge des courses hippiques, seul celui (ou ceux ?) qui ont obtenu le consentement de l'association organisatrice pourra (pourront ?) organiser des paris autres que mutuels.

S'il appartient à une organisation de courses de chevaux d'organiser la course comme elle l'entend, la question se pose de savoir si le lien entre cette course et les paris éventuellement organisés à cette occasion est à ce point étroit que l'organisateur de la course, personne morale de droit privé, pourrait interdire à des tiers d'organiser des paris sur cette course.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Une telle restriction aux principes de la liberté du commerce et de l'industrie et de la libre prestation des services consacrés tant par le droit belge que par le droit communautaire ne pourrait être admise que moyennant une justification pertinente qui fait défaut dans l'exposé des motifs ».

Cette observation peut être réitérée à propos de l'article 43/2, § 2, 1°, proposé, de la loi du 7 mai 1999, dès lors que l'organisation de paris qui y est visée dépend de l'autorisation de l'association de courses qui organise la course sur laquelle il est parié.

2. Il semble qu'à l'article 43/2, § 2, 2°, proposé, de la loi du 7 mai 1999, la convention doit être signée non pas, comme le mentionne le texte, avec « l'organisateur de paris étranger » mais avec l'organisateur de la course à l'étranger.

3.1. Le dispositif envisagé à l'article 43/2, § 3, proposé, de la loi du 7 mai 1999, est peu compréhensible quant à sa portée.

Interrogé quant au contexte dans lequel cette disposition est proposée, l'auteur de la proposition a répondu :

“Een weigering om te contracteren met een vergunninghouder F1 verschilt in essentie niet met het opleggen van discriminatoire voorwaarden waardoor deze F1 vergunninghouder het contract niet zal willen sluiten, ook al kreeg hij hier formeel de kans toe. Dit is gelijklopend met de concepten uit het mededingingsrecht inzake misbruik van machtspositie: er is “*refusal to deal*” maar ook prijsdiscriminatie. Bij deze laatste praktijk welke aanleiding kan geven tot misbruik van machtspositie, biedt een onderneming in machtspositie zijn producten aan voor verschillende prijzen op deelmarkten. De facto betreft het nagenoeg steeds een onderneming die verticaal is geïntegreerd over meerdere markten en vanuit een machtspositie op een markt *upstream* een dochteronderneming via prijsdiscriminatie bevoordeelt *downstream*, en op die manier de eerlijke mededinging op onrechtmatige wijze tegenwerkt.

Deze bepaling is geënt op de realiteit. Tot recent werd de Belgische paardenrensector voldoende gefinancierd vanuit de weddenschappen door de overeenkomsten die de Franse PMU (houder van een wettelijk monopolie in Frankrijk wat betreft niet online weddenschappen op paardenwedrennen) met Belgische wedoperatoren (vergunninghouders F1) had gesloten inzake onderlinge weddenschappen. De omzet aan inzetten op deze weddenschappen gerealiseerd op de Belgische markt werd geïntegreerd in de gemeenschappelijke (internationale dus) “massa” van inzetten op deze onderlinge weddenschappen beheerd door de Franse PMU. Dit creëerde een interessant product voor alle deelnemers aan weddenschappen op internationaal niveau en zorgde op basis van de overeenkomst voor een voldoende financiële return voor de Belgische paardenrensector.

Voornoemde overeenkomsten met de wedoperatoren F1 werden echter in 2017 opgezegd door de Franse PMU. Deze heeft echter de (bedenklijke) beslissing genomen om nog enkel haar eigen dochteronderneming EuroTiercé als Belgische F1-vergunninghouder toe te laten op de Belgische markt van de onderlinge weddenschappen genomen op Franse wedrennen en zodus deel te nemen aan haar massa met de wettelijke monopolie. Andere wedoperatoren krijgen geen toegang meer tot de gemeenschappelijke massa en de nodige beelden en informatie. Hierdoor hebben de Belgische wedoperatoren eveneens geen toegang meer tot de beelden van de niet-Franse (Belgische) premium races (die ook in het Frans PMU systeem komen). Door deze opzegging vanwege de PMU is sinds 2018 aldus de belangrijkste bron van inkomsten voor de Belgische paardenrensector

opgedroogd en krijgt Eurotierre een feitelijke exclusiviteit in België van toegang tot de interessante grote internationale massa van onderlinge weddenschappen.

Ook moet worden vermeden dat de PMU (of desgevallend een andere organisatie met soortgelijke machtspositie) beweert formeel de markt te openen, maar deze *de facto* afsluit via weigering van toegang of onredelijke, discriminatoire voorwaarden ten aanzien van onafhankelijke vergunninghouders F1”.

Ces éléments indispensables à une juste appréhension des intentions des auteurs de la proposition auraient dû figurer dans les développements.

Ainsi éclairée, et plus fondamentalement, la disposition appelle les observations suivantes.

3.2. Il apparaît que le système de paiement d’une rente telle qu’envisagée par l’article 43/2, § 3, proposé, de la loi du 7 mai 1999, est conçu de manière telle que l’organisateur d’une course peut organiser lui-même une situation de monopole, ce qui lui permettrait de se garantir une part de la rente distribuée par la fédération professionnelle des courses hippiques. Il lui suffit pour cela de ne donner son autorisation d’organiser des paris sur une course qu’il organise qu’à un seul titulaire de licence F1. Ce dernier se trouvant alors en situation de monopole, il devra s’acquitter de la rente envisagée, que la fédération des courses hippiques redistribuera à l’organisateur de la course, pour la part lui revenant.

Ce système n’apparaît pas admissible en ce qu’il peut être interprété comme favorisant un abus de position dominante au regard du droit européen de la concurrence.

Interpellé sur ce point, l’auteur de la proposition a indiqué :

“De renverenigingen hebben geen enkele baat bij het creëren van een monopoliepositie voor een vergunninghouder F1. Integendeel, zij halen hun inkomsten uit de toestemming die zij verlenen aan zoveel mogelijk vergunninghouders en waarvoor zij een financiële bijdrage kunnen vragen. Het zou onzinnig zijn rechtstreekse (contractueel bepaalde) inkomsten te laten liggen met het oog op onrechtstreekse inkomsten in de vorm van een deel van de monopolierente die altijd enkel de meerwinst dekt en niet de basisbijdrage.

Bovendien geldt ook hier de verantwoordelijkheid van de vergunninghouders F1. Zij profiteren al dan niet van een eventuele monopoliepositie en zij zijn al dan niet geraakt door een eventuele monopolierente. Zij dienen dan ook contractueel te bepalen met de renverenigingen dat een overeenkomst met andere vergunninghouders F1 niet onrechtmatig mag worden geweigerd waardoor men niet in een artificiële monopoliepositie kan komen, indien zij van oordeel zijn dat dit een daadwerkelijk commercieel risico zou inhouden”.

Ceci ne ressort en tout cas pas à suffisance du dispositif proposé.

3.3. Dans l’hypothèse de l’organisation de paris portant sur une course organisée à l’étranger, visée à l’article 43/2, § 1^{er}, 2^o, proposé, de la loi du 7 mai 1999, en cas de situation de monopole de l’organisateur des paris, celui-ci devrait verser une rente, en vertu de l’article 43/2, § 3, à la fédération des courses hippiques belge. Dès lors que cette dernière disposition prévoit que la fédération distribue la rente aux associations de courses « pour la part leur revenant », il est

permis de se demander si la fédération est, en ce cas, tenue de distribuer une partie de la rente à l'organisateur de course étranger, ce qui reviendrait à organiser le soutien du secteur hippique à l'étranger. En revanche, si aucune partie de la rente ne lui est distribuée, se pose la question de l'affectation du montant de la rente versée à la fédération, hypothèse que la proposition ne règle pas.

À cet égard, l'auteur de la proposition a fait observer ce qui suit :

“Hier is sprake van een misinterpretatie. Het aanknopingspunt is niet waar de wedrennen worden gelopen, maar wel waar de weddenschappen worden aangeboden. Op alle weddenschappen op paardenwedrennen waar spelers in België aan kunnen deelnemen, dient een zekere return naar de Belgische paardenrensector te bestaan. In het algemeen wordt door dit wetsvoorstel een return aan de sector voorzien voor de weddenschappen aangenomen op het Belgische grondgebied en de afdracht betreft alle types van weddenschappen. De monopolierente volgt dezelfde weg en wordt verdeeld in dezelfde verhouding als de bijdrage (contractueel af te spreken teneinde een toestemming te krijgen zoals bedoeld onder artikel 43/2, § 2, 1°) gezien zij dan een verhoging van deze bijdrage betekent op basis van de meerwinst.

Dit is ook in overeenstemming met de realiteit. Belgische paarden nemen van oudsher deel aan de Franse rennen. Aldus kan men winsten gemaakt door Belgische wedoperators op Franse rennen niet zomaar loskoppelen van de investeringen gedaan door de Belgische paardenrensport. In omgekeerde richting geldt bovendien ook dat de Franse PMU afdrachten betaalt aan de Franse paardenrensport, en dat deze eveneens worden berekend op weddenschappen aangeboden op wedrennen gelopen in België”.

Ces éléments de réponse ne ressortent pas du dispositif.

3.4. La fixation d'une rente à charge de sociétés organisatrices de paris lorsqu'elles se trouvent en situation de monopole, envisagée par la proposition examinée, pose la question de sa compatibilité avec la liberté d'établissement et la liberté de circulation des services, que consacrent respectivement les articles 49 et 56 du TFUE. En effet, une société organisatrice de paris, établie dans l'Union européenne, pourrait renoncer à obtenir une licence de classe F1 dans le but d'organiser des paris sur des courses hippiques en Belgique, au motif que si la commission des jeux de hasard constate qu'elle est en situation de monopole, elle devra verser la rente prévue à l'article 43/2, § 3, proposé, de la loi du 7 mai 1999. La rente pourrait ainsi être interprétée comme une entrave aux libertés rappelées ci-dessus.

L'article 52 du TFUE admet certes des restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a identifié un certain nombre de raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier également lesdites restrictions, telles que notamment les objectifs de protection des consommateurs, de prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu ainsi que de prévention de troubles à l'ordre social en général.

En outre, même justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, l'entrave ne peut, ainsi que l'a jugé la Cour de Justice de l'Union européenne¹, être acceptée que si les mesures restrictives ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs assignés. Il s'ensuit que la mesure envisagée doit être proportionnée à l'objectif poursuivi.

Les développements précédant la proposition de loi ne permettent pas d'établir qu'elle poursuit effectivement des objectifs relatifs à des raisons impérieuses d'intérêt général. Au contraire, l'objectif de soutien au secteur hippique ne figure pas au nombre des raisons énoncées à l'article 52 TFUE et ne semble pas pouvoir constituer une raison impérieuse d'intérêt général pouvant être invoquée pour justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services.

Par ailleurs, ces développements ne permettent pas de vérifier la proportionnalité de la mesure envisagée.

3.5. Au regard cette fois du droit européen de la concurrence, il est permis de s'interroger sur la nature de la rente imposée à l'organisateur de paris en situation de monopole ; si le versement de cette rente est imposée à titre de sanction, se pose la question de la légalité de cette sanction, le droit européen de la concurrence ne sanctionnant que les abus de position dominante ou une situation de monopole sciemment organisée, mais pas la position dominante ou la situation de monopole en tant que telle. Par ailleurs, se pose la question de déterminer si le fait que la loi du 7 mai 1999, modifiée dans le sens de la proposition de loi examinée, organise le paiement d'une rente à charge des organisateurs de paris dans le but de soutenir le secteur des courses hippiques belge, ne peut pas être assimilé à une forme d'aide d'État ?

Cette question est en l'état de la proposition restée sans réponse, si ce n'est que le versement de la rente n'a pas été envisagé par les auteurs de la proposition au titre de sanction.

4. Des considérations fondamentales qui précèdent, il s'avère que ni les développements de la proposition de loi, fort succincts en l'occurrence, ni même les explications fournies par l'auteur de la proposition ne permettent de s'assurer que le système de la rente que met en place le dispositif envisagé repose sur des raisons impérieuses d'intérêt général et est raisonnable et proportionné au regard de l'objectif poursuivi.

Dans cette mesure, la section de législation n'a pas été en mesure de poursuivre plus avant l'examen de la proposition de loi.

*

¹ C.J.C.E., arrêt *Gambelli e.a.*, 6 novembre 2003, C-243/01, EU:C:2003:597 ; arrêt *Placanica*, 6 mars 2007, C-338/04, EU:C:2007:13. Pour une vue d'ensemble de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne sur les jeux de hasard, voir Commission européenne, *Guide de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE relative aux Articles 56 s. du Traité FUE : la libre prestation des services*, pp. 209 à 224, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/16743/attachments/1/translations/fr/renditions/native>.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het voorliggende wetsvoorstel wordt voorafgegaan door een toelichting die slechts twee alinea's omvat.

Het doet echter heel wat belangrijke rechtsvragen rijzen die bij de behandeling van de aanvraag gesteld zijn aan één van de indieners van het wetsvoorstel (hierna “de indiener van het voorstel”). Laatstgenoemde heeft ze op 21 september 2018 beantwoord.

Gelet op die omstandigheden heeft de afdeling Wetgeving aan het wetsvoorstel niet het grondig onderzoek kunnen wijden dat vereist is voor een dergelijke tekst die inzonderheid gevolgen heeft ten aanzien van het mededingingsrecht en de bestaande Europeesrechtelijke teksten ter zake.

Dit advies beperkt zich dus tot het onderzoek van enkele bijzonder belangrijke kwesties van algemene dan wel specifieke aard.

In de genoemde omstandigheden kan uiteraard niets worden afgeleid uit het feit dat in dit advies niets wordt gezegd over sommige bepalingen of sommige kwesties.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In advies 41.153/2, op 25 september 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 januari 2010 ‘tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“3. Uit het voorontwerp blijkt dat wat de wedrennen betreft die georganiseerd worden door een renvereniging die aangesloten is bij de Belgische Federatie voor Paardenwedrennen, alleen hij (of zij?) die toestemming heeft (hebben) gekregen van de organiserende vereniging andere dan onderlinge weddenschappen zal kunnen (zullen kunnen?) organiseren.

Ofschoon het een paardenwedrenorganisatie toekomt om de paardenwedren te organiseren zoals zij dat wenst, rijst de vraag of het verband tussen die wedren en de weddenschappen die mogelijk voor die gelegenheid georganiseerd worden zodanig nauw

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

is dat de organisator van die wedren, een privaatrechtelijk rechtspersoon, derden zou mogen verbieden weddenschappen aangaande die wedren te organiseren.

Zulk een beperking op de beginselen van vrijheid van handel en nijverheid en van het vrij verrichten van diensten, die zowel verankerd zijn in het Belgische recht als in het gemeenschapsrecht, kan niet worden geduld, tenzij er een relevante rechtvaardiging voor wordt gegeven, die ontbreekt in de memorie van toelichting.”

Die opmerking kan ook gemaakt worden met betrekking tot het voorgestelde artikel 43/2, § 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999, aangezien de erin bedoelde inrichting van weddenschappen afhangt van de toestemming van de renvereniging die de wedren organiseert waarop gewed wordt.

2. Het laat zich aanzien dat in het voorgestelde artikel 43/2, § 2, 2°, van de wet van 7 mei 1999 de overeenkomst niet door “de buitenlandse inrichter” ondertekend moet worden, zoals dat in de tekst vermeld wordt, maar wel met de organisator van de wedren in het buitenland.

3.1. De strekking van het voorgestelde artikel 43/2, § 3, van de wet van 7 mei 1999 is niet duidelijk.

Op een vraag over de context waarin die bepaling voorgesteld wordt, heeft de indiener van het voorstel het volgende geantwoord:

“Een weigering om te contracteren met een vergunninghouder F1 verschilt in essentie niet met het opleggen van discriminatoire voorwaarden waardoor deze F1 vergunninghouder het contract niet zal willen sluiten, ook al kreeg hij hier formeel de kans toe. Dit is gelijklopend met de concepten uit het mededingingsrecht inzake misbruik van machtspositie: er is ‘*refusal to deal*’ maar ook prijsdiscriminatie. Bij deze laatste praktijk welke aanleiding kan geven tot misbruik van machtspositie, biedt een onderneming in machtspositie zijn producten aan voor verschillende prijzen op deelmarkten. De facto betreft het nagenoeg steeds een onderneming die verticaal is geïntegreerd over meerdere markten en vanuit een machtspositie op een markt *upstream* een dochteronderneming via prijsdiscriminatie bevoordeelt *downstream*, en op die manier de eerlijke mededinging op onrechtmatige wijze tegenwerkt.

Deze bepaling is geënt op de realiteit. Tot recent werd de Belgische paardenrensector voldoende gefinancierd vanuit de weddenschappen door de overeenkomsten die de Franse PMU (houder van een wettelijk monopolie in Frankrijk wat betreft niet online weddenschappen op paardenwedrennen) met Belgische wedoperators (vergunninghouders F1) had gesloten inzake onderlinge weddenschappen. De omzet aan inzetten op deze weddenschappen gerealiseerd op de Belgische markt werd geïntegreerd in de gemeenschappelijke (internationale dus) ‘massa’ van inzetten op deze onderlinge weddenschappen beheerd door de Franse PMU. Dit creëerde een interessant product voor alle deelnemers aan weddenschappen op internationaal niveau en zorgde op basis van de overeenkomst voor een voldoende financiële return voor de Belgische paardenrensector.

Voornoemde overeenkomsten met de wedoperators F1 werden echter in 2017 opgezegd door de Franse PMU. Deze heeft echter de (bedenkelijke) beslissing genomen om nog enkel haar eigen dochteronderneming EuroTiercé als Belgische F1-vergunninghouder toe te laten op de Belgische markt van de onderlinge weddenschappen genomen op Franse wedrennen en zodus deel te nemen aan haar massa met de wettelijke monopolie. Andere wedoperators krijgen geen toegang meer tot de gemeenschappelijke

massa en de nodige beelden en informatie. Hierdoor hebben de Belgische wedoperators eveneens geen toegang meer tot de beelden van de niet-Franse (Belgische) premium races (die ook in het Frans PMU systeem komen). Door deze opzegging vanwege de PMU is sinds 2018 aldus de belangrijkste bron van inkomsten voor de Belgische paardenrensector opgedroogd en krijgt Eurotiercé een feitelijke exclusiviteit in België van toegang tot de interessante grote internationale massa van onderlinge weddenschappen.

Ook moet worden vermeden dat de PMU (of desgevallend een andere organisatie met soortgelijke machtspositie) beweert formeel de markt te openen, maar deze *de facto* afsluit via weigering van toegang of onredelijke, discriminatoire voorwaarden ten aanzien van onafhankelijke vergunninghouders F1.”

In de toelichting had melding gemaakt moeten worden van die gegevens, die voor een correct begrip van de bedoelingen van de indieners van het voorstel onontbeerlijk zijn.

Gelet op die toelichting geeft de bepaling aanleiding tot de volgende, meer fundamentele opmerkingen.

3.2. Blijkbaar is het systeem waarbij een rente betaald wordt, zoals dat in het voorgestelde artikel 43/2, § 3, van de wet van 7 mei 1999 in het vooruitzicht gesteld wordt, zodanig opgevat dat de organisator van een wedren zelf een monopoliepositie kan creëren, waardoor hij zich zou kunnen verzekeren van een deel van de rente die door de Belgische Federatie voor Paardenwedrennen verdeeld wordt. Daartoe volstaat het dat hij maar aan één enkele vergunninghouder F1 toestemming geeft om weddenschappen in te richten op een wedren die hij organiseert. Aangezien die vergunninghouder zich dan in een monopoliepositie bevindt, zal hij de bedoelde rente moeten betalen, die door de Federatie voor Paardenwedrennen opnieuw uitgekeerd zal worden aan de organisator van de wedren, voor het deel dat hem toekomt.

Dat systeem lijkt niet aanvaardbaar, in zoverre het aldus geïnterpreteerd kan worden dat het misbruik van machtspositie ten aanzien van het Europese mededingingsrecht in de hand werkt.

Naar aanleiding van een opmerking hierover, heeft de indiener van het voorstel het volgende verklaard:

“De renverenigingen hebben geen enkele baat bij het creëren van een monopoliepositie voor een vergunninghouder F1. Integendeel, zij halen hun inkomsten uit de toestemming die zij verlenen aan zoveel mogelijk vergunninghouders en waarvoor zij een financiële bijdrage kunnen vragen. Het zou onzinnig zijn rechtstreekse (contractueel bepaalde) inkomsten te laten liggen met het oog op onrechtstreekse inkomsten in de vorm van een deel van de monopolierente die altijd enkel de meerwinst dekt en niet de basisbijdrage.

Bovendien geldt ook hier de verantwoordelijkheid van de vergunninghouders F1. Zij profiteren al dan niet van een eventuele monopoliepositie en zij zijn al dan niet geraakt door een eventuele monopolierente. Zij dienen dan ook contractueel te bepalen met de renverenigingen dat een overeenkomst met andere vergunninghouders F1 niet onrechtmatig mag worden geweigerd waardoor men niet in een artificiële monopoliepositie kan komen, indien zij van oordeel zijn dat dit een daadwerkelijk commercieel risico zou inhouden.”

Dit blijkt hoe dan ook onvoldoende uit het voorgestelde dispositief.

3.3. Ingeval weddenschappen ingericht worden op een in het buitenland georganiseerde wedren, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 43/2, § 1, 2°, van de wet van 7 mei 1999, en de inrichter van de weddenschappen zich in een monopoliepositie bevindt, zou deze laatste krachtens artikel 43/2, § 3, een rente moeten uitkeren aan de Belgische Federatie voor Paardenwedrennen. Aangezien in die laatste bepaling gesteld wordt dat de federatie de rente onder de renverenigingen verdeelt voor “het deel dat hen toekomt”, rijst de vraag of de federatie in dat geval een deel van de rente moet uitkeren aan de buitenlandse wedrenorganisator, wat neer zou komen op een georganiseerde ondersteuning van de paardenrensector in het buitenland. Als daarentegen geen enkel deel van de rente aan hem uitgekeerd wordt, rijst de vraag waarvoor het bedrag bestemd is van de rente die aan de federatie uitgekeerd wordt, een geval waarvoor in het voorstel niets geregeld is.

In dat verband heeft de indiener van het voorstel het volgende opgemerkt:

“Hier is sprake van een misinterpretatie. Het aanknopingspunt is niet waar de wedrennen worden gelopen, maar wel waar de weddenschappen worden aangeboden. Op alle weddenschappen op paardenwedrennen waar spelers in België aan kunnen deelnemen, dient een zekere return naar de Belgische paardenrensector te bestaan. In het algemeen wordt door dit wetsvoorstel een return aan de sector voorzien voor de weddenschappen aangenomen op het Belgische grondgebied en de afdracht betreft alle types van weddenschappen. De monopolierente volgt dezelfde weg en wordt verdeeld in dezelfde verhouding als de bijdrage (contractueel af te spreken teneinde een toestemming te krijgen zoals bedoeld onder artikel 43/2, § 2, 1°) gezien zij dan een verhoging van deze bijdrage betekent op basis van de meerwinst.

Dit is ook in overeenstemming met de realiteit. Belgische paarden nemen van oudsher deel aan de Franse rennen. Aldus kan men winsten gemaakt door Belgische wedoperators op Franse rennen niet zomaar loskoppelen van de investeringen gedaan door de Belgische paardenrensport. In omgekeerde richting geldt bovendien ook dat de Franse PMU afdrachten betaalt aan de Franse paardenrensport, en dat deze eveneens worden berekend op weddenschappen aangeboden op wedrennen gelopen in België.”

Dat antwoord blijkt niet uit het dispositief.

3.4. Het vaststellen van een rente ten laste van bedrijven die weddenschappen inrichten en zich in een monopoliepositie bevinden, zoals dat in het voorliggende voorstel in het vooruitzicht gesteld wordt, doet de vraag rijzen of dat verenigbaar is met de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, zoals respectievelijk verankerd in de artikelen 49 en 56 van het VWEU. Een in de Europese Unie gevestigd bedrijf dat weddenschappen inricht, zou immers kunnen afzien van het verkrijgen van een vergunning F1 om weddenschappen in te richten op paardenwedrennen in België, omdat het, indien de Kansspelcommissie vaststelt dat het zich in een monopoliepositie bevindt, de rente zal moeten uitkeren waarin het voorgestelde artikel 43/2, § 3, van de wet van 7 mei 1999 voorziet. De rente zou aldus geïnterpreteerd kunnen worden als een belemmering van de hiervoor aangehaalde vrijheden.

Artikel 52 van het VWEU aanvaardt weliswaar beperkingen die om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid gerechtvaardigd zijn. In de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn een aantal dwingende redenen van algemeen

belang terug te vinden die de genoemde beperkingen eveneens kunnen rechtvaardigen, zoals onder meer het streven naar consumentenbescherming, naar preventie van fraude en van het aanzetten van de burgers tot een buitensporige spelgerelateerde uitgave en naar preventie van sociale-ordeverstoring in het algemeen.

Daarbij komt nog dat, zelfs indien de belemmering gerechtvaardigd wordt door dwingende redenen van algemeen belang, ze, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld heeft,¹ enkel aanvaard kan worden indien de beperkende maatregelen niet verder gaan dan wat nodig is om de toegewezen doelstellingen te bereiken. Daaruit volgt dat de beoogde maatregel evenredig moet zijn met de doelstelling die nagestreefd wordt.

Uit de toelichting die voorafgaat aan het wetsvoorstel kan niet opgemaakt worden dat het daadwerkelijk doelstellingen nastreeft die verband houden met dwingende redenen van algemeen belang. Integendeel, de doelstelling die erin bestaat ondersteuning te bieden aan de paardenrensector staat niet bij de redenen die in artikel 52 van het VWEU opgesomd worden en lijkt geen dwingende reden van algemeen belang te kunnen vormen die kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten.

Bovendien kan op grond van die toelichting niet nagegaan worden of de beoogde maatregel evenredig is.

3.5. Ook in het licht van het Europese mededingingsrecht kan men zich vragen stellen over de aard van de rente die opgelegd wordt aan de inrichter van weddenschappen die zich in een monopoliepositie bevindt; indien de uitkering van die rente bij wijze van sanctie opgelegd wordt, rijst de vraag naar de wettelijkheid van die sanctie, aangezien overeenkomstig het Europese mededingingsrecht enkel misbruik van machtspositie of een doelbewust gecreëerde monopoliepositie bestraft wordt, maar niet de machtspositie of de monopoliepositie als zodanig. Bovendien rijst de vraag of het feit dat de wet van 7 mei 1999, die in de zin van het voorliggende wetsvoorstel gewijzigd wordt, voorziet in de betaling van een rente ten laste van de inrichters van weddenschappen om de Belgische paardenrensector te ondersteunen niet met een vorm van staatssteun gelijkgesteld kan worden?

Zoals het voorstel thans gesteld is, is die vraag onbeantwoord gebleven, met dien verstande dat de uitkering van de rente door de indieners van het voorstel niet als sanctie opgevat is.

4. Uit de voorgaande fundamentele overwegingen blijkt dat men er zich op basis van de *in casu* zeer beknopte toelichting bij het wetsvoorstel en zelfs op basis van de uitleg die door de indiener van het voorstel gegeven wordt, niet kan van vergewissen dat het systeem van de

¹ HvJ 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli e.a.*, EU:C:2003:597; 6 maart 2007, C-338/04, *Placanica*, EU:C:2007:13. Voor een overzicht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake kansspelen, zie Europese Commissie, *Guide de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE relative aux Articles 56 s. du Traité FUE: la libre prestation des services*, 209-224, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/16743/attachments/1/translations/fr/renditions/native>.

rente dat bij het voorgestelde dispositief ingevoerd wordt, op dwingende redenen van algemeen belang berust en dat het redelijk en evenredig is in het licht van de nagestreefde doelstelling.

In zoverre heeft de afdeling Wetgeving het wetsvoorstel niet verder kunnen onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET