



Datum van
inontvangstneming

:

22/12/2021



BESTUURLIJK AFSCRIFT
Er mag geen andere bestemming aan
dit stuk gegeven worden

44

repertoriumnummer

21/11859

Datum van uitspraak

8 november 2021

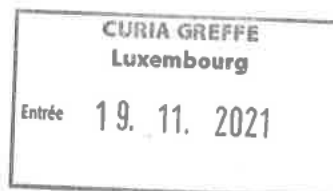
Rolnummer

2021/190/A

2021/191/A

2021/192/A

C-695/21 - 1



Niet aan te bieden aan de
ontvanger

von-DIV

NEDERLANDSTALIGE RECHTBANK VAN EERSTE AANLEG BRUSSEL

vonnis - tegenspraak

prejudiciële vraag

samenvoeging

1e kamer

burgerlijke zaken

Veroordeling bijdrage geïnd
3x 20 EUR

Aangeboden op

Niet te registreren

Inzake van 2021/190/A:

De vennootschap BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND

eisende partij,

vertegenwoordigd door

tegen:

De **BELGISCHE STAAT** (FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE - KANSSPELCOMMISSIE),
vertegenwoordigd door de Minister van Justitie

Verwerende partij;

Bijgestaan en vertegenwoordigd door

Inzake van 2021/191/A:

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV

eisende partij,

vertegenwoordigd door

tegen:

De **BELGISCHE STAAT** (FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE - KANSSPELCOMMISSIE),
vertegenwoordigd door de Minister van Justitie

Verwerende partij;

Bijgestaan en vertegenwoordigd door

Inzake van 2021/192/A:

De BV SUPERGAME [REDACTED]

eisende partij,

vertegenwoordigd door [REDACTED]

tegen:

De **BELGISCHE STAAT** (FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE - KANSSPELCOMMISSIE),
vertegenwoordigd door de Minister van Justitie [REDACTED]

Verwerende partij;

Bijgestaan en vertegenwoordigd door [REDACTED]

advocaten

7 (E: [REDACTED])

** ** *

In deze zaak, in beraad genomen op 18 oktober 2021, spreekt de Rechtbank volgend vonnis uit:

Gelet op:

- het gedinginleidende verzoekschrift (21/190/A), neergelegd op 15.01.2021 ;
- het gedinginleidende verzoekschrift (21/191/A), neergelegd op 15.01.2021 ;
- het gedinginleidende verzoekschrift (21/192/A), neergelegd op 15.01.2021;
- de syntheseconclusies van eisende partij van 17.08.2021 (in ieder dossier);
- de conclusies van verwerende partij van 17.09.2021 (in ieder dossier);
- de stukkenbundels van partijen;

Gehoord, de raadslieden van partijen op voormelde zitting;

1. Feiten, voorgaanden en vorderingen.

1.1.

Verzoekster in de zaak met A.R.nr. 21/190/A (hierna verder 'eerste verzoekster') is uitbater van een kansspelinrichting 'Casino Admiral Sluis'.

Verzoekster in de zaak met A.R.nr. 21/191/A (hierna verder 'tweede verzoekster') is uitbater van een kansspelinrichting 'Casino Admiral Hulst'.

Verzoekster in de zaak met A.R.nr. 21/192/A (hierna verder 'derde verzoekster') is uitbater van een kansspelinrichting 'Casino Admiral Heerle'.

Verweerster in de drie zaken is de Belgische Staat.

1.2.

Elk van de voormelde kansspelinrichtingen is gevestigd in Nederland.

Van 3 december 2018 tot 25 juni 2019 werd er op Belgisch grondgebied door middel van fysieke dragers reclame gemaakt voor de inrichting van eerste verzoekster.

Hetzelfde was het geval voor de inrichtingen van tweede en derde verzoeksters van 20 maart 2019 tot 2 april 2019.

Bij respectieve beslissingen van 11 december 2020 van de kansspelcommissie, werd eerste verzoekster in toepassing van art. 15/3 van de Kansspelwet een administratieve geldboete opgelegd van 6.500,00 euro, tweede verzoekster een boete van 3.000,00 euro en derde verzoekster een boete van 2.800,00 euro, telkens wegens een inbreuk op art. 4, § 2 van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna verder kortweg 'de Kansspelwet').

1.3.

Bij respectieve verzoekschriften neergelegd op 15 januari 2021 stelden verzoeksters onderhavige beroepen in tegen voormelde beslissingen van 11 december 2020.

Zij vragen in de eerste plaats dat de drie zaken in kwestie zouden worden samengevoegd.

Ten gronde vorderen zij in hoofdzaak en in hoofdorde dat de bestreden beslissingen teniet zouden worden gedaan.

1.4.

Ook verweerster vraagt in de eerste plaats dat de kwestieuze zaken zouden worden samengevoegd.

Zij betwist in hoofdzaak en in hoofdorde de gegrondheid van de beroepen van verzoeksters.

2. Samenvoeging.

Gezien de quasi identieke feiten die ten grondslag liggen aan de onderscheiden beroepen in casu en gezien het akkoord tussen alle partijen daaromtrent, komt het alleen al om proceseconomische redenen passend voor het gezamenlijk verzoek van partijen tot samenvoeging van de zaken in te willigen.

3. Ontvankelijkheid.

Waar de ontvankelijkheid van geen van de beroepen wordt betwist en zich evenmin enige ambtshalve op te werpen grond van onontvankelijkheid aandient, zijn alle beroepen ontvankelijk.

4. Ten gronde.

4.1.

Aan verzoeksters werd door de kansspelcommissie, zijnde een orgaan van verweerster, bij de bestreden beslissingen van 11 december 2020 in toepassing van art. 15/3 van de Kansspelwet een administratieve geldboete opgelegd, wegens inbreuken die door hen zouden zijn begaan op art. 4, § 2 van de Kansspelwet.

De relevante tekst van art. 4, § 2 van de Kansspelwet luidt als volgt :

‘Het is eenieder verboden [...] reclame te maken voor een [...] kansspelinrichting [...] wanneer de betrokkene weet dat het gaat om de exploitatie van een kansspel of kansspelinrichting die niet is vergund in toepassing van deze wet.’

Door deze bepaling wordt met andere woorden een algemeen verbod in het leven geroepen – behoudens onwetendheid van de overtreder – op het maken van reclame voor kansspelinrichtingen, met als enige uitzondering de kansspelinrichtingen waarvoor door de kansspelcommissie een vergunning werd verleend.

Het wordt op zich niet betwist dat verzoeksters tijdens de aangeduide periodes op Belgisch grondgebied reclame hebben gemaakt voor de door hen in Nederland uitgebate kansspelinrichtingen.

Evenmin staat het gegeven ter discussie dat met betrekking tot deze Nederlandse inrichtingen, door de Belgische kansspelcommissie geen vergunning werd afgeleverd.

Een materiële inbreuk op art. 4, § 2 van de Kansspelwet staat op zich in hoofde van elk van de verzoeksters dan ook vast.

Echter voeren verzoeksters in het kader van hun onderhavig beroep aan dat het reclameverbod zoals opgenomen in art. 4, § 2 van de Kansspelwet, strijdig zou zijn met het vrij verkeer van diensten zoals gewaarborgd door art. 56 van het EU-Werkingsverdrag van 25 maart 1957 (VWEU), met als gevolg dat deze nationale wettelijke bepaling buiten toepassing zou dienen te worden gelaten.

4.2.

Het ligt voor de hand dat het territoriale toepassingsgebied van de Kansspelwet is beperkt tot het grondgebied van de Belgische Staat.

Niet enkel leidt dit ertoe dat voormeld reclameverbod enkel geldt op Belgisch grondgebied.

Evenzeer heeft dit tot gevolg dat de kansspelcommissie slechts vergunningen kan verlenen voor kansspelinrichtingen die zijn gevestigd op Belgisch grondgebied.

Daarnaast voorziet de Kansspelwet niet in een mogelijkheid voor de uitbater van een buitenlandse kansspelinrichting, om vanwege de Belgische overheid een toelating te bekomen om in afwijking van het algemeen reclameverbod voor deze activiteit reclame te voeren in België.

4.3.

Uit het voorgaande volgt dat voor verzoeksters de facto geen enkele mogelijkheid openstaat om op het Belgische grondgebied reclame te kunnen maken voor hun in Nederland gevestigde kansspelinrichtingen.

Eenzijds zijn hun inrichtingen immers niet in België gevestigd, zodat voor de uitbating ervan als zodanig vanwege de Belgische kansspelcommissie geen vergunning kan worden bekomen. Als gevolg hiervan is het uitgesloten dat deze inrichtingen van rechtswege zouden vallen onder de uitzondering die art. 4, § 2 van de Kansspelwet zelf voorziet op het reclameverbod dat het in het leven roept.

Anderzijds bestaat er naar Belgisch recht geen vergunning voor het maken van reclame in België voor in het buitenland gevestigde kansspelinrichtingen, die door verzoeksters zou kunnen worden aangevraagd.

Anders gezegd komt de Belgische nationale regeling er in meer algemene termen op neer dat er in België in beginsel een algemeen verbod geldt op het maken van reclame voor kansspelinrichtingen. Inrichtingen die in België zijn gevestigd en vergund, genieten van rechtswege van een uitzondering op dit verbod. Voor dergelijke inrichtingen mag in België wel reclame worden gemaakt. Kansspelinrichtingen die buiten België zijn gevestigd daarentegen zijn en blijven – ongeacht bijvoorbeeld hun al dan niet vergunde status in het land van vestiging – hoe dan ook onderworpen aan het reclameverbod in België. Voor dergelijke inrichtingen bestaat er geen mogelijkheid om een uitzondering te bekomen op het algemeen reclameverbod.

De vraag of een dergelijke regeling ten aanzien van de uitbaters van kansspelinrichtingen gevestigd in andere EU-lidstaten dan België, wel verzoenbaar is met het principe van het vrij verkeer van diensten, is minstens een legitieme vraag, die een nader onderzoek vereist.

4.4.

Het staat niet ter discussie dat het reclameverbod voor kansspelinrichtingen van art. 4, § 2 van de Kansspelwet, ten aanzien van de vrijheid van dienstverrichting een beperkende maatregel uitmaakt, zoals bedoeld door art. 56 VWEU. Inderdaad vormt een verbod op Belgisch grondgebied reclame te maken voor kansspelinrichtingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd, zowel in hoofde van de

uitbaters van deze inrichtingen als in hoofde van de potentiële klanten ervan, een belemmering om van de aangeboden diensten in kwestie gebruik te laten maken door inwoners van België¹.

Aldus dient te worden nagegaan of deze beperkende maatregel verantwoord is op grond van een dwingende reden van algemeen belang, waarbij wordt vereist dat deze maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig om dit doel te kunnen bereiken².

Het reclameverbod van art. 4, § 2 van de Kansspelwet van 7 mei 1999 werd ingevoerd door art. 6 van de Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen.

Uit de parlementaire voorbereiding betreffende deze wetswijziging blijkt dat in het algemeen de Belgische wetgever naar eigen zeggen beoogt een kansspelbeleid te voeren met als doelstellingen :

- een bescherming van de speler,
- een financiële transparantie en controle op de geldstromen,
- een controle op het spel, en
- een identificatie van en controle op de organisatoren³.

De Belgische wetgever gaat er daarbij kennelijk van uit dat er bij de mens hoe dan ook een speelbehoefte aanwezig is. Vanuit een zogenaamde '*kanalisatie-gedachte*' kiest hij er daarbij voor de kansspelen op een zodanige wijze te reguleren, dat het illegale aanbod aan kansspelen wordt bestreden en de speler wordt geleid naar een legaal spelaanbod dat in beperkte mate wordt toegelaten⁴.

Dergelijke beperking van het aanbod tot een gereguleerd aantal aanbieders van kans- of gokspelen met een eigen specifiek aanbod, draagt volgens de Belgische wetgever bij tot een beteugeling van de deelneming aan kansspelen, wat er op zijn beurt toe leidt dat de spelers worden beschermd tegen gokverslaving⁵.

¹ vgl. o.a. HvJ., 8 september 2009, nr. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

² *Ibid.*

³ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, *Parl.St. Kamer*, 2008-09, nr. 1992/001, 4.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Het staat buiten kijf dat de bescherming van de consument tegen de nadelige effecten van kansspelen, waaronder het risico op gokverslaving, een dwingende reden van algemeen belang vormt⁶.

De stelling van verzoeksters als zou de werkelijke bedoeling van het kwestieuze reclameverbod er louter in bestaan de belangen van de Belgische schatkist te behartigen, door de Belgische spelers bij voorkeur te leiden naar in België gevestigde kansspelinrichtingen in plaats van naar buitenlandse inrichtingen, wordt door geen enkel element in concreto aannemelijk gemaakt, laat staan bewezen. Zij dient zonder meer van de hand te worden gewezen.

4.5.

Rest aldus de vraag of het bedoelde reclameverbod zoals dit volgt uit art. 4, § 2 van de Kansspelwet, proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde doel.

Uit de parlementaire voorbereiding betreffende de in casu relevante wijziging in 2010 van de Kansspelwet, kan worden begrepen dat de wetgever tot deze wetswijziging in belangrijke mate werd bewogen vanuit de wens om het destijds opkomende fenomeen van het gokken via het internet te reguleren. Specifiek ook met betrekking tot het ingevoerde reclameverbod, verwijst de Memorie van toelichting bij het betreffende wetsontwerp enkel naar de exploitatie van websites en online casino's⁷. Van in het buitenland gevestigde kansspelinrichtingen wordt in deze context niet expliciet melding gemaakt.

Niettemin kan men argumenteren dat het onderhavige reclameverbod bijdraagt aan een beperking van de toegang tot kansspelen waaraan de in België wonende consument wordt blootgesteld. Formeel staat weliswaar niets eraan in de weg dat deze consument zich begeeft naar buitenlandse spelinrichtingen en deelneemt aan de aldaar aanwezige spelen. Redelijkerwijs mag echter worden aangenomen dat een afwezigheid van publiciteit voor dergelijke inrichtingen, een temperende invloed heeft op de aantrekkingskracht ervan.

⁶ vgl. o.a. HvJ., 6 maart 2007, nr. C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica, <http://curia.europa.eu/>; HvJ., 8 september 2009, nr. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Professional en Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

⁷ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, *Parl.St.* Kamer, 2008-09, nr. 1992/001, 18.

De Belgische wetgever kiest duidelijk voor een systeem van beperking van het aanbod aan kansspelen, teneinde de deelneming aan dergelijke spelen te beteugelen, met de bedoeling buitensporig gokken en gokverslaving te voorkomen. Het spreekt voor zich dat hoe meer de (potentieel) goklustige consument wordt geconfronteerd met reclame voor kansspelen, hoe meer hij of zij in de verleiding zal worden gebracht om zich effectief aan dergelijke spelen over te geven. In die zin kan worden geargumenteed dat een beperking van het reclameaanbod, het nagestreefde doel dient.

Daar staat tegenover dat men evenzeer zou kunnen argumenteren dat hetzelfde geldt ten aanzien van een algemeen reclameverbod dat zonder uitzondering zou gelden voor alle in België gevestigde kansspelinrichtingen. Ook een dergelijke maatregel zou immers resulteren in een beperking van verleidingen waaraan de (potentieel) goklustige consument zou worden blootgesteld.

Met andere woorden rijst aldus de vraag naar het al dan niet discriminatoir karakter van een nationale wettelijke regeling waarbij, weze het ter nastreving van een perfect legitiem doel, aan een beperkt en gecontroleerd aantal – uitsluitend binnenlandse – kansspelinrichtingen een uitzondering wordt toegestaan op het algemene reclameverbod in België betreffende hun activiteiten, terwijl het voor alle in een andere EU-lidstaat gevestigde gelijkaardige inrichtingen zonder onderscheid onmogelijk is een dergelijke uitzondering te bekomen.

Weliswaar is de regulering van de kansspelen een domein waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan, wat ertoe leidt dat in afwezigheid van een communautaire harmonisatie, het aan elke lidstaat toekomt overeenkomstig zijn eigen waardensysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen⁸. Uiteraard echter strekt deze vrijheid in hoofde van de lidstaten niet zover dat het hen zou toelaten ter zake discriminerend op te treden⁹.

De rechtbank acht het antwoord op deze vraag omtrent de wijze waarop art. 56 VWEU dient te worden geïnterpreteerd noodzakelijk om uitspraak te kunnen doen omtrent onderhavige beroepen. Indien immers de nationale regeling inzake het reclameverbod voor kansspelinrichtingen

⁸ vgl. o.a. HvJ, 8 juli 2010, C-447/08, C-448/08, ECLI:EU:C:2010:415, [REDACTED] <http://curia.europa.eu/>; HvJ., 8 september 2009, nr. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ vgl. o.a. HvJ., 22 juni 2017, nr. C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, Unibet International, <http://curia.europa.eu/>; HvJ., 4 februari 2016, nr. C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

discriminatorisch zou blijken, kan daarvan geen toepassing worden gemaakt om verzoeksters de gewraakte administratieve sancties op te leggen.

In zoverre tegen het tussen te komen vonnis van deze rechtbank nog cassatieberoep open staat¹⁰, wordt deze rechtbank niet geacht te zetelen in laatste aanleg zoals bedoeld door art. 267, derde lid VWEU.

Niettemin acht de rechtbank het in de huidige stand van zaken aangewezen alvorens een uitspraak ten gronde te doen, in toepassing van art. 267, tweede lid VWEU de hierna vermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de interpretatie van art. 56, eerste lid VWEU.

OM DEZE REDENEN,

DE RECHTBANK,

Met toepassing van de wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken,

Rechtsprekend in laatste aanleg en na tegenspraak,

Voegt de zaken hier gekend onder A.R.nr. 21/190/A, A.R.nr. 21/191/A en A.R.nr. 21/192/A, samen.

Verklaart de beroepen van verzoeksters ontvankelijk.

Alvorens verder recht te doen,

¹⁰ art. 15/7, § 3 Kansspelwet van 7 mei 1999

Stelt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag :

Dient art. 56, eerste lid VWEU zo te worden geïnterpreteerd dat het zich ertegen verzet dat een nationale wettelijke regeling van een lidstaat aan de uitbaters van een beperkt en gecontroleerd aantal vergunde kansspelinrichtingen op haar grondgebied een uitzondering toestaat op een algemeen geldend reclameverbod voor dergelijke inrichtingen, zonder tegelijk te voorzien in een mogelijkheid voor de uitbaters van in andere lidstaten gevestigde kansspelinrichtingen om ten behoeve van deze laatste een zelfde uitzondering op het reclameverbod op haar grondgebied te bekomen ?

Nodigt de griffie uit onderhavig vonnis over te maken aan :

de griffie van het Hof van Justitie van de Europese Unie
Rue du Fort Niedergrünewald
L-2925 Luxembourg

overeenkomstig de *Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van de prejudiciële procedures (2019/C 380/01)* (<https://eur-lex.europa.eu/>).

Aldus gevonnist en uitgesproken ter openbare terechtzitting van de 1^e kamer van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, op 8 november 2021

waar aanwezig waren en zitting namen:

