

Rolnummers 3138, 3140 en 3143
Arrest nr. 114/2005 van 30 juni 2005

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 « houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging aan 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 », ingesteld door de n.v. Tiercé franco-belge, de n.v. Derby en de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit rechter P. Martens, waarnemend voorzitter, voorzitter A. Arts en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van rechter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 november 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 november 2004, heeft de n.v. Tiercé franco-belge, met maatschappelijke zetel te 4000 Luik, boulevard d'Avroy 87, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging (artikelen 5, 2°, 3°, 7°, 14 tot 16, 20 tot 27 en 29) ingesteld van het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging aan 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 mei 2004).

b) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 november 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 november 2004, heeft de n.v. Derby, met maatschappelijke zetel te 1180 Brussel, Waterlooosesteenweg 715, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 5, 2°, 3°, 7°, 14 tot 16, 20 tot 27 en 29 van hetzelfde decreet.

c) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 november 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 november 2004, heeft de Ministerraad beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 14, 15, 16, 21, 24 en 26 van hetzelfde decreet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3138, 3140 en 3143 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering en de v.z.w. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 3080 Tervuren, Brusselsesteenweg 208, hebben memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering en de v.z.w. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 9 juni 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Defreyne, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 3138;

. Mr. M. Lebbe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 3140;

. G. Dekelver, auditeur-generaal van Financiën, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 3143;

. Mr. I. Lietaer, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de v.z.w. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen;

. Mr. J. Holmens, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Wat betreft het belang om in rechte te treden

A.1.1. De n.v. Tiercé franco-belge, verzoekende partij in de zaak nr. 3138, is van mening dat zij doet blijken van het vereiste belang aangezien zij, overeenkomstig haar statuten, weddenschappen op paardenwedrennen aanneemt en organiseert. Door het bestreden decreet moet zij nieuwe vergunningen aanvragen en worden financiële bijdragen opgelegd aan de totalisator, de bookmaker en de wedkantoren. Haar belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen is dan ook rechtmatig (zij beschikt overigens over de vergunningen die tot hertoe vereist waren), zeker (aangezien zij in haar rechtssituatie kan worden geraakt), persoonlijk en rechtstreeks (aangezien is aangetoond dat er een verband bestaat tussen het decreet en het nadeel dat zij aanvoert).

A.1.2. De n.v. Derby, verzoekende partij in de zaak nr. 3140, doet gelden dat zij over alle nationale vergunningen en licenties beschikt voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen, en dat zij ingevolge het bestreden decreet nieuwe vergunningen en licenties zal moeten aanvragen, onderworpen zal worden aan een nieuwe reglementering waarvan nog niet alle voorwaarden bekend zijn, en nieuwe financiële bijdragen zal moeten betalen, meer bepaald aan de renverenigingen.

A.2. De v.z.w. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen (hierna : V.F.P.), tussenkomen partij, voert aan dat haar maatschappelijk doel, dat is omschreven in artikel 3 van haar statuten, overeenstemt met de doeleinden die haar zijn toegekend bij artikel 5 van het bestreden decreet, dat dit artikel 5 door het beroep wordt beoogd en dat de artikelen 23 en 24 van haar statuten voorzien in het afsluiten van het beheerscontract bedoeld in de artikelen 7 tot 9 van het decreet. De bevoegdheden van de tussenkomen partij, waarnaar de artikelen 5, 14 en 16 van het decreet verwijzen, zouden zonder voorwerp worden indien dat decreet zou worden vernietigd. Die elementen tonen aan dat zij doet blijken van een voldoende belang om in de beroepen tussent te komen.

Ten gronde

A.3. De n.v. Tiercé franco-belge licht toe dat de indieners van het decreet een nieuwe impuls willen geven aan de paardenwedrennen in Vlaanderen, een sector waarin zowel de werkgelegenheid als het bedrag van de weddenschappen sterk is teruggelopen; zij willen de sector herstructureren door de oprichting van een v.z.w. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen, die ermee belast is, in samenwerking met de overheid, de vergunningen toe te kennen aan de verschillende actoren, en aan de federale Minister van Financiën bindend advies uit te brengen over de aanvragen tot voorafgaande machtiging voor het aannemen van weddenschappen. Het decreet kent de sector een fiscaal voordeel toe door de heffingsgrondslag van de belasting op weddenschappen, die tot dan toe gelijk was aan de volledige omzet, te verminderen met het bedrag van de uitbetalingen aan de wedders. De bestreden maatregelen hebben eveneens tot doel gokverslaving te bestrijden en het dierenwelzijn te bevorderen.

De Ministerraad geeft toelichting bij de ontstaansgeschiedenis van het decreet.

A.4.1. De n.v. Tiercé franco-belge voert aan dat de decreetgever de aangevochten maatregelen heeft willen verantwoorden op basis van zijn bevoegdheden inzake landbouw (fokkerij), sport, en spelen en weddenschappen (gewestelijke belasting), maar niettemin heeft gezinspeeld op de federale bevoegdheden door de vaststelling dat de federale wetgever had nagelaten om de herstructurering uit te voeren die hij had gepland.

A.4.2. Het middel van de n.v. Derby is afgeleid uit de schending van de artikelen 33, 38, 39, 127, § 1, 1°, en 139 van de Grondwet, van de artikelen 4, 9°, en 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de artikelen 3, 1°, 4, § 1, en 5, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

A.4.3. De Ministerraad, die zijn beroep beperkt tot de artikelen 14, 15, 16, 21, 24 en 26 van het decreet, leidt een middel af uit de schending van de artikelen 39 en 170, § 2, van de Grondwet en van de artikelen 4, § 1, en 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

A.4.4. De Vlaamse Regering doet gelden dat de decreetgever bevoegd is inzake sport en landbouwbeleid. De belasting op spelen en weddenschappen werd eveneens geregionaliseerd, waardoor de decreetgever, volgens de rechtspraak van het Hof, de handelingen en prestaties kan vaststellen die aan de belasting onderworpen zijn, en de tarieven kan bepalen.

A.4.5. De Vlaamse Regering voert aan dat de vernietiging van het koninklijk besluit van 17 maart 1999 aanleiding heeft gegeven tot een juridisch vacuüm dat de Vlaamse wetgever heeft willen invullen door dezelfde landbouweconomische doelstellingen na te streven als die welke voordien door de federale overheid werden nagestreefd. Het decreet is vernieuwend doordat het voorziet (artikel 7, 3°) in een samenwerking met de kansspelcommissie. In de parlementaire voorbereiding wordt enkel verwezen naar de gevaren van gokverslaving met betrekking tot die bepaling, en niet met betrekking tot de wijziging van artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

A.4.6. De Vlaamse Regering betwist dat de bepaling waarbij artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt gewijzigd, tot doel heeft de maatschappelijke orde te beschermen; er werd aangegeven dat het doel van artikel 66, voordien gewijzigd bij de wet van 28 december 1973, landbouweconomisch was en niet erin bestond, in tegenstelling tot hetgeen de Raad van State heeft aangegeven, die maatschappelijke orde te beschermen. Het oorspronkelijke doel van de paardenwedrennen is het in stand houden van het paardenras, en een gedeelte van de ontvangsten uit de weddenschappen wordt gebruikt voor het promoten van de paardenwedrennen in België, om aantrekkelijkere prijzen toe te kennen. Het gaat dus om landbouwbeleid, en niet om maatregelen die ertoe strekken gokverslaving in te perken; bovendien is het nuttig in dit geval eraan te herinneren dat de weddenschappen op paardenwedrennen niet binnen het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen vallen. In haar memorie van antwoord verwijst de Vlaamse Regering zowel naar de parlementaire voorbereiding van die wet als naar het arrest nr. 100/2001 van het Hof.

A.4.7. De n.v. Derby antwoordt in dat verband dat dit niet de bevoegdheid van de gewestwetgever impliceert. De Ministerraad verdedigt in zijn memorie van antwoord hetzelfde standpunt en doet gelden dat de paardenwedrennen en de weddenschappen erop niet werden onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 omdat, enerzijds, de toestand in die sector op dat ogenblik verward was (zodat het moeilijk was normen vast te leggen) en, anderzijds, door de omstandigheid dat de weddenschappen op sportwedstrijden, honden- en paardenwedrennen door de wetgever niet als kansspelen werden beschouwd. Hij beweert eveneens dat de in het geding zijnde belasting werd ingevoerd bij een wet van 28 augustus 1921, waarvan de memorie van toelichting aangeeft dat de wetgever ervan uitging dat het geld gebruikt voor spelen en weddenschappen moest worden belast aangezien deze aan geen enkele sociale behoefte of economische noodwendigheid beantwoordden en, in het geval waarin bepaalde spelen nuttig konden zijn, zij niet *per se* het voorwerp moesten zijn van weddenschappen. De wet werd in 1925 herzien om de controles en de strafrechtelijke aspecten te versterken, en de wetgever heeft steeds beklemtoond dat die belasting een prohibatieve uitwerking diende te hebben, om de maatschappij te beschermen.

A.5.1. De n.v. Tiercé franco-belge en de n.v. Derby zijn van mening dat de decreetgever, op grond van de gemeenschapsbevoegdheid inzake sport, weliswaar paardenwedrennen kan organiseren (die een sport vormen, zoals bevestigd in de wet van 7 mei 1999), maar geen weddenschappen op paardenwedrennen, aangezien die geen sport vormen en niet noodzakelijk zijn voor de organisatie van de wedrennen.

A.5.2. De Vlaamse Regering doet gelden dat spelen die betrekking hebben op sportbeoefening en weddenschappen (onder meer bij paardenwedrennen), niet binnen het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 vallen. Toen die wet werd aangenomen, heeft de Minister van Justitie zich daartegen verzet met verwijzing naar de artikelen 1965 en 1966 van het Burgerlijk Wetboek (die dezelfde uitzondering bevatten, die voortvloeit uit de omstandigheid dat die weddenschappen bijdragen tot de populariteit van de sport); die uitsluiting werd bovendien niet discriminerend geacht in het arrest nr. 100/2001 van het Hof.

A.6.1. De n.v. Tiercé franco-belge en de n.v. Derby zijn van mening dat de gewestelijke bevoegdheid inzake landbouw - namelijk de productie van landbouwproducten voor de verkoop - niet de paardenwedrennen omvat. Zelfs in de veronderstelling dat daarvan kan worden uitgegaan op grond van de theorie van de impliciete bevoegdheden, zou op basis van die theorie niet kunnen worden verantwoord dat die bevoegdheid zich uitstrekt tot de organisatie van weddenschappen op paardenwedrennen. Enerzijds, omdat de organisatie van weddenschappen niet noodzakelijk is voor de organisatie van paardenwedrennen en, anderzijds, omdat de impact van die bepalingen niet marginaal is aangezien de paardenwedrennen een belangrijk onderdeel vormen van de spelen en weddenschappen die een federale bevoegdheid vormen.

A.6.2. De Vlaamse Regering wijst op de bevoegdheden van de decreetgever inzake sport, landbouw en belasting op spelen en weddenschappen, en voert aan dat doorgaans ervan wordt uitgegaan dat de paardenwedrennen, gezien de gebruikelijke impact ervan op de fokkerij van renpaarden, deel uitmaken van de landbouw, en dat de weddenschappen die erop betrekking hebben, steeds aan afzonderlijke regels onderworpen zijn geweest; de paardenwedrennen vallen buiten het toepassingsgebied van de wet van 26 juni 1963.

De verschillende aspecten van de paardenwedrennen (fokkerij, sport, organisatie, vergunningen, weddenschappen, fiscaliteit) zijn dermate nauw verbonden dat het nodig is een volledig en transparant juridisch kader te creëren. Het zou vrijwel onmogelijk zijn de federale bevoegdheid inzake weddenschappen te handhaven, wat bovendien de hoofddoelstelling van het decreet, namelijk de Vlaamse fokkerij van renpaarden een impuls geven, niet ten goede zou komen. Het ontwerp werd uitvoerig geamendeerd om rekening te houden met het advies van de Raad van State.

A.7. De n.v. Tiercé franco-belge en de n.v. Derby zijn van mening dat de gewestelijke bevoegdheid inzake belastingen op spelen en weddenschappen niet impliceert dat die belasting een gewestelijke aangelegenheid is geworden omdat de gewestelijke bevoegdheid beperkt is tot de wijziging en vrijstellingen, wat de gewesten niet ertoe machtigt de spelen en weddenschappen te organiseren, zoals in de wet van 7 mei 1999 eveneens wordt bevestigd. In haar memorie van antwoord voegt zij eraan toe dat die wet wel degelijk tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort, terwijl de belasting reeds jaren geregionaliseerd is.

De n.v. Derby voert eveneens aan, met verwijzing naar artikel 5, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat de Vlaamse overheid in geen enkel opzicht bevoegd is voor de vaststelling van de administratieve procedureregels met betrekking tot de belasting op spelen en weddenschappen, aangezien zij de dienst van die belasting niet zelf verzekert; dat komt de federale overheid toe, en dat is het voorwerp van artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

A.8.1. De Ministerraad licht toe dat artikel 14 van het decreet het Vlaamse Gewest in staat stelt te bepalen welke weddenschappen op paardenwedrennen zijn toegestaan. Het aannemen van weddenschappen is onderworpen aan de voorafgaande machtiging van de federale Minister van Financiën, met dien verstande dat het het Vlaamse Gewest is dat de criteria vastlegt die de Minister in aanmerking neemt, dat de Minister een beslissing moet nemen binnen een termijn van drie maanden (indien hij dat niet doet, wordt de beslissing positief geacht in geval van een positief advies van de Vlaamse Regering), dat de Vlaamse Regering de voorwaarden en de geldigheidsduur bepaalt van de door de Minister van Financiën uitgereikte vergunningen, dat zij de eventuele betwistingen met betrekking tot die vergunningen beslecht en dat zij de vorm van de vergunningen en de modaliteiten met betrekking tot het verkrijgen ervan bepaalt.

A.8.2. Volgens de Ministerraad kunnen de gewesten, op grond van de gewestelijke bevoegdheden op fiscaal gebied, geen doelstellingen nastreven die niet fiscaal zijn en die hun materiële bevoegdheid overschrijden. Zolang artikel 35 van de Grondwet niet in werking is getreden, komt het de federale wetgever toe te bepalen welke weddenschappen op paardenwedrennen kunnen worden toegestaan, en een regeling ervoor uit te werken rekening houdend met het maatschappelijke gevaar dat zij inhouden. Artikel 14, § 2, van het decreet doet afbreuk aan die federale bevoegdheid. De omstandigheid dat het decreet een economische doelstelling zou

hebben, heeft geen gevolgen omdat in de parlementaire voorbereiding meermaals wordt verwezen naar het risico verbonden aan de weddenschappen, en naar de negatieve aspecten ervan.

A.8.3. De Ministerraad voert eveneens aan dat artikel 14 van het decreet de bevoegdheid van de federale overheid uitholt. Ook al erkent het de bevoegdheid van de federale Minister van Financiën door diens beoordelingscriteria te bepalen, het verhindert hem die bevoegdheid uit te oefenen door een termijn te bepalen waarna de beslissing positief wordt geacht, en door diverse regels vast te stellen met betrekking tot de vergunningen, met inbegrip van de verplichting de vergunningen in te trekken wanneer de houder ervan niet de regels naleeft die zijn opgelegd door de bij het decreet opgerichte Federatie. Het decreet schendt aldus, om doelstellingen te bereiken die niet tot de gewestelijke bevoegdheid behoren, de federale bevoegdheden.

A.8.4. De Vlaamse Regering betwist dat het bestreden decreet de bevoegdheid van de federale Minister van Financiën uitholt omdat deze, binnen de termijn van drie maanden die hem bij artikel 14 is toegekend, een negatieve beslissing kan nemen, zelfs wanneer het advies van de Vlaamse Regering positief is. Het is de Minister niet verboden om binnen die termijn zijn beslissing te nemen.

A.9. De n.v. Tiercé franco-belge voert aan dat de Raad van State, die tweemaal werd aangezocht in verband met het voorstel van decreet, in zijn advies heeft besloten dat er sprake is van een bevoegdheidsoverschrijding.

In een eerste advies erkende de Raad van State de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot bepaalde aspecten van de organisatie van paardenwedrennen, en de gewestelijke bevoegdheid inzake de exploitatie van paardenrenbanen, naast de fiscale bevoegdheid. Hij onderstreepte echter dat het de federale wetgever toekwam om, op grond van diens residuaire bevoegdheden, maatregelen te nemen die, zoals het vroegere artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, ertoe strekken het aannemen van weddenschappen te reglementeren om het maatschappelijke gevaar dat ermee samenhangt, in te perken. In haar memorie van antwoord sluit de n.v. Derby zich aan bij die mening.

Er werden amendementen op het ontwerp ingediend om aan dat advies gehoor te geven, maar de Raad van State heeft, in een tweede advies, geoordeeld dat het eerste amendement niets toevoegde aan de voorgestelde bepalingen en dat, wat het tweede betreft, de gewesten weliswaar bevoegd waren om een vergunningstelsel in te voeren voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, maar dat hij in dit geval niet zag in welk opzicht zulk een stelsel nieuwe impulsen zou geven aan de betrokken economische sector en dus deel zou uitmaken van de gewestelijke economische bevoegdheid. Het voormelde artikel 66 strekte volgens de Raad van State ertoe de belastingplichtigen strikt te controleren, enerzijds, om fiscale redenen (het innen van de belasting waarborgen) en, anderzijds, om het maatschappelijke gevaar verbonden aan spelen in te perken. Geen enkele van die doelstellingen behoort tot de bevoegdheid van de decreetgever.

Ingevolge dat advies werden amendementen ingediend die leidden tot de artikelen 13, 14, 15 en 16 van het bestreden decreet, teneinde te bepalen dat de opening van een paardenrenbaan en het organiseren van paardenwedrennen zouden worden onderworpen aan de voorafgaande machtiging door de Vlaamse Regering, terwijl de voorafgaande machtiging door de federale Minister van Financiën vereist was voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen, en ondergeschikt werd gemaakt aan het voorafgaand en bindend advies van die Regering. Aangezien het niet tot de bevoegdheid van de decreetgever behoort de modaliteiten te bepalen voor de uitoefening van een federale bevoegdheid, beantwoordt het aldus aangenomen amendement niet aan de opmerking van de Raad van State, en is het decreet in zijn geheel, meer bepaald de artikelen 5, 2°, 3° en 7°, 14 tot 16 en 20 tot 29, strijdig met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.10. De n.v. Derby voert aan dat de weddenschappen op paardenwedrennen geen impliciete bevoegdheid vormen omdat het niet noodzakelijk is een regeling ervoor te treffen wanneer men de paardenwedrennen regelt; deze aspecten kunnen immers afzonderlijk worden geregeld.

A.11. De Vlaamse Regering laat gelden dat artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, dat onder andere de Minister van Financiën bevoegd maakt voor het machtigen tot weddenschappen, bij notering, op paardenwedrennen, gewijzigd was bij de wet van 28 december 1973; uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever wilde dat de onderlinge weddenschappen de regel zouden worden voor de paardenwedrennen die in België plaatsvinden, en dat weddenschappen bij notering de uitzondering zouden zijn, bijvoorbeeld wanneer er geen onderlinge weddenschappen zijn. De wetgever had vastgesteld dat het aantal wedkantoren was gestegen (als gevolg van het succes van de weddenschappen op bepaalde wedrennen die in Frankrijk plaatsvonden), terwijl het aantal

wedrennen in België terugliep (bij gebrek aan fondsen voor het toekennen van aantrekkelijke prijzen waarmee men de beste Belgische paarden in België zou kunnen houden en paarden uit het buitenland aantrekken); zijn beweegredenen waren dus landbouweconomisch van aard, en niet moreel.

Op dezelfde wijze vloeide het koninklijk besluit van 17 maart 1999 (dat ertoe strekte, wat het openen van paardenrenbanen en het organiseren van paardenwedrennen betreft, alleen een vergunning toe te kennen aan de organisaties die daartoe over een erkenning beschikken verleend door de Minister van Financiën, en dat nietig werd verklaard bij het arrest van de Raad van State van 11 oktober 2002) voort uit landbouweconomische overwegingen, en niet uit de bekommernis om de risico's van weddenschappen voor de bevolking te verminderen.

A.12. De Vlaamse Regering voert aan dat de gemeenschappen en de gewesten volledig bevoegd zijn inzake paardenwedrennen. Zowel het Hof als de Raad van State eisen dat de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten ruim worden geïnterpreteerd, en artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen stelt de gemeenschappen en de gewesten in staat impliciete bevoegdheden uit te oefenen op voorwaarde dat het stelsel van bevoegdheidsverdeling in acht wordt genomen en er een nauw verband bestaat tussen de hoofdbevoegdheid en de accessoire bevoegdheid.

Te dezen vormen de weddenschappen op de paardenwedrennen een accessorium van de bevoegdheid inzake sport, landbouw (fokkerij) en belasting op spelen en weddenschappen, door de hechte historische band tussen die aspecten; de wetgever heeft het steeds zo gewild. De decreetgever heeft, wat de bestreden bepalingen betreft, rekening gehouden met het advies van de Raad van State door de federale Minister van Financiën de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid te verlenen; zij schenden het evenredigheidsbeginsel niet omdat de decreetgever erop heeft toegezien dat zij de andere wetgevers niet verhinderen hun bevoegdheden uit te oefenen.

A.13.1. In haar memorie van antwoord antwoordt de n.v. Tiercé franco-belge dat de decreetgever zijn fiscale bevoegdheid niet vermag aan te wenden om niet-fiscale doelstellingen na te streven die niet tot zijn bevoegdheden behoren. In tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering beweert, hebben de doelstellingen van het decreet geen betrekking op landbouw, noch op economie, en hebben de twee adviezen van de Raad van State die aan het decreet voorafgingen, aangetoond dat de federale overheid de bevoegde overheid is. Het bevorderen van het paardenras heeft niets te maken met de redenen waarom het vroegere artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen is aangenomen, en evenmin met de bestreden bepalingen, aangezien de parlementaire voorbereiding ervan daarover zwijgt (net zoals het protocol dat onlangs werd gesloten door de Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen); de vernietiging van het decreet zal hiervoor geen gevolgen hebben.

A.13.2. De n.v. Tiercé franco-belge is, zoals de Raad van State, van mening dat een vergunningstelsel zoals dat van het bestreden decreet niet tot doel heeft de economische activiteit te stimuleren, maar wel bepaalde activiteiten te controleren.

In werkelijkheid heeft het decreet tot doel een juridisch vacuüm in te vullen dat de decreetgever toeschrijft aan de federale overheid. Die opvatting, die door alle sprekers wordt gedeeld en die in elk stadium van de parlementaire voorbereiding opduikt, houdt impliciet een bevoegdheidsoverschrijding in aangezien geen enkele bepaling een overheid de mogelijkheid geeft in de plaats te treden van een andere overheid indien die laatste nalaat te handelen. Er werd eveneens regelmatig verwezen naar het bestrijden van gokverslaving, waarvoor de federale overheid bevoegd is zolang artikel 35 van de Grondwet niet in werking is getreden. Het decreet erkent weliswaar de bevoegdheid van de federale Minister van Financiën, maar beperkt die tegelijkertijd zodanig dat zij wordt uitgehouden.

In haar memorie van wederantwoord voert de Vlaamse Regering aan dat er in de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet slechts één zin voorkomt met betrekking tot gokverslaving, en dat uit de besprekingen blijkt dat het nieuwe artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen geen fiscale bepaling was, maar een economische doelstelling nastreefde; niets wijst erop dat de decreetgever een niet-fiscale doelstelling zou hebben nagestreefd die niets met zijn bevoegdheden te maken heeft.

A.14.1. De tussenkomenende partij, de v.z.w. V.F.P., voert in haar memorie aan dat het bestreden decreet in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.14.2. In haar memorie van wederantwoord gedraagt zij zich naar de wijsheid van het Hof met betrekking tot de ontvankelijkheid van de beroepen, en sluit zich aan, wat de grond van de zaak betreft, bij de standpunten van de Vlaamse Regering.

A.14.3. Wat betreft het onderwerp en het doel van het decreet, verwijst zij naar de parlementaire voorbereiding.

A.14.4. Wat de bevoegdheid *ratione materiae* van de decreetgever betreft, verwijst zij eveneens naar de parlementaire voorbereiding; zij is van mening dat de decreetgever de paardensport en de paardenfokkerij, die onlosmakelijk verbonden zijn aan de wedrennen en de weddenschappen, wilde bevorderen. Het was dan ook logisch dat de decreetgever de in het geding zijnde gewestelijke belasting zou regelen, de Federatie zou oprichten en een erkenningsmechanisme zou organiseren voor de weddenschappen. Al die aspecten behoren tot de decretale bevoegdheden inzake landbouw, sport en fiscaliteit. De weddenschappen dragen bij aan de populariteit van de wedrennen, die de wetgever veilig wilde stellen in het licht van de aantrekkingskracht van de paardenrenbanen die in Wallonië gelegen zijn.

Het is niet zeker dat artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen hoofdzakelijk ertoe strekte de spelers te beschermen, en het is niet omdat een decreet een niet-fiscaal doel nastreeft dat het de bevoegdheidverdelende regels schendt. Zelfs indien de bescherming van de spelers een bijkomend doel van het decreet zou zijn - wat nog moet worden aangetoond -, zou dat niet impliceren dat de beroepen niet zouden moeten worden verworpen. Het decreet heeft tot doel de sector weer op gang te brengen (ongeacht de doelstellingen van de vroegere bepalingen die het vervangt), en dat is ook het doel van het vergunningstelsel waarover de Raad van State vragen heeft; deze beklemtoont ten onrechte passages uit de parlementaire voorbereiding van het decreet met betrekking tot de bescherming van de spelers, en heeft geen oog voor de passages die betrekking hebben op de noodzaak het vertrouwen in die sector te herstellen. Het decreet doet in geen enkel opzicht afbreuk aan de bevoegdheid inzake de bescherming van de spelers, en het vergunningstelsel dat door het decreet wordt ingevoerd, draagt bij aan de heropleving van de sector. Het nauwe verband tussen de paardenwedrennen en de regelgeving over de weddenschappen blijkt eveneens uit de aanhef van het voormelde koninklijk besluit van 17 januari 1999. De criteria op grond waarvan de federale Minister van Financiën zijn beslissing neemt, zijn in het decreet niet limitatief opgesomd, zodat niet wordt geraakt aan de federale bevoegdheid. Aangezien bovendien de criteria waarin artikel 14, § 3, 1° en 2°, voorziet, volgens de verzoekende partijen zelf, beoordelingselementen zijn van de federale overheid, moet men ervan uitgaan dat het decreet ertoe strekt de federale bevoegdheid te bevestigen en te erkennen. Het feit dat de Minister zich binnen een termijn van drie maanden moet uitspreken of dat de door de Minister vastgestelde geldigheidsduur en eventuele voorwaarden van de vergunning vermeld staan in het advies van de Vlaamse Regering, doet geen afbreuk aan de beoordelingsbevoegdheid van de Minister. Het overleg tussen de Minister en de Vlaamse Regering vormt ten slotte geen bevoegdheidsoverschrijding, maar draagt bij aan de heropleving van de sector.

A.14.5. Wat de evenredigheid betreft, is de tussenkomende partij van mening dat het decreet weliswaar gevolgen heeft voor de speler, maar dat dit onvermijdelijk is omdat de decreetgever een heropleving van de sector beoogde en dat een verbetering van het imago ervan veronderstelt dat gokverslaving wordt ingeperkt. In zijn arrest nr. 3/91 heeft het Hof op dezelfde wijze erkend dat een decreet dat de belasting op automatische ontspanningstoestellen aanzienlijk verhoogde, in overeenstemming was met de bevoegdheidsregels omdat de decreetgever in de eerste plaats een fiscaal effect had beoogd. De Ministerraad toont bovendien niet aan in welk opzicht het bestreden decreet de federale wetgever zou verhinderen zijn bevoegdheden uit te oefenen gezien het feit dat die federale wetgever heeft nagelaten de weddenschappen op paardenwedrennen te regelen in de wet op de kansspelen. Zulk een nalaten door de federale wetgever rechtvaardigt weliswaar geen bevoegdheidsoverschrijding vanwege een andere wetgever, maar dient in aanmerking te worden genomen bij de evenredigheidstoetsing.

A.14.6. Wat de impliciete bevoegdheden van de decreetgever betreft, is de tussenkomende partij van mening dat kan worden aangenomen dat de in het geding zijnde aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de impact ervan marginaal is, waarbij de rechtspraak van het Hof soepeler is geworden dan in het verleden. De decreetgever kan een beroep doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om bepalingen aan te nemen die marginale gevolgen kunnen hebben voor de bescherming van de spelers en het innen van de gewestelijke belastingen. De paardenwedrennen zijn als onderdeel van de bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen des te minder belangrijk aangezien de wet die ze regelt, heeft nagelaten ze eraan te onderwerpen. Het stelsel van subsidies dat in Wallonië bestaat, werd overigens nooit in twijfel getrokken. De impact van het aangevochten decreet kan slechts marginaal zijn omdat artikel 5, 7°, ervan bepaalt dat de Federatie de acties « ondersteunt » die onder andere tot doel hebben de spelers te beschermen,

terwijl artikel 14, § 3, tweede lid, 2°, erin voorziet dat de efficiënte invordering van de belasting tot de bevoegdheid van de federale Minister van Financiën behoort. Ten slotte is het de decreetgever - en niet het Hof - die moet oordelen over de opportuniteitskwestie of zulk een regelgeving al dan niet noodzakelijk is voor uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid inzake paardenwedrennen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. Bij het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 «houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging aan 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 », wordt een v.z.w. opgericht met de naam « Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen », die onder andere tot doel heeft namens de Vlaamse Regering de vergunningen uit te reiken waarin het decreet voorziet, de federale Minister van Financiën advies uit te brengen over de vergunningen voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen, de verplichte financiële bijdragen voor de sector van de paardenwedrennen te beheren, en die sector te promoten en te controleren.

De v.z.w. sluit een beheerscontract met het Vlaamse Gewest voor de decretaal vastgelegde aangelegenheden, en is onderworpen aan de verplichtingen die bij het decreet zijn vastgelegd (artikelen 4 tot 12). Het decreet onderwerpt de opening van een paardenrenbaan en het organiseren van paardenwedrennen aan de voorafgaande machtiging door de Vlaamse Regering, vervangt artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen om het aannemen van weddenschappen (die in het decreet limitatief zijn opgesomd) op paardenwedrennen te onderwerpen aan de voorafgaande machtiging door de Minister van Financiën, op advies van de Vlaamse Regering, en bepaalt de procedure voor het verkrijgen van een vergunning, alsook de geldigheidsduur ervan (artikelen 13 tot 16); het voorziet in renverenigingen (artikelen 17 tot 19), legt een financiële bijdrage op aan de totalisator, de bookmakers en de wedkantoren (artikel 20), en legt hun verplichtingen vast (artikelen 21 tot 27); het wijzigt ten slotte het percentage van de belastingen op de weddenschappen, en legt het minimumaandeel van de winnaars vast (artikelen 28 en 29).

B.2. Uit de verzoekschriften in de zaken nrs. 3138 en 3140 blijkt dat de beroepen gericht zijn tegen de artikelen 5, 2°, 3° en 7°, 14 tot 16, 20 tot 27 en 29 van het bestreden decreet. In de zaak nr. 3143 heeft het beroep betrekking op de artikelen 14 tot 16, 21, 24 en 26 van hetzelfde decreet.

B.3. De artikelen 5, 14 tot 16 en 20 tot 27 en 29 van het aangevochten decreet bepalen :

« HOOFDSTUK 2. - Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen

[...]

Art. 5. De federatie heeft als doeleinden :

1° namens de Vlaamse regering de vergunningen voor de opening van een paardenwedrenbaan en voor het organiseren van paardenwedrennen uit te reiken en de naleving van de voorwaarden in de vergunningen te controleren;

2° namens de Vlaamse regering de aanvragen tot het verkrijgen van de vergunningen voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen aan te nemen, te onderzoeken en hierover een advies uit te brengen bij de federale Minister van Financiën en de naleving van de door de federatie opgelegde voorwaarden in de vergunning te controleren;

3° de coördinatie, centralisatie en herverdeling van de verplichte financiële bijdragen voor de sector van het paardenwedrennen, bedoeld in artikel 19 [lees : artikel 20], te regelen;

4° de paardenwedrennen te promoten, de fokkerij van renpaarden te stimuleren en jockeys op te leiden;

5° de controles op het koersverloop, hieronder begrepen de aanstelling van een college van koerscommissarissen, te organiseren;

6° een strategie van promotie en communicatie te voeren, onder meer via de media;

7° de acties van de bevoegde instanties inzake de bescherming van spelers op weddenschappen, dierenwelzijn en dopingpreventie te ondersteunen;

8° haar activiteiten met die van de andere federaties voor paardenwedrennen te coördineren.

[...]

HOOFDSTUK 3. – Vergunningen

[...]

Art. 14. Artikel 66 van het Wetboek op de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt vervangen door wat volgt :

§ 1. Het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen is onderworpen aan de voorafgaande machtiging van de federale Minister van Financiën of van zijn gedelegeerde.

§ 2. Het Vlaamse Gewest bepaalt de soorten weddenschappen op paardenwedrennen die op haar grondgebied plaatsvinden, enkel de volgende weddenschappen op paardenwedrennen zijn toegestaan :

1° de ‘ onderlinge ’ weddenschappen op paardenwedrennen die in het Vlaams 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 aanvragen tot voorafgaande machtiging voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen moeten worden ingediend bij de Vlaamse regering. De Vlaamse regering brengt over deze aanvragen een advies uit dat zij overmaakt aan de federale Minister van Financiën. De aanvrager wordt tegelijk met deze overmaking in kennis gesteld van het advies van de Vlaamse regering.

De federale Minister van Financiën beoordeelt de aanvragen en de adviezen die door de Vlaamse regering werden overgemaakt op basis van de volgende criteria :

1° het gevaar dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele of een deel van de bevolking kunnen betekenen;

2° de zorg voor een effectieve en efficiënte invordering van de belasting op de weddenschappen.

Binnen de drie maanden na de overmaking van de aanvraag en het advies neemt de federale Minister van Financiën een beslissing over het al dan niet toekennen van de voorafgaande machtiging. Deze beslissing wordt ter kennis gebracht aan de verzoeker en aan de Vlaamse regering.

In geval van een negatief advies vanwege de Vlaamse regering zal de machtiging niet worden uitgereikt. Een positief advies vanwege de Vlaamse regering vermeldt de geldigheidsduur en de eventuele voorwaarden van de door de federale Minister van Financiën uit te reiken vergunning.

Bij gebreke aan beslissing van de federale Minister van Financiën binnen de drie maanden na overmaking van de aanvraag en het positief advies van de Vlaamse regering, wordt de vergunning geacht te zijn toegekend.

De Vlaamse regering bepaalt, na overleg met de federale Minister van Financiën, de vorm van de vergunningen en de modaliteiten met betrekking tot de procedure tot het bekomen van de vergunning.

Art. 15. De federatie is ertoe gemachtigd om, binnen de voorwaarden zoals omschreven in het beheerscontract, namens de Vlaamse regering :

1° de vergunningen uit te reiken voor de opening van een paardenwedrenbaan en voor het organiseren van paardenwedrennen;

2° kennis te nemen van de aanvragen tot voorafgaande vergunning voor het aannemen van weddenschappen, hierover een advies uit te brengen en dit advies voor te leggen aan de federale Minister van Financiën.

De federatie controleert de naleving van de voorwaarden, die door haar aan de vergunningen worden verbonden.

Bij weigering, schorsing of intrekking van een vergunning voor de opening van een paardenwedrenbaan en voor het organiseren van paardenwedrennen, kan de aanvrager of houder van de vergunning beroep aantekenen bij de Vlaamse regering volgens de procedure die door de Vlaamse regering wordt bepaald.

Wanneer de federatie vaststelt dat een houder van een vergunning voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen zich niet houdt aan de aan de door de federatie aan de vergunning gekoppelde voorwaarden, dan geeft de federatie hiervan kennis aan de federale Minister van Financiën. De federale Minister van Financiën is er dan toe gehouden de vergunning in te trekken, binnen de maand na de kennisgeving door de federatie. Bij gebreke aan intrekking door de federale Minister van Financiën binnen deze termijn, dan wordt de vergunning geacht van rechtswege te zijn vervallen. De federatie stelt hiervan de houder van de vergunning in kennis.

Art. 16. § 1. De vergunningen voor de opening van een paardenwedrenbaan en voor het organiseren van paardenwedrennen worden verleend hetzij voor een bepaald tijdperk, hetzij tot intrekking. Zij kunnen te allen tijde worden ingetrokken, zonder opzegging, noch vergoeding.

§ 2. De vergunningen voor het aannemen van weddenschappen worden, na advies van de Vlaamse regering, verleend door de federale Minister van Financiën, hetzij voor een bepaald tijdperk, hetzij tot intrekking. De Vlaamse regering bepaalt de geldigheidsduur van de vergunning.

De Vlaamse regering bepaalt, na overleg met de federale Minister van Financiën, de modaliteiten voor de procedure van intrekking.

[...]

HOOFDSTUK 5. - Verplichte financiële bijdrage voor de totalisator, de bookmakers en de wedkantoren

Art. 20. De vergunningen voor de totalisator, de bookmakers en de wedkantoren zijn gebonden aan de verplichting om een uniforme, niet-discriminerende, transparante en solidaire bijdrage aan de sector te leveren. De bijdrage aan de sector wordt geregeld in een protocol tussen de federatie en de disciplines.

HOOFDSTUK 6. - Totalisator

Art. 21. De federale Minister van Financiën geeft, na advies van de Vlaamse regering en conform de procedure vervat in artikel 14, eerste lid, § 3, een vergunning aan een totalisator, die belast wordt met de exploitatie van de weddenschappen op alle paardenwedrennen in het Vlaamse Gewest, en dit voor rekening van de renverenigen.

Het advies van de Vlaamse regering zal worden verleend op basis van een private aanbesteding na verzoek tot een aanbod.

Art. 22. In de concessievoorwaarden van de totalisator wordt vastgelegd dat de brutomarge van de ‘weddenschappen op de renbaan’ terugvloeit naar de organiserende renvereniging.

Art. 23. In de concessievoorwaarden van de totalisator wordt vastgelegd dat een gedeelte van de brutomarge van de ‘weddenschappen buiten renbaan’ terugvloeit naar de organiserende renvereniging.

HOOFDSTUK 7. - Bookmakers

Art. 24. De federale Minister van Financiën geeft, na advies van de Vlaamse regering conform de procedure vervat in artikel 14, eerste lid, § 3, vergunningen aan de bookmakers die, op voorstel van de organiserende renvereniging, de toestemming krijgen om weddenschappen te aanvaarden op de paardenwedrennen op de renbaan.

Weddenschappen door bookmakers worden geregistreerd in een controleerbaar geïnformatiseerd systeem.

Art. 25. In de vergunningsvoorwaarden wordt vastgelegd dat 7% van de omzet terugvloeit naar de organiserende renvereniging.

HOOFDSTUK 8. - Wedkantoren

Art. 26. De federale Minister van Financiën reikt, na advies van de Vlaamse regering, conform de procedure vervat in artikel 14, eerste lid, § 3, vergunningen uit aan de wedkantoren die in het Vlaamse Gewest weddenschappen aannemen op de buitenlandse paardenwedrennen.

Art. 27. In de vergunningsvoorwaarden wordt vastgelegd dat 5 % van de omzet terugvloeit naar de organiserende renverenigingen.

HOOFDSTUK 9. - De belastingen op de weddenschappen

[...]

Art. 29. Het aandeel van de winnaars mag niet minder dan 50 % van de inzetten bedragen.

De federatie kan in de licenties die zij toekent het percentage bepalen dat maximaal aan de winnaars toekomt, overeenkomstig de regels die dienaangaande vastgelegd worden in het beheerscontract ».

B.4. De verzoekende partijen voeren aan dat die bepalingen strijdig zijn met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheid tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten doordat zij niet kunnen worden verantwoord door de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake sport, noch door de bevoegdheden van de gewesten met betrekking tot de belasting op spelen en weddenschappen of inzake landbouw of economie, en houden staande dat de bepalingen die zij aanvechten betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

B.5. De artikelen 4, 9°, en 6, § 1, V, en VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepalen :

« Art. 4. De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59*bis*, § 2, 1°, [thans artikel 127, § 1, eerste lid, 1°] van de Grondwet zijn :

[...]

9° De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens;

[...]

Art. 6. § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107*quater* [thans artikel 39] van de Grondwet zijn :

[...]

V. Het landbouwbeleid en de zeevisserij, onverminderd de federale bevoegdheid inzake :

1° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

2° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

3° de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers;

4° het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging.

Het akkoord van de betrokken gewestregeringen is vereist voor de maatregelen van de federale overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.

VI. Wat de economie betreft :

1° Het economisch beleid;

[...] ».

B.6. De artikelen 3, 4, § 1, en 5, §§ 3 en 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepalen :

« Art. 3. Volgende belastingen zijn gewestelijke belastingen :

1° de belasting op de spelen en weddenschappen;

[...]

Deze belastingen zijn onderworpen aan de bepalingen van de artikelen 4, 5, 8 en 11.

Art. 4. § 1. De gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 4° en 6° tot 9° bedoelde belastingen te wijzigen.

[...]

Art. 5. [...]

§ 3. Tenzij het gewest er anders over beslist, zorgt de Staat met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels kosteloos voor de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en 10° tot 12° bedoelde belastingen voor rekening van en in overleg met het betrokken gewest. Vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van notificatie van

de gewestregering aan de federale regering van de beslissing tot het zelf verzekeren van de dienst van de betrokken belastingen, zorgt het betrokken gewest voor de dienst van deze belastingen. De overheveling van de dienst van de belastingen naar een gewest kan slechts per groep van belastingen geschieden :

- de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 3°, bedoelde belastingen;
- de in artikel 3, eerste lid, 5°, bedoelde belasting;
- de in artikel 3, eerste lid, 4° en 6° tot 8°, bedoelde belastingen;
- de in artikel 3, eerste lid, 10° tot 12° bedoelde belastingen.

De gewesten staan ten minste tot en met 31 december 2003 in voor de dienst van de belastingen waarvoor zij reeds vóór de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten instonden.

Zolang de federale overheid de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en 10° tot 12°, bedoelde belastingen verzekert, wordt de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen inzake voormelde gewestelijke belastingen bepaald in het in artikel 1*bis* bedoelde samenwerkingsakkoord.

[...]

§ 4. De gewesten zijn bevoegd voor de vaststelling van de administratieve procedureregels met betrekking tot de in artikel 3 bedoelde belastingen met ingang van het begrotingsjaar vanaf hetwelk zij de dienst van de belastingen verzekeren ».

B.7. De Grondwetgever en de bijzondere wetgever moeten worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden, tenzij zij er anders over hebben beschikt.

B.8. De decreetgever vermag normerend op te treden inzake paardenwedrennen indien de maatregelen die hij aanneemt binnen de grenzen blijven van de bevoegdheden die hem door de voormelde bijzondere wetten zijn toegekend. De doelmatigheid van zulke maatregelen impliceert noodzakelijkerwijs dat die activiteiten worden gecontroleerd en gereguleerd. De omstandigheid dat de door het bestreden decreet opgelegde verplichtingen een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kunnen hebben op een federale bevoegdheid, betekent niet dat de decreetgever zijn bevoegdheden zou hebben overschreden. Het komt hem meer bepaald toe de maatregelen te nemen die hij nuttig acht wanneer hij vaststelt, zoals te dezen, dat de sector van de paardenwedrennen een belangrijke

sociaal-economische sector is die een negatieve evolutie kent, zowel wat de werkgelegenheid betreft als het bedrag van de weddenschappen op de paardenwedrennen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1462/1, p. 2).

B.9. Bij de artikelen 5, 2° en 3°, 14 tot 16 en 20 tot 27 van het bestreden decreet wordt meer bepaald een stelsel ingesteld van vergunning, door de federale Minister van Financiën of zijn gemachtigde, voor het aannemen van weddenschappen op paardenwedrennen. De bevoegdheid van de Minister wordt begrensd doordat artikel 66, § 2, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, vervangen bij artikel 14 van het decreet, de soorten weddenschappen bepaalt die kunnen worden toegestaan, doordat het voorafgaand advies van de Vlaamse Regering over de aanvraag tot vergunning bindend is voor de Minister indien het negatief is (artikel 66, § 3, vierde lid), doordat het positief advies van de Vlaamse Regering leidt tot het uitreiken van de vergunning indien de Minister zich niet uitspreekt binnen de termijn die in het decreet is vastgelegd (artikel 66, § 3, vijfde lid), en doordat de Minister de aanvragen en de adviezen van de Vlaamse Regering moet beoordelen op basis van criteria die in het decreet zijn bepaald, namelijk, enerzijds, « het gevaar dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele of een deel van de bevolking kunnen betekenen » en, anderzijds, « de zorg voor een effectieve en efficiënte invordering van de belasting op de weddenschappen » (artikel 66, § 3, tweede lid).

De vergunningen die door de Minister worden verleend, zijn bovendien afhankelijk van de betaling, door de totalisator (artikelen 21 tot 23), de bookmakers (artikelen 24 en 25) en de wedkantoren (artikelen 26 en 27), van bijdragen (artikel 20) die door de v.z.w. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen worden gecentraliseerd en herverdeeld (artikel 5, 3°).

B.10. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de vraag of hun respectieve bevoegdheden inzake sport, landbouw en economie de gemeenschappen en de gewesten in staat stellen maatregelen te nemen met betrekking tot de paardenwedrennen, stelt het Hof vast dat de in het geding zijnde bepalingen te dezen betrekking hebben op de vergunning voor weddenschappen op paardenwedrennen, en niet op de vergunning voor paardenwedrennen op zich.

B.11. Zulke maatregelen behoren niet tot de beroepssport, noch tot de sport voor liefhebbers, bevoegdheden die artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

hervorming der instellingen aan de gemeenschappen toevertrouwt door lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens bij de culturele aangelegenheden onder te brengen. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap (waarvan artikel 2, eerste lid, 9°, die aangelegenheden beoogde met dezelfde bewoordingen als artikel 4, 9°, van de voormelde bijzondere wet van 1980) wordt overigens aangegeven dat de wetgever de reglementering van weddenschappen daarvan heeft willen uitsluiten (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 400, p. 6).

B.12. Dergelijke maatregelen behoren evenmin tot het landbouwbeleid waarvoor de gewesten bevoegd zijn krachtens artikel 6, § 1, V, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, en dat, onder voorbehoud van de uitzonderingen die erin zijn vermeld, volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling, het overleg over en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid omvat, alsook de normen met betrekking tot de kwaliteit van de grondstoffen en van de plantaardige en dierlijke producten wanneer het niet gaat om de veiligheid van de voedselketen, de compensatiemaatregelen voor activiteitsvermindering van landbouwers, of de structurele steun (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 709/7, pp. 4 en volgende).

B.13. De belasting op spelen en weddenschappen is weliswaar een gewestelijke belasting krachtens artikel 3 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, maar de gewestelijke bevoegdheid is te dezen beperkt tot het vaststellen van de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen van de belasting. De gewestelijke overheid is overigens alleen bevoegd voor de vaststelling van de administratieve procedureregels met betrekking tot die belasting vanaf het ogenblik waarop zij de dienst ervan verzekert (artikel 5, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989), wat op dit ogenblik niet het geval is.

De bestreden bepalingen strekken daarentegen ertoe de beoordeling door de federale Minister van Financiën te begrenzen in een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Het is immers die laatste die bevoegd is om de spelen en weddenschappen te regelen, om de voorwaarden te bepalen waaronder de door haar toegestane activiteiten kunnen worden uitgeoefend, en om de controle te organiseren die noodzakelijk is wegens het gevaarlijke karakter van die activiteiten.

De gewestwetgever kan weliswaar fiscale maatregelen nemen die een weerslag zouden kunnen hebben op het gedrag van de belastingplichtigen, want dat is een mogelijk neveneffect van elke maatregel van die aard; maar hij zou daardoor de uitoefening van de federale bevoegdheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk mogen maken.

Aangezien uit het nieuwe artikel 66, § 3, blijkt dat de decreetgever maatregelen heeft aangenomen die betrekking hebben op het gevaar dat de weddenschappen op paardenwedrennen inhouden, schenden de bestreden bepalingen de bevoegdheidverdelende regels. Het is in dat verband van weinig belang dat die doelstelling al dan niet werd nagestreefd door de wetgever die een vroegere versie van die bepaling heeft aangenomen.

B.14. De Vlaamse Regering voert weliswaar aan dat de decreetgever geen afbreuk heeft willen doen aan de federale bevoegdheid om maatregelen te nemen die tot doel hebben de maatschappelijke gevaren verbonden aan kansspelen in te perken.

Het is juist dat meermaals werd verwezen naar de bevoegdheden van de federale overheid en van de kansspelcommissie (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1462/1, pp. 5 en 6, nr. 1462/3, p. 28, nr. 1462/7, pp. 8 en 9, en nr. 1462/11, p. 6); dat neemt echter niet weg dat de bestrijding van gokverslaving ook werd vermeld (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1462/3, pp. 12, 17 en 22, nr. 1462/7, p. 11, en nr. 1462/11, p. 6). Zo verklaarde een van de indieners van het voorstel van decreet het volgende in de commissie :

« [...] dat de grondwetgever dit nu eenmaal zo gewild heeft : hij heeft de economische bevoegdheid aan het Vlaamse Gewest gegeven en de morele bevoegdheid aan de federale overheid. Als de federale overheid nalaat om het morele aspect in te vullen - wat ze tot hertoe heeft gedaan - moet het gewest dat ook voor zijn rekening nemen. De spreker had gedacht dat de Raad van State dat zou gezegd hebben, maar dat is niet gebeurd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1462/7, p. 11).

B.15.1. De aangevochten maatregelen kunnen evenmin worden verantwoord door de toepassing, overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van impliciete bevoegdheden die de decreetgever zou mogen uitoefenen wanneer hij bepalingen aanneemt inzake economisch beleid.

Dan zou vereist zijn dat een zodanige regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest, dat de betrokken federale aangelegenheden zich tot een gedifferentieerde regeling lenen en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheden slechts marginaal is.

De weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheden kan niet als marginaal worden beschouwd omdat de weddenschappen op paardenwedrennen een belangrijk onderdeel vormen van de federale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen, en omdat de bestreden bepalingen ertoe strekken de beoordelingsbevoegdheid van de federale Minister aan voorwaarden te onderwerpen.

B.15.2. De omstandigheid dat de federale wetgever, voor de weddenschappen op paardenwedrennen, zou hebben voorzien in een specifiek stelsel op het gebied van kansspelen - hetzij in de artikelen 1965 en 1966 van het Burgerlijk Wetboek, hetzij door ze niet op te nemen in het toepassingsgebied van de wet van 7 mei 1999 -, of dat hij de regels die ervoor gelden zou hebben ingeschreven in algemenere bepalingen met betrekking tot de paardenwedrennen, impliceert niet dat die aangelegenheid voortaan kan behoren tot de bevoegdheden die de decreetgever kan uitoefenen inzake sport, landbouw of economie.

B.16. Die maatregelen zouden evenmin kunnen worden verantwoord door het ontbreken van een federale regelgeving voor die aangelegenheid, waarnaar wordt verwezen in de parlementaire voorbereiding van het decreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1462/1, p. 3, nr. 1462/3, p. 28, en nr. 1462/7, p. 11). In de veronderstelling dat het zou zijn aangetoond, rechtvaardigt zulk een verzuim geen bevoegdheidsoverschrijding.

B.17. Het middel is gegrond.

B.18. Aangezien de verzoekende partijen niet aangeven in welk opzicht artikel 5, 7^o, van het decreet strijdig zou zijn met de bepalingen die zij aanvoeren, zijn de middelen met betrekking tot dat artikel niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen 5, 2°, 14, 16, § 2, en 21 tot 28 en, voor zover zij betrekking hebben op de vergunning bedoeld in artikel 14, de artikelen 5, 3°, 15 en 20 van het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 « houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging aan 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 »;

- verwerpt voor het overige de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 30 juni 2005.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

L. Potoms

P. Martens