

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 265.002 van 27 november 2025  
in de zaak A. 237.272/VII-41.669**

In zake : de NV EUROPEAN AMUSEMENT COMPANY  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jeroen Dewispelaere  
kantoor houdend te 1040 Brussel  
Ijzerlaan 19  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de minister van Justitie  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jürgen Vanpraet  
kantoor houdend te 8820 Torhout  
Oostendestraat 306 a  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 19 september 2022, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 9 en 11 van het koninklijk besluit van 19 juni 2022 ‘tot vaststelling van de nadere regels voor de raadpleging van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren door de Kansspelcommissie en tot wijziging van de bepalingen betreffende de beperking van de online kansspelen’.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft op 12 september 2024 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen Dewispelaere, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jo Goethals, die *loco* advocaat Jürgen Vanpraet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. De wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) bevat een Hoofdstuk IV/1 over ‘De aanvullende vergunningen of kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten’.

Artikel 43/8, §§ 1 en 2, van de kansspelwet luidt op het ogenblik dat het gedeeltelijk bestreden koninklijk besluit genomen wordt, als volgt:

“§ 1 De commissie kan, aan een vergunninghouder klasse A, B of F1 maximaal één aanvullende vergunning toekennen, respectievelijk A+, B+ en F1+, voor het uitbaten van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten. De aanvullende vergunning kan enkel betrekking hebben op

de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden.

De Koning kan, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, evenwel afzonderlijke exploitatiecriteria bepalen voor de aanvullende vergunningen ten aanzien van de vergunningen toegekend voor de exploitatie van de kansspelen in de reële wereld.

§ 2 De Koning bepaalt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad: 1° de kwaliteitsvoorwaarden die door de aanvrager dienen te worden vervuld en welke minstens betrekking hebben op de volgende elementen:

- a) de kredietwaardigheid van de aanvrager;
- b) de veiligheid van het betalingsverkeer tussen de exploitant en de speler;
- c) beleid van de exploitant ten aanzien van de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;
- d) de klachtenregeling;
- e) de nadere regels betreffende de reclame;
- f) de nakoming van al zijn fiscale verplichtingen;

2° de voorwaarden waaronder de spelen kunnen worden aangeboden en welke minstens betrekking hebben op de registratie en identificatie van de speler, de controle van de leeftijd, de aangeboden spelen, de spelregels, de wijze van betaling en de wijze van verdeling van prijzen;

3° de nadere regels van toezicht op en controle van de geëxploiteerde kansspelen en die minstens betrekking hebben op de voorwaarde dat de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied;

4° welke spelen mogen worden uitgebaat;

5° de nadere regels betreffende de informatie ten behoeve van de spelers over de wettigheid van de kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten.”

3.2. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 ‘betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten’ (hierna: koninklijk besluit van 25 oktober 2018) strekt tot het bepalen van reclameregels voor kansspelen en weddenschappen die via informatiemaatschappij-instrumenten uitgebaat worden (hoofdstuk 1), van algemene regels en voorwaarden voor het aanbieden van dergelijke kansspelen en weddenschappen (hoofdstuk 2) en tot het opleggen, aan de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+, van de verplichting om vooraf te controleren dat de toegang van de spelers tot kansspelen niet verboden of ontzegd is met toepassing van de artikelen 54 en 62 van de kansspelwet (hoofdstuk 3).

Overeenkomstig artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 zijn de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ verplicht om speellimieten op te leggen. Per week mag door een speler maximaal

500 euro worden opgeladen op zijn *online* speelrekeningen, alle kansspelen en weddenschappen inbegrepen waaraan hij kan deelnemen (artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, a)). De spelers kunnen in afwijking van deze speellimiet een verhoging aanvragen. Na een reflectieperiode van drie dagen kunnen zij met deze verhoogde limiet spelen (artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, b)). De Kansspelcommissie controleert bij de Nationale Bank of de aanvrager gekend is als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren (artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, b), derde lid). Indien dit het geval is, wordt de aanvraag tot verhoging niet ingewilligd. De Kansspelcommissie dient maandelijks na te gaan of spelers aan wie een verhoging van de speellimiet is toegestaan, al dan niet in dit bestand zijn opgenomen. Indien wordt vastgesteld dat zij in dit bestand zijn opgenomen, wordt een einde gesteld aan de toelating tot verhoging van de speellimiet.

Het verslag aan de Koning verstrekt omtrent deze speellimiet de volgende toelichting:

“Dit artikel beoogt het legaal aanbod van online kansspelen en weddenschappen aan strikte voorwaarden te onderwerpen op vlak van speellimieten. Onder speellimiet dient begrepen te worden, een limiet die opgelegd wordt op het spijzen van de speelrekening. Het opleggen van beperkingen aan het vrij verkeer van diensten is volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie enkel mogelijk indien het ook effectief op een proportionele en coherente wijze bijdraagt aan de bescherming van spelers tegen overmatige geldverkwisting en risico's inzake gokverslaving. Een effectief middel om geldverkwisting en gokverslaving tegen te gaan is het opleggen van verplichte speellimieten: Per week mag door een speler maximaal 500 euro worden opgeladen op zijn online speelrekeningen overheen alle kansspelen en weddenschappen waaraan hij deelneemt. De spelers kunnen die limieten verlagen met onmiddellijke ingang. De spelers kunnen verhoging van hun speellimiet aanvragen, waarna ze na drie dagen met deze verhoogde limiet kunnen spelen. Zo wordt een reflectieperiode over de eigen financiële mogelijkheden ingebouwd. [...] Deze verhoging wordt echter niet toegestaan aan spelers die als wanbetaler gekend zijn op de Centrale voor kredieten aan particulieren lijst van de Nationale Bank van België. Spelers die gekend zijn voor overmatige schuldenlast werden al eerder uitgesloten van kansspelen en weddenschappen via het EPIS systeem.”

3.3. De toepassing van artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 stuit op praktische problemen. Zo slaagt men er niet in om een systeem te ontwikkelen dat de stortingen op alle *online* spelersrekeningen

bijhoudt, waardoor de door de wet bepaalde speellimiet van 500 euro per week over alle websites heen niet kan worden gecontroleerd en dus ook niet kan worden gehandhaafd. Daarnaast werkt de gegevensuitwisseling tussen de Kansspelcommissie en de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank van België niet naar behoren. Daardoor kan de Kansspelcommissie niet controleren of een speler in de bestanden van de kredietcentrale als wanbetaler is opgenomen.

3.4. Omdat de hiervoor beschreven praktische problemen ook na verloop van tijd niet opgelost geraken, publiceert de Kansspelcommissie op haar website een openbaar standpunt van 11 december 2019 betreffende de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. In dat openbaar standpunt wordt meegedeeld dat de speellimiet van 500 euro geldt per website en dat een verhoging van de speellimiet niet mogelijk is.

3.5. Artikel 9 van het bestreden koninklijk besluit van 19 juni 2022 brengt de volgende wijzigingen aan in artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018:

- het getal “500” wordt vervangen door het getal “200”;
- de woorden “alle kansspelen en weddenschappen inbegrepen waaraan hij kan deelnemen” worden geschrapt.

In artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt voortaan bepaald dat de houders van een vergunning klasse A+, B+ of F1+ ertoe gehouden zijn om verplichte speellimieten op te leggen die door de spelers verlaagd kunnen worden met onmiddellijke ingang en dat door een speler per week maximaal 200 euro mag worden opgeladen op zijn *online* speelrekeningen.

De wijziging van artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 wordt in het verslag aan de Koning als volgt verantwoord:

“Huidig ontwerp van koninklijk besluit dat U wordt voorgelegd is tweeledig. Ten eerste beoogt het uitvoering te geven aan artikel 55/1 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna: de Kansspelwet). Ten tweede

voorziet het in een wijziging van artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, van het besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten.

[...]

Na de mededeling aan de Europese Commissie 2021/0845/B, op 9 december 2021, met toepassing van artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, werden ten aanzien van het ontwerp geen opmerkingen geformuleerd door de Europese Commissie of de lidstaten.

Alvorens in te gaan op het deel betreffende de uitvoering van artikel 55/1, is het passend de wijziging van artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, van het voormelde koninklijk besluit van 25 oktober 2018 toe te lichten. De bepalingen die in dit besluit ter uitvoering van artikel 55/1 zijn opgenomen, strekken immers tot verwezenlijking van de opdracht bedoeld in artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

De eerste wijziging betreft punt a), waarin wordt bepaald dat '[...] door een speler maximaal 500 euro [per week mag] worden opgeladen op zijn online speelrekeningen[, ] alle kansspelen en weddenschappen inbegrepen waaraan hij kan deelnemen.' Het bedrag van de standaard speellimiet wordt verlaagd tot 200 euro om de bescherming van de speler te versterken. Bovendien worden de woorden 'alle kansspelen en weddenschappen waaraan hij kan deelnemen' geschrapt. Het blijkt namelijk dat een globale speellimiet (geldig op alle websites), die sinds de inwerkingtreding van het koninklijk besluit in 2018 nog niet in de praktijk is gebracht, technisch onrealistisch is. Het heeft ook veel nadelen. De overkoepelende speellimiet wordt geacht spelers te beschermen tegen de gevaren van kansspelen en buitensporige uitgaven aan kansspelen te vermijden. Er moet echter worden opgemerkt dat de overkoepelende speellimiet in haar huidige vorm geen kwaliteitsvolle bescherming biedt aan spelers. Zij geldt namelijk enkel voor de legale online kansspelen, zodat spelers na het bereiken van de limiet nog steeds terecht kunnen in de fysieke kansspelinrichtingen. Door de gegevensverwerking die gepaard gaat met de overkoepelde speellimiet, kunnen spelers geneigd zijn om massaal een verhoging van hun limieten aan te vragen zodat er geen gegevens meer verwerkt worden.

Gezien het voorgaande, verdient het daarom de voorkeur het globale karakter van de limiet op te heffen en vast te houden aan een limiet per website, waarbij de standaardlimiet wordt verlaagd. Hierdoor worden de spelers, en met name de meest kwetsbaren onder hen, beter beschermd.

Dit betekent dat een speler, die zijn speellimiet van 200 euro wenst te verhogen, hiervoor via de vergunninghouder een aanvraag indient bij de Kansspelcommissie. De Kansspelcommissie gaat, binnen de drie dagen, na of de speler gekend is als wanbetaler in het bestand van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België. Wanneer de speler niet gekend is als wanbetaler, krijgt hij de toestemming om zijn speellimiet bij die vergunninghouder te verhogen naar een bedrag naar keuze. Overeenkomstig artikel 55/1 van de Kansspelwet dienen de nadere regels vervolgens te worden bepaald volgens dewelke de commissie de Nationale Bank van België kan vragen of een persoon als wanbetaler gekend is in het

bestand van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België. Deze nadere regels hebben tot doel de commissie in staat te stellen de bij voornoemde wet en haar uitvoeringsbesluiten toegekende opdrachten van bescherming van de spelers uit te oefenen.

Artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup> van het voornoemde besluit van 25 oktober 2018 voorziet in een standaardlimiet op het spijzen van de speelrekeningen voor alle spelers van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten. De spelers kunnen overeenkomstig art. 6, § 1, 1<sup>o</sup>, b), van het besluit van 25 oktober 2018, zoals gewijzigd bij huidig besluit, een verhoging aanvragen van deze speellimiet. Deze verhoging kan, behoudens de gevallen bepaald in de overgangsmaatregel voorzien in artikel 13, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 echter pas toegestaan worden in geval de Nationale Bank aan de Kansspelcommissie bevestigt dat de speler niet als wanbetaler gekend is in het bestand van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren. Om dit na te gaan, moeten de aanbieders van kansspelen bepaalde gegevens van de speler overmaken aan de Kansspelcommissie en moet de Kansspelcommissie op haar beurt in staat zijn om bij de Nationale Bank na te gaan of de speler gekend is in het bedoelde bestand. Dit systeem houdt in dat een koninklijk besluit nodig is om de modaliteiten te regelen volgens dewelke de Commissie de Nationale Bank kan vragen of een persoon als wanbetaler gekend is in het bestand van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, zoals voorgeschreven door artikel 55/1 van de wet.

De nadere regels bepaald in huidig besluit, hebben derhalve tot doel de opdracht bepaald in artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, b), van voornoemd besluit te vervullen.”

3.6. Overeenkomstig artikel 10 treedt het koninklijk besluit van 19 juni 2022 “in werking drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

Artikel 11 van hetzelfde koninklijk besluit bepaalt inzake de speellimiet:

“Bij de inwerkingtreding van dit besluit wordt de speellimiet voor alle spelersrekeningen vastgesteld op de speellimiet van 200 euro overeenkomstig artikel 9 van dit besluit.”

Het verslag aan de Koning bevat de volgende toelichting bij voormelde bepaling:

“Artikel 11 bevat een overgangsmaatregel. Dit artikel bepaalt dat bij de inwerkingtreding van dit besluit de speellimiet voor alle spelersrekeningen

wordt vastgesteld op de speellimiet bedoeld in artikel 9, dit wil zeggen op 200 euro.

In zijn arrest nr. 253.722 van 12 mei 2022 heeft de Raad van State immers uitdrukkelijk geoordeeld dat een verhoging van de speellimiet op basis van artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 maar doorgang kan vinden nadat effectief werd vastgesteld dat de speler niet als wanbetaler in het bestand staat geboekstaafd. M.a.w., behoudens de toepassing van de oude overgangsbepaling van art. 13 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, kan niemand een verhoging hebben gekregen.

In de praktijk blijkt het voor de Kansspelcommissie niet mogelijk te zijn om precies te weten wanneer de verhoging werd toegekend in het verleden. De beste oplossing voor de bescherming van de spelers is dus om alle limieten terug te brengen op 200 euro.”

3.7. De verzoekende partij is een Belgische vennootschap actief in de kanspelsector. Zij beschikt over een vergunning B voor de exploitatie van een speelautomatenhal te Brussel. Zij beschikt tevens over een aanvullende vergunning B+ die haar toelaat om *online* kansspelen aan te bieden via de website [www.casino333.be](http://www.casino333.be).

#### *IV. Regelmatigheid van de rechtspleging*

4. Samen met haar memorie van wederantwoord heeft de verzoekende partij zes bijkomende stukken neergelegd (nr. 9 tot en met nr. 14 van de inventaris van overtuigingsstukken). Ook bij haar laatste memorie heeft zij zes nieuwe stukken gevoegd (nr. 15 tot en met nr. 20 van de inventaris). De verwerende partij vraagt dat de stukken met nr. 12 tot en met 16 uit het debat worden geweerd omdat ze laattijdig in het debat werden gebracht.

5. In de mate deze stukken een aanvulling vormen van de feitelijke context van de zaak, kunnen ze als inlichting worden aanvaard. Zij worden echter uit het debat geweerd in de mate zij nieuwe juridische argumenten bevatten die reeds in een vroeger proceduristuk van de verzoekende partij hadden kunnen worden aangevoerd.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *A. Eerste middel*

#### *Standpunt van de partijen*

6. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het *standstill*-beginsel, zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet, van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van ondernemen, zoals vervat in artikel 56 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) en in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht (WER), en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden bepalingen “de bescherming van de consument verminderen en aldus niet kunnen worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang”, minstens dat zij niet geschikt zijn om dat doel te bereiken en dat “de motieven uit het verslag aan de Koning onmogelijk te verzoenen vallen met de daadwerkelijke strekking van bestreden bepalingen”.

In de toelichting bij het middel zet zij uiteen dat de verlaging van de speellimiet tot 200 euro (per website) de doelstelling ondermijnt om spelers beter te beschermen tegen overmatig gokken omdat de spelers voortaan op meerdere websites een maximale speellimiet kunnen inzetten waardoor het totaalbedrag van de wekelijkse inzet aanzienlijk hoger kan zijn dan de oorspronkelijke overkoepelende limiet van 500 euro. Zij wijst erop dat in het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op dit punt reeds twijfels werden geuit. Het argument van de verwerende partij dat spelers na het bereiken van hun *online* limiet nog steeds de mogelijkheid hebben om werkelijke speelhallen te bezoeken, wijst de verzoekende partij van de hand als verantwoording voor het verlagen van de overkoepelende speellimiet. Voorts zet de verzoekende partij uiteen dat de bewering omtrent de technische onhaalbaarheid van een maximale speellimiet over alle websites heen, onvoldoende is onderbouwd. Volgens haar is

het opzetten van een controlesysteem voor een overkoepelende speellimiet weliswaar complex, maar niet onmogelijk.

Vervolgens benadrukt de verzoekende partij dat de bescherming van de spelers afneemt door de nieuwe regeling. Vooral als de limiet per vergunning wordt toegepast, zouden websites met meerdere vergunningen aantrekkelijker worden voor spelers die meer willen gokken, wat oneerlijke concurrentie zou veroorzaken. Ook wijst de verzoekende partij op alternatieve maatregelen die effectiever zouden zijn voor het beschermen van kwetsbare spelers, zoals de opname van problematische spelers in het *Excluded Persons Information System* (EPIS-systeem). Zij besluit dat de nieuwe regeling niet gerechtvaardigd is op grond van dwingende redenen van consumentenbescherming.

Met betrekking tot artikel 11 van het koninklijk besluit van 19 juni 2022, dat ertoe strekt de speellimiet voor alle spelersrekeningen vast te stellen op 200 euro per week bij de inwerkingtreding ervan, zet de verzoekende partij uiteen dat geen rekening wordt gehouden met spelers die hun speellimiet hebben verlaagd om zichzelf beter te beschermen. De automatische verhoging naar 200 euro per week voor deze kwetsbare groep wordt gezien als onnodig en ineffectief. Ook in dit verband wijst de verzoekende partij op het bestaan van minder ingrijpende maatregelen, zoals gerichte verlagingen voor geregistreerde wanbetalers.

7. De verwerende partij antwoordt dat het *standstill*-beginsel van artikel 23 van de Grondwet niet van toepassing is op de bescherming van spelers van kansspelen. Deze bescherming behoort immers niet tot de economische, sociale, en culturele rechten die door artikel 23 worden beoogd. Daarenboven werpt zij op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel omdat haar kritiek in wezen gericht is op het beschermen van haar eigen commerciële belangen als exploitant van *online* kansspelen. Voorts betoogt de verwerende partij dat de nieuwe speellimiet van 200 euro per website wel degelijk neerkomt op een strengere regeling waardoor de bescherming van de spelers wordt verbeterd. De wetswijziging is gebaseerd op operationele overwegingen en adviezen van de

Kansspelcommissie waarin wordt besloten dat een overkoepelende speellimiet technisch niet uitvoerbaar is en dus niet de beste manier is om spelers effectief te beschermen. Bovendien blijken de aan een overkoepelende speellimiet toegeschreven voordelen in de praktijk minder effectief dan verwacht. Nadat ze de speellimiet bereikt hebben, kunnen spelers immers nog steeds toegang hebben tot fysieke kansspelinrichtingen en illegale websites. De implementatie van een overkoepelende limiet zou daarenboven een complex en kostbaar IT-project vereisen, wat volgens de verwerende partij niet opweegt tegen de voordelen ervan. Zij herinnert aan het kanalisatiebeleid dat gericht is op het begeleiden van spelers naar legale, gecontroleerde gokplatforms. Een overkoepelende speellimiet zou dit beleid ondermijnen door spelers naar illegale websites te drijven, waar zij geen bescherming genieten. In zoverre de verzoekende partij suggereert dat er alternatieve beschermingsmechanismen mogelijk zijn, zoals de inschrijving van problematische spelers op de EPIS-lijst, beroept de verwerende partij zich op haar discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van de passende beschermingsmaatregelen tegen gokverslaving. Zij ziet de keuze voor een speellimiet van 200 euro per website als een redelijke en proportionele maatregel om spelers te beschermen tegen overmatig gokgedrag.

Omtrent het bestreden artikel 11 van het koninklijk besluit van 19 juni 2022 laat de verwerende partij gelden dat beleidswijzigingen met onmiddellijke ingang kunnen worden doorgevoerd, dat zulks in het bijzonder betekent dat de Koning kan bepalen dat de nieuwe regeling onmiddellijk van toepassing is vanaf de datum van inwerkingtreding ervan, tenzij afbreuk zou worden gedaan aan verworven rechten, en dat in dit geval het gedeeltelijk bestreden koninklijk besluit in werking is getreden drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, waardoor de operatoren van kansspelen voldoende tijd hebben gekregen om zich voor te bereiden op de nieuwe wekelijkse speellimiet van 200 euro per website. Volgens de verwerende partij vormt deze nieuwe limiet een betere spelersbescherming die niet belet dat onmiddellijk na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 19 juni 2022 opnieuw een limietverlaging kan worden aangevraagd.

8. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de nieuwe speellimiet een achteruitgang betekent op het vlak van spelersbescherming en dat de bescherming tegen gokverslaving de volksgezondheid raakt. Zij benadrukt dat een consistente en effectieve bescherming van spelers cruciaal is, niet alleen voor hun gezondheid, maar ook voor het onderscheid tussen legale en illegale goksites. Een robuuste spelersbescherming ondersteunt namelijk de exploitatie van legale sites. Het gevoerde verweer is bovendien inconsistent in zoverre langs de ene kant wordt gesteld dat de nieuwe speellimiet van 200 euro per website een betere bescherming biedt, maar langs de andere kant wordt erkend dat een globale limiet van 500 euro voor alle websites een nog betere bescherming zou bieden. Wat betreft de technische haalbaarheid van een overkoepelende speellimiet wijst de verzoekende partij erop dat de beweerd hogere werklast en aanzienlijke investeringen puur economische beslommeringen zijn die geen afbreuk kunnen doen aan de wettelijke verplichting om spelers te beschermen tegen overmatige gokuitgaven. Hetzelfde geldt voor de beweerde complexiteit van de vereiste informatietechnologie (IT).

9. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat de *standstill*-verplichting van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet eveneens toeziet op de kansspelwetgeving en de vaststelling van de speellimieten, dat het evident is dat de bestreden bepalingen het beschermingsniveau in aanzienlijke mate verminderen zonder redelijke verantwoording en dat de toetsing aan het *standstill*-beginsel “dient te gebeuren aan de hand van de regeling zoals die voorheen in de wet bestond en niet aan de hand van de regeling zoals die in de praktijk werd toegepast”.

### *Beoordeling*

10. De in het middel beschreven onregelmatigheden hebben betrekking op de draagwijdte van de bestreden verordenende bepaling en kunnen derhalve door de verzoekende partij op ontvankelijke wijze worden aangevoerd, ook al kan er ernstig aan getwijfeld worden dat haar bekommernissen als operator van kansspelen in de eerste plaats gericht zijn op een adequate spelersbescherming.

11. Het *standstill*-beginsel, zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet, staat eraan in de weg dat de bevoegde overheid het beschermingsniveau dat wordt geboden door de toepassing van de regelgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat er daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Een verzoekende partij die de schending van de *standstill*-verplichting inroept, moet de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aantonen, hetgeen impliceert dat de mogelijke gevolgen van het bestreden besluit duidelijk en concreet uiteengezet worden, zodat kan worden beoordeeld of zij leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau die als “aanzienlijk” kan worden beschouwd, en vervolgens dat er daarvoor geen redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

12. Daargelaten de vraag of een regelgevend initiatief om geldverspilling door de deelname aan kansspelen en gokverslaving tegen te gaan, een zaak is van bescherming van de (geestelijke) gezondheid van personen in de zin van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet - hetgeen *a priori* niet volledig kan worden uitgesloten - wordt vastgesteld dat het middel in ieder geval faalt omdat de verzoekende partij er niet in slaagt om aan te tonen dat er *in casu* sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau dat door de bestaande kansspelwetgeving geboden wordt.

Ter zake wordt eraan herinnerd dat met artikel 9 van het bestreden koninklijk besluit van 19 juni 2022 de wettelijk toegelaten wekelijkse speellimiet wordt teruggebracht van 500 euro naar 200 euro, met dien verstande dat de verlaagde speellimiet enkel geldt per *website* en zich niet langer uitstrekt tot alle toegankelijke legale *websites*. In dit verband mag voorts niet onvermeld worden gelaten dat voormelde bepaling geen wijzigingen heeft aangebracht aan de controles die krachtens artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 uitgevoerd moeten worden bij de behandeling van verzoeken tot verhoging van de speellimiet en de verdere opvolging van spelers aan wie een dergelijke verhoging werd toegestaan.

Het feit dat de spelers de nieuwe speellimiet kunnen ontwijken door op verschillende *websites* een spelersaccount te openen waarop telkens 200 euro wordt gestort, leidt niet tot de conclusie dat de spelersbescherming aanzienlijk wordt afgebouwd in vergelijking met de vroegere wettelijke regeling. In de eerste plaats was het beschermingsniveau onder de vroegere regeling slechts theoretisch aangezien er geen technische middelen voorhanden waren om effectief controles uit te voeren op de naleving van de overkoepelende speellimiet. In dat verband valt trouwens niet in te zien op grond van welke rechtsregel een wettelijke regeling in stand zou moeten worden gehouden waarvan het bestuur vaststelt dat ze in de praktijk onwerkzaam is en waardoor, zoals in voorliggend geval, geen enkele bijdrage wordt geleverd aan een daadwerkelijke spelersbescherming. Bovendien hield de vroegere overkoepelende speellimiet geen absolute waarborg in dat spelers wekelijks niet meer dan 500 euro zouden uitgeven aan gokspelen. Immers kon ook die regeling niet uitsluiten dat spelers die de wekelijkse speellimiet hebben bereikt, hun problematisch gokgedrag zouden verderzetten in fysieke kansspelinrichtingen of zelfs op illegale *websites*.

13. Artikel 56 VWEU verzet zich tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat. Inperkingen op het vrij verrichten van diensten “zijn niettemin toelaatbaar indien zij [...] een rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang of in de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, geschikt zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (HvJ, grote kamer, 13 november 2018, C-33/17, *Čepelnik d.o.o.*, ECLI:EU:C:2018:896, punt 42; grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, punten 45-50; 4 mei 2016, C-477/14, *Pillbox 38*, ECLI:EU:C:2016:324, punten 157-160)”.

Het Hof van Justitie heeft meermaals geoordeeld dat de bescherming van de consument tegen gokverslaving en het voorkomen van aan het spel verbonden criminaliteit en fraude, dwingende vereisten van algemeen belang zijn waarin beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging kunnen vinden (HvJ, 11 juni 2015, nr. C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és*  
ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.265.002 VII-41.669-14/22

*Szolgálató kft e.a.*, ECLI:EU:C:2015:386, punt 58; HvJ, 3 juni 2010, nr. C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd e.a.*, ECLI:EU:C:2010:308, punt 38). Via het internet toegankelijke kansspelen brengen volgens het Hof van Justitie bovendien andere en ernstigere risico's op fraude door marktdeelnemers jegens consumenten mee dan traditionele kansspelen, omdat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer (HvJ, grote kamer, nr. C-42/07, 8 september 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ECLI:EU:C:2009:519, punt 70; nr. C-3/17, 28 februari 2018, *Sporting Odds Ltd*, ECLI:EU:C:2018:130, punt 41).

14. Artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, waaraan het middel eveneens refereert, waarborgt de vrijheid “om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen”. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 142/2014 van 9 oktober 2014 gesteld dat de vrijheid van handel en nijverheid, of nog de vrijheid van ondernemen, zijn gewaarborgd bij de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht. Die vrijheid kan evenwel, aldus het Grondwettelijk Hof, “niet worden opgevat als een absolute vrijheid. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel” (punt B.7.2.).

Zoals reeds werd gesteld vormt de bescherming van de consument tegen gokverslaving een dwingende reden van algemeen belang die een beperking van de vrijheid van handel en nijverheid kan verantwoorden. Voor het overige maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de bestreden bepaling van het koninklijk besluit van 19 juni 2022, waarbij de wekelijkse speellimiet wordt vastgesteld op 200 euro per *website* - limiet die op verzoek van de spelers kan worden verhoogd - neerkomt op een onevenredige beperking van de economische vrijheid.

15. De Koning beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij de keuze van de maatregelen die volgens hem het meest geschikt zijn om de spelers te beschermen. Als wettigheidsrechter komt het niet aan de Raad van State toe om in de plaats van die discretionaire bevoegdheid te treden. Hij kan enkel nagaan of het opleggen van een speellimiet van 200 euro per week een redelijke

maatregel is. Met de enkele bedenking dat problematisch gokgedrag ook kan bestreden worden door het EPIS-systeem, toont de verzoekende partij niet aan dat de keuze voor een verplichte speellimiet per *website* een onredelijke beschermingsmaatregel is.

16. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling en dus ook de bestuurshandelingen met een algemene strekking die niet onderworpen zijn aan de verplichting tot formele motivering, moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Voor bestuurshandelingen met een algemene strekking volstaat het dat deze deugdelijke motieven te vinden zijn in het administratief dossier.

De afschaffing van de overkoepelende speellimiet en de vervanging ervan door een limiet per *website* wordt in het verslag aan de Koning verantwoord door de technische en operationele problemen die hebben verhinderd dat de overkoepelende speellimiet in de praktijk kon worden toegepast. In dat verband wordt verwezen naar adviezen van de Kansspelcommissie, meer bepaald het advies van 20 januari 2021 ‘met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de nadere regels in het kader van de consultatie door de Kansspelcommissie van de Centrale voor kredieten bij de Nationale Bank van België’ en naar het advies van 21 april 2021 ‘betreffende de uitvoerbaarheid van de overkoepelende speellimiet bedoeld in artikel 6 § 1, 1<sup>o</sup>, a) van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 betreffende de voorwaarden voor het uitbaten van kansspelen en weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten’.

In het laatstgenoemde advies komt de Kansspelcommissie tot de volgende conclusies:

“Concluderend kan worden gesteld dat de overkoepelende speellimiet zoals voorzien in de huidige versie van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, veel nadelen kent. De limiet is nog niet in productie gesteld, en alvorens dit te overwegen is het aangewezen een kosten-batenanalyse uit te voeren, hetgeen de Kansspelcommissie in deze nota heeft gedaan.

Hieruit blijkt dat de beoogde voordelen van een overkoepelende speellimiet niet opwegen tegen de nadelen, dat een dergelijke overkoepelende speellimiet niet toelaat het ultieme doel van de bescherming van de speler te bereiken, en dat ze zelfs contraproductieve effecten zou kunnen hebben.

De Kansspelcommissie meent dat het mogelijk is de spelers, en meer in het bijzonder de meest kwetsbare spelers, doeltreffender en makkelijker te beschermen.

De Kansspelcommissie beveelt aldus aan om middels een koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, het overkoepelend karakter van de speellimiet af te schaffen en zich te beperken tot een limiet per website.

De Kansspelcommissie beveelt aan deze wijziging gepaard te laten gaan met maatregelen die bestemd zijn om de bescherming van de speler te versterken, zoals bijvoorbeeld een vermindering voor alle spelers van de standaardlimiet naar een bedrag dat door de Koning vastgesteld zou kunnen worden op bijvoorbeeld 200 euro per week, en de systematische inschrijving in het EPIS-systeem van alle personen die voorkomen in de Centrale voor Kredieten aan Particulieren.”

De technische en operationele problemen van een overkoepelende speellimiet worden in het advies van de Kansspelcommissie van 21 april 2021 omstandig geduid:

- Overdracht van de verantwoordelijkheid naar de Staat. Als de speellimiet per operator wordt bijgehouden, is de operator verantwoordelijk voor het controleren van de uitgavenlimiet van zijn spelers. Als de limiet echter over alle operatoren heen geldt, wordt deze verantwoordelijkheid verschoven naar de Kansspelcommissie. Dit zou de commissie belasten met het monitoren van alle opladingen van 1,8 miljoen spelers, wat een aanzienlijke werklast en investering vereist. Bovendien zou de Belgische Staat aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade die ontstaat door systeemfouten, zoals gemiste inkomsten voor vergunninghouders of overmatige opladingen door spelers;
- Impact op helpdesk van de Kansspelcommissie. De Kansspelcommissie zou bij overname van het beheer van de speellimiet overspoeld worden met klachten en vragen, wat haar huidige capaciteit zou overschrijden en haar wettelijke taken zou hinderen, terwijl ze niet bevoegd is om als tussenpersoon tussen spelers en operatoren op te treden;
- Impact op IT-infrastructuur en beschikbaarheid. De Kansspelcommissie zou bij het beheren van speellimieten te maken krijgen met een aanzienlijke toename in gegevensuitwisseling tussen operatoren en de Nationale Bank, waarbij elke

storting en limietverhoging direct moet worden goedgekeurd. Dit vereist een 24/7 beschikbaar systeem, herziening van ICT-overeenkomsten, en aanzienlijke investeringen in infrastructuur en personeel, wat hoge kosten met zich meebrengt;

- Complexiteit implementatie en tijd vooraleer in productiestelling. Een dergelijk nieuw systeem zou een uitgebreide testfase en aanzienlijke financiële middelen vereisen, evenals een protocol voor technische problemen bij de Kansspelcommissie;
- Gelijktijdige inproductiestelling vereist. Alle operatoren zouden de overkoepelende speellimiet gelijktijdig moeten implementeren om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Dit is echter praktisch niet haalbaar, waardoor sommige operatoren een competitief voordeel zouden kunnen genieten.

De verzoekende partij toont niet aan dat de door de Kansspelcommissie beschreven nadelen die verbonden zijn aan een overkoepelende speellimiet onjuist zijn. Haar bedenking dat de complexiteit van een overkoepelend controlesysteem niet gelijkstaat met de technische onmogelijkheid ervan, neemt niet weg dat de keuze van de verwerende partij voor een minder complex controlesysteem gerechtvaardigd is. De aangehaalde technische en operationele nadelen vormen op zich een afdoende verantwoording voor de vervanging van een overkoepelende speellimiet door een speellimiet per *website*.

17. Het bestreden artikel 11 van het koninklijk besluit van 19 juni 2022 is een overgangsmaatregel waarin wordt bepaald dat bij de inwerkingtreding van het voormelde koninklijk besluit de speellimiet voor alle spelersrekeningen wordt vastgesteld op 200 euro. Blijkens het verslag aan de Koning wordt deze maatregel verantwoord door het feit dat de Kansspelcommissie geen voldoende accuraat beeld heeft van de spelerslimieten die in het verleden werden verhoogd op grond van artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, b), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018.

De bekritiseerde overgangsmaatregel kan in het licht van de te bieden spelersbescherming worden gebillijkt doordat: (a) het in beginsel aan de Koning toekomt om te bepalen dat de nieuwe verlaagde speellimiet onmiddellijk van toepassing is op alle bestaande spelersrekeningen, (b) het terugzetten van de

in het verleden verhoogde speellimieten op het door het koninklijk besluit van 19 juni 2022 bepaalde nieuwe maximum van 200 euro er niet aan in de weg staat dat spelers opnieuw een verzoek tot verhoging van de speellimiet kunnen indienen die wordt afgehandeld volgens de procedure voorzien in artikel 3 van hetzelfde koninklijk besluit en (c) de spelers die hun limiet voor de inwerkingtreding van het meervermelde koninklijk besluit hebben verminderd tot een lager bedrag dan 200 euro niet worden belet om hun speellimiet met onmiddellijke ingang te verlagen overeenkomstig artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018. Bijgevolg voert de bekritiseerde maatregel een tijdelijke speellimiet in die te allen tijde kan worden gewijzigd op initiatief van de spelers.

18. Het eerste middel is ongegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

19. Als tweede middel wordt de schending aangevoerd van het rechtszekerheidsbeginsel doordat “het onduidelijk is of de aangepaste speellimiet geldt per website of per vergunning” en bovendien het begrip ‘*website*’ “niet voldoende precies [is] gedefinieerd, zodat niet kan worden uitgesloten dat reeds een (zeer) beperkte wijziging van een URL gepaard zou gaan met een nieuwe speellimiet van 200 euro”.

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij uiteen dat de wijziging van artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 leidt tot onduidelijkheid over hoe de speellimiet van 200 euro per week moet worden toegepast. Meer bepaald is het onduidelijk of deze limiet geldt per website dan wel per vergunning B+. Bovendien is ook het begrip ‘*website*’ niet voldoende duidelijk omschreven, wat ruimte laat voor interpretatie en misbruik, zoals in geval dat door het aanbrengen van mineure wijzigingen in de URL nieuwe speellimieten zouden worden geactiveerd. Deze onduidelijkheden leiden volgens de verzoekende partij tot rechtsonzekerheid.

20. De verwerende partij werpt op dat het middel niet ontvankelijk is omdat het gericht is tegen een bepaling van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 over *online* speelrekeningen die niet door het gedeeltelijk bestreden koninklijk besluit werd gewijzigd. Ten gronde stelt zij dat zowel uit het verslag aan de Koning als uit de communicatie van de Kansspelcommissie, duidelijk blijkt dat de speellimiet per website geldt.

21. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel werpt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord tegen dat artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018 een nieuwe draagwijdte heeft gekregen door de eerste bestreden bepaling. Voorts meent zij dat de verklaringen van de verwerende partij de rechtsonzekerheid alleen maar vergroten door zonder bijkomende duiding gewag te maken van het begrip ‘*operator-id*’. Bovendien is het ontoelaatbaar dat de Kansspelcommissie de wettelijke lacune zou moeten invullen.

### *Beoordeling*

22. De verzoekende partij kan in het kader van voorliggend geding op ontvankelijke wijze bekritisieren dat onduidelijkheid bestaat over de strekking van artikel 6, § 1, 1<sup>o</sup>, a), van het koninklijk besluit van 25 oktober 2018, zoals gewijzigd door artikel 9 van het bestreden koninklijk besluit van 19 juni 2022.

23. Het rechtszekerheidsbeginsel beoogt, wat de verordenende bevoegdheid betreft, aan de persoon waarborgen te bieden bij de kenbaarheid van de nieuwe regelgeving. De regelgeving moet duidelijk geformuleerd worden en tijdig worden bekendgemaakt en houdt een principieel verbod van terugwerkende kracht in. Dit beginsel moet de betrokkene onder meer toelaten de rechtsgevolgen van een bepaalde handeling te voorzien op het ogenblik dat ze wordt gesteld.

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist anderzijds niet dat elke term die in een verordenende bepaling voorkomt, wordt gedefinieerd. Dit beginsel vereist ook niet dat bij uitoefening van de verordenende bevoegdheid elke betwisting over de interpretatie van een reglementaire bepaling volledig

uitgesloten moet zijn. Het (mogelijk) bestaan van dergelijke betwistingen leidt niet tot de conclusie dat de uitgevaardigde rechtsregel onzekerheid schept en daardoor onwettig is.

24. In het verslag aan de Koning wordt verduidelijkt dat het “de voorkeur [verdient] het globale karakter van de limiet op te heffen en vast te houden aan een limiet per website, waarbij de standaardlimiet wordt verlaagd”. Uit deze verduidelijking blijkt dat de verlaagde speellimiet geldt per *website*.

Dat het begrip ‘*website*’ voor meerdere interpretaties vatbaar zou zijn, kan niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden bepaling van het koninklijk besluit van 19 juni 2022. Zoals eerder gesteld, kan uit het bestaan van een betwisting over de draagwijdte van een rechtsregel niet worden besloten dat de rechtsregel onwettig is.

25. Het tweede middel is ongegrond.

## BESLISSING

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventwintig november tweeduizend vijftwintig, 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**