

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.173/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 maart 2003 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over artikel 29 van het voorstel van decreet houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, "houdende machtiging van de Vlaamse regering om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel 'Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen' en houdende wijziging en opheffing van sommige bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen", heeft op 1 april 2003 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de maatschappelijke noodzaak om ten spoedigste maatregelen te nemen om de sector van de paardenwedrennen te ondersteunen. Het legistieke werk dienaangaande moet dus zo snel mogelijk worden afgerond, ook en vooral om een duidelijk en ondubbelzinnig signaal te kunnen geven aan de sector. De plenaire vergadering wil de bespreking van het voorstel van decreet dan ook zo snel mogelijk voortzetten".

*

* *

1. Uit de brief van de Voorzitter van het Vlaams Parlement van 26 maart 2003 blijkt dat de adviesaanvraag beperkt is tot artikel 29 van de door de commissie aangenomen tekst. Het onderzoek wordt daarenboven, op grond van artikel 3, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, beperkt tot de vraag of het voorontwerp betrekking heeft op aangelegenheden die, al naar het geval, tot de bevoegdheid van de Staat, de gemeenschap of het gewest behoren.

2. Artikel 29 van de door de commissie aangenomen tekst van het voorstel van decreet bepaalt:

"Artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 28 december 1973 en van 22 augustus 1980, wordt opgeheven" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/3, 50.

In de toelichting bij het voorstel van decreet wordt deze opheffing als volgt verantwoord:

"Artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt opgeheven. In de plaats daarvan komt de regeling, uitgewerkt in artikel 13 van het voorstel van decreet" ⁽²⁾.

3. Artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen bepaalt :

"§ 1 De opening van een paardenwedrenbaan, de inrichting van paardenwedrennen alsmede het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen zijn onderworpen aan de voorafgaande toelating van de Minister van Financiën of van zijn gedelegeerde.

§ 2 Enkel volgende weddenschappen op paardenwedrennen zijn toegelaten:

- 1° de «onderlinge» weddenschappen op paardenwedrennen die in België plaatsvinden. De aanneming van deze weddenschappen is voorbehouden aan de inrichter van de koers waarop de weddenschap wordt aangegaan;
- 2° de weddenschappen «bij notering» op paardenwedrennen die in België plaatsvinden, in de gevallen te bepalen door de Minister van Financiën of zijn gedelegeerde;
- 3° de weddenschappen met verdeling, hetzij volgens de resultaten van de «onderlinge» weddenschappen aangenomen binnen de omheining der renbanen, hetzij volgens een conventionele notering naar dewelke de partijen verwijzen, in verband met de paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden. De aanneming van deze weddenschappen is voorbehouden aan de exploitanten van de daartoe toegelaten agentschappen.

§ 3 De Koning regelt de uitvoering van de voorschriften van dit artikel en onder meer:

- 1° de voorwaarden waaraan het verlenen en het behouden der toelatingen ondergeschikt zijn;
- 2° de modaliteiten van aanneming van de weddenschappen;
- 3° de quotiteit van de voorafnemingen die op de sommen, ingezet bij de onderlinge weddenschappen, te doen zijn".

⁽²⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/1, 9.

Artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt opgeheven, omdat de regeling uitgewerkt in artikel 13 van het voorstel van decreet in de plaats daarvan komt en in een grotendeels gelijkaardige regeling voorziet ⁽³⁾. Aldus hangt de vraag of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om voornoemd artikel 66 op te heffen, samen met de vraag of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om terzake een nieuwe regeling uit te vaardigen.

⁽³⁾ Artikel 13 van het door de commissie aangenomen tekst van het voorstel van decreet (Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/3, 48) luidt:
"§ 1. De opening van een paardenwedrenbaan, het organiseren van paardenwedrennen evenals het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen zijn onderworpen aan de voorafgaande vergunning door de Vlaamse regering.

§ 2. Alleen de volgende weddenschappen op paardenwedrennen zijn toegestaan:

- 1° de «onderlinge» weddenschappen op paardenwedrennen die in het Vlaamse Gewest plaatsvinden. De aanneming van die weddenschappen is voorbehouden voor de totalisator voor rekening van de organiserende renvereniging.
- 2° de weddenschappen bij «vaste notering» op paardenwedrennen die in het Vlaamse Gewest plaatsvinden. De aanneming van die weddenschappen is voorbehouden voor de bookmakers.
- 3° de «onderlinge» weddenschappen op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden. De aanneming van die weddenschappen is voorbehouden voor de wedkantoren.
- 4° de weddenschappen bij «eindnotering binnen de omheining» op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden. De aanneming van die weddenschappen is voorbehouden voor de wedkantoren.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt:

- 1° de vorm van de vergunningen en de voorwaarden waaraan het verlenen, de weigering, de schorsing en de intrekking van de vergunningen onderworpen zijn ;
- 2° de bijzondere voorwaarden voor de aanneming van de weddenschappen."

Artikel 13 van het voorstel wordt als volgt verantwoord:

"Het verbinden van de organisatie van paardenwedrennen en de weddenschappen aan vergunningen is nodig om maatregelen te kunnen nemen tegen gokverslaving en om het vertrouwen in de sector opnieuw te verwerven.

..." (Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/1, 6).

.../...

4. Artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, dat artikel 29 van het voorstel van decreet beoogt op te heffen, maakt deel uit van hoofdstuk VIII, "Bijzondere bepalingen in verband met de paardenwedrennen en de weddenschappen hierop", van titel III "Belasting op de spelen en de weddenschappen".

Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna: bijzondere financieringswet) is de belasting op de spelen en de weddenschappen een gewestelijke belasting. De gewesten zijn krachtens artikel 4, § 1, van de bijzondere financieringswet bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van deze belasting te wijzigen.

De voorgestelde opheffing van artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen kan evenwel niet worden ondergebracht in één van voormelde bevoegdheden die aan de gewesten zijn toegewezen met betrekking tot de belasting op de spelen en de weddenschappen. De bepaling is overigens geen fiscale bepaling, niettegenstaande ze deel uitmaakt van de regelgeving inzake belasting op de spelen en weddenschappen, maar veeleer een niet-fiscale bepaling die een niet-fiscaal streefdoel nastreeft, namelijk het maatschappelijke gevaar inperken dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele bevolking kunnen betekenen ⁽⁴⁾.

Nu de betrokken bepaling geen fiscale bepaling is, moet de bevoegdheid worden onderzocht vanuit het oogpunt van de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

5.1. Artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, waarvan de inhoud in aangepaste vorm grotendeels wordt overgenomen in artikel 13 van het voorstel, onderwerpt de opening van een paardenwedrenbaan, de inrichting van paardenwedrennen alsmede het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen aan de voorafgaande toelating van de Minister van

⁽⁴⁾ Vgl. Arbitragehof, nr. 100/2001 van 13 juli 2001, B.8.4.

Financiën. Verder bepaalt het welke weddenschappen op paardenwedrennen zijn toegelaten en draagt het aan de Koning op de nadere regels voor de uitvoering van dit artikel te regelen.

Zoals hoger vermeld, lijkt dergelijke bepaling tot doel te hebben, het maatschappelijke gevaar in te perken dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele of een deel van de bevolking kunnen betekenen.

5.2. Volgens de indiener van het voorstel van decreet ontleent de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest hun bevoegdheid om terzake normerend op te treden aan artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) (gemeenschapsbevoegdheid inzake sport), artikel 6, § 1, V, van dezelfde bijzondere wet (gewestbevoegdheid inzake landbouw, meer bepaald de fokkerij) en artikel 3, eerste lid, 1°, van de bijzondere financieringswet (gewestbevoegdheid inzake de belasting op de spelen en de weddenschappen) ⁽⁵⁾.

5.3. Aanvaard kan worden dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om normerend op te treden voor sommige aspecten ⁽⁶⁾ van het organiseren van paardenwedrennen en dit op grond van haar bevoegdheid inzake sport (artikel 4, 9°, BWHI). Het Vlaamse Gewest ontleent aan artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, BWHI (politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven), wat het aspect milieuhinder betreft, bevoegdheid voor het regelen van het uitbaten van een paardenwedrenbaan, alsook voor sommige aspecten ⁽⁷⁾ van het organiseren van paardenwedrennen. Op grond van artikel 6, § 1, I, 1°, BWHI (ruimtelijke ordening en stedenbouw) is het Vlaamse Gewest bevoegd voor het beoordelen van de ruimtelijke aspecten van het vestigen van een paardenrenbaan. Wat de belasting op de spelen en de weddenschappen betreft, is zoals reeds hoger vermeld, deze belasting een gewestelijke belasting (artikel 3, eerste lid, 1°, van de bijzondere

⁽⁵⁾ Parl. St., VI. Parl., 2002-2003, nr. 1462/1, 5; Parl. St., VI. Parl. 2002-2003, nr. 1462/3, 28.

⁽⁶⁾ Bijvoorbeeld om de minimumleeftijd te bepalen van de jockeys, cf. het decreet van 5 maart 1985 houdende bepaling van de minimumleeftijd voor deelnemers aan wielervedstrijden.

⁽⁷⁾ Bij het bepalen van de exploitatievoorwaarden van de milieuvergunning, bijvoorbeeld het tijdstip en de duur van de paardenwedrennen.

financieringswet) en is het Vlaamse Gewest bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van deze belasting te wijzigen.

Nochtans moet worden opgemerkt dat één van de hoofddoelen van artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen lijkt te zijn, het maatschappelijke gevaar in te perken dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele of een deel van de bevolking kunnen betekenen. Dit wordt trouwens ook door de indieners van het voorstel uiteengezet, waar zij bij artikel 13 van het voorstel stellen dat "het verbinden van de organisatie van paardenwedrennen en de weddenschappen aan vergunningen nodig is om maatregelen te kunnen nemen tegen gokverslaving ..." ⁽⁸⁾.

In het arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 heeft het Arbitragehof aanvaard dat de federale wetgever bevoegd is om de kansspelen te reglementeren en de kansspelinrichtingen te regelen, zoals daar is de toekenning van uitbatings-vergunningen voor speelautomatenhallen, het bepalen van de plaats van vestiging, de controle daarop, enzovoort ⁽⁹⁾. Het Hof wijst er echter op dat daarbij geen inbreuk mag worden gemaakt op de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu, economisch beleid, stedenbouw en ruimtelijke ordening, belastingen (artikelen 3 en 4, § 1, van de bijzondere financieringswet) en niet mag worden belet dat de gewesten een doeltreffend beleid voeren in de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn.

6. De federale wetgever is dan ook bevoegd, op grond van zijn residuaire bevoegdheid, om het aannemen van weddenschappen te regelen in zoverre hij daarbij het maatschappelijke gevaar wenst in te perken dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele of een deel van de bevolking kunnen betekenen ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/1, 6.

⁽⁹⁾ Arbitragehof, nr. 100/2001 van 13 juli 2001, B.8. tot en met B.10.

⁽¹⁰⁾ Het verband tussen, enerzijds, het onderwerpen aan een ministeriële toelating van het openen van een paardenwedrenbaan en het inrichten van paardenwedrennen in het algemeen genomen en, anderzijds, de bevoegdheid voor het regelen van weddenschappen, lijkt echter onvoldoende om ook die aangelegenheden als federaal te kunnen beschouwen.

Derhalve moet worden aangenomen dat de decreetgever zijn bevoegdheid zou te buiten gaan indien hij de daarop betrekking hebbende bepalingen van artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen zou opheffen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME