

Rolnummers 6585 en 6639
Arrest nr. 42/2018 van 29 maart 2018

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, ingesteld door de beroepsvereniging « Belgian Gaming Association » en door de nv « Casino de Spa » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 januari 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 januari 2017 heeft de beroepsvereniging « Belgian Gaming Association », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Depla, advocaat bij de balie te Brugge, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 september 2016).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 maart 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 maart 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wetsbepaling door de nv « Casino de Spa », de nv « Circus Belgium », de nv « Gambling Management » en de nv « Napoleon Games », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Picat en Mr. C. Hoogstoel, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6585 en 6639 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Molitor, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaak nr. 6585);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet en Mr. Y. Peeters, advocaten bij de balie te Brugge (in iedere zaak).

De verzoekende partij in de zaak nr. 6585 heeft een memorie van antwoord ingediend.

De Waalse Regering en de Ministerraad hebben ook een memorie van wederantwoord ingediend in de zaak nr. 6585.

Bij beschikking van 14 november 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 13 december 2017 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6639 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 13 december 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 17 januari 2018.

Op de openbare terechtzitting van 17 januari 2018 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Hoste, advocaat bij de balie te Brugge, *loco* Mr. R. Depla, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 6585;

- . Mr. C. Hoogstoel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6639;
- . Mr. C. Molitor, voor de Waalse Regering;
- . Mr. Y. Peeters, tevens *loco* Mr. J. Vanpraet, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Zaak nr. 6585

A.1. De « Belgian Gaming Association » is van oordeel het vereiste belang te hebben, omdat zij als erkende beroepsvereniging gebaat is bij een gunstige behandeling van haar leden. De vernietiging van de bestreden bepaling kan voor hen immers leiden tot een dubbel voordeel : een volwaardige financiering en dus betere werking van de Kansspelcommissie en lagere retributies. Die laatsten moeten dan immers in overeenstemming worden gebracht met de werkelijke kosten en momenteel is er een aanzienlijk surplus. Bovendien beschikt ze over de vereiste hoedanigheid krachtens de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen (hierna : wet van 31 maart 1898).

A.2. De Ministerraad werpt op dat de verzoekende partij niet over het vereiste belang beschikt om de bestreden bepaling aan te vechten, hetgeen ertoe leidt dat het beroep in de zaak nr. 6585 onontvankelijk is. Hij wijst er immers op dat artikel 10 van de wet van 31 maart 1898 slechts voorziet in de vereiste hoedanigheid voor de « Belgian Gaming Association » voor zover de bestreden bepaling de collectieve belangen van haar leden rechtstreeks en ongunstig kan raken, hetgeen niet het geval is. De bestreden bepaling verschuift de middelen binnen dezelfde overheid van het fonds van de Kansspelcommissie naar de algemene begroting. Die interne bestemmingswijziging creëert volgens hem geen rechtsgevolgen voor derden. Bijgevolg zou de bestreden bepaling slechts een eventuele en onrechtstreekse weerslag hebben op haar leden. Verder zou de « Belgian Gaming Association » de verkeerde bepaling viseren om het aangevoerde belang te hebben. Hij voegt er nog aan toe dat, indien het Hof de bestreden bepaling zou vernietigen, de rechtsgrond van de retributies onaangetast blijft. Hij stelt dat het door de verzoekende partij aangevoerde belang in werkelijkheid voortvloeit uit artikel 19 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna : Kansspelwet) en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, en dus niet uit de bestreden bepaling.

Zaak nr. 6639

A.3. De nv « Casino de Spa » en anderen zijn van oordeel het vereiste belang te hebben, omdat zij als houders van vergunningen retributies ter financiering van de Kansspelcommissie moeten betalen. In ruil daarvoor verwachten ze een goede werking van de Kansspelcommissie, de bestaansreden en tegenprestatie van

de retributies. De bestreden bepaling brengt volgens de verzoekende partijen die werking in het gedrang door middelen van het fonds van de Kansspelcommissie te verschuiven naar de algemene begroting. De verzoekende partijen stellen dat de vernietiging ervan dan ook rechtstreekse en gunstige gevolgen zou hebben.

A.4. De Ministerraad werpt op dat de verzoekende partijen niet over het vereiste belang beschikken om de bestreden bepaling aan te vechten, hetgeen ertoe leidt dat het beroep in de zaak nr. 6639 onontvankelijk is. Hij benadrukt dat het rechtens vereiste belang inhoudt dat de bestreden bepaling de situatie van de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig kan raken. De bestreden bepaling verschuift de middelen binnen dezelfde overheid van het fonds van de Kansspelcommissie naar de algemene begroting, hetgeen geen rechtsgevolgen voor derden meebrengt. Bijgevolg zou de bestreden bepaling volgens hem slechts een eventuele en onrechtstreekse weerslag hebben op de verzoekende partijen. Hij voert nog aan dat de verzoekende partijen om de in A.2 vermelde redenen een verkeerde bepaling viseren om het aangevoerde belang te hebben. Tot slot onderstreept hij dat de verzoekende partijen inderdaad belang hebben bij een goede werking van de Kansspelcommissie, maar dat die goede werking verzekerd zal blijven. Hij wijst erop dat de interne bestemmingswijziging die uit de bestreden bepaling voortvloeit, slechts overschotten betreft.

Ten aanzien van de middelen

Ten aanzien van het eerste middel in zaak nr. 6585 en het eerste middel in zaak nr. 6639

A.5.1. De verzoekende partij in zaak nr. 6585, het Waalse Gewest en de verzoekende partijen in zaak nr. 6639 voeren aan dat de bestreden bepaling artikel 177 van de Grondwet en artikel 3, 1^o, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, op zichzelf en in samenhang gelezen met de artikelen 4, 5 en 11 van diezelfde wet, schendt, omdat de federale overheid belastingen heft die onder de exclusieve bevoegdheid van de gewesten vallen.

A.5.2. De verzoekende partij in zaak nr. 6585 stelt dat er sprake is van een belasting doordat een redelijke band tussen de retributie en de kosten van de Kansspelcommissie ontbreekt. Een retributie moet immers in een redelijke verhouding staan tot de kosten van de tegenprestatie in het belang van de heffingsplichtige. Zij wijst erop dat de uitgaven veel lager zijn dan de geïnde retributies, met grote overschotten tot gevolg. Zij merkt op dat de federale overheid die overschotten niet aanwendt voor de werking van de Kansspelcommissie, maar ze steevast overhevelt naar de algemene begroting, zoals de 15 618 000 euro bij de bestreden bepaling. Het Waalse Gewest is dan ook van oordeel dat de overschotten andere doeleinden dienen. Die overheveling impliceert volgens de verzoekende partij dat de bijdrage niet langer als een retributie kan worden beschouwd. Zij wijst er bovendien op dat het een bewuste begrotingstechniek betreft zodat de doorstorting invloed heeft op de kwalificatie als retributie. Volgens haar betreft het een belasting op spelen en weddenschappen, die thans onder de exclusieve bevoegdheid van de gewesten valt. De begrotingstechniek waarbij de bestreden bepaling die overschotten overhevelt naar de algemene begroting zou dan ook niet mogelijk zijn zonder de bevoegdheidsverdelende regels te schenden.

A.5.3. Het Waalse Gewest en de verzoekende partijen in zaak nr. 6639 bevestigen de in A.5.2 vermelde argumenten en benadrukken dat band met de kosten essentieel is.

A.5.4.1. De Ministerraad werpt in hoofdorde de onbevoegdheid van het Hof op. Hij wijst erop dat de federale overheid retributies kan heffen ter financiering van de Kansspelcommissie en dat die heffing slechts aan twee voorwaarden moet voldoen. Ten eerste moet er een tegenprestatie zijn ten voordele van de heffingsplichtige, *in casu* de werkzaamheden van de Kansspelcommissie. Ten tweede moet het bedrag van de heffing zich redelijk verhouden tot de kosten van die tegenprestatie, maar volgens hem is het Hof niet bevoegd om daarover te oordelen. Het bedrag van de heffing zit volgens de Ministerraad immers vervat in uitvoeringsbesluiten van artikel 19 van de Kansspelwet.

A.5.4.2. Het Waalse Gewest stelt dat het Hof wel bevoegd is om te oordelen over de redelijke verhouding tussen enerzijds het bedrag van de heffing en anderzijds de kosten van de tegenprestatie. Ten eerste omdat het bedrag bij een wettelijke norm dient te worden bekrachtigd. Ten tweede omdat het Hof in elk geval uit de wetskrachtige bepalingen kan afleiden dat de retributies onevenredig hoog zijn in vergelijking met de kosten.

A.5.5. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat de bestreden bepaling geen afbreuk doet aan het redelijk verband tussen de bijdrageverplichting en de kosten van de Kansspelcommissie. Volgens hem raakt de bestreden bepaling niet aan de regel in artikel 19 van de Kansspelwet dat vergunninghouders enkel moeten bijdragen in de kosten van de Kansspelcommissie. Dat de begroting van de Kansspelcommissie een overschot vertoont, betekent volgens hem immers niet dat er een kennelijke wanverhouding is. Hij is van oordeel dat de retributies niet gelijk moeten zijn aan de werkelijke kosten, maar er ongeveer mee moeten overeenstemmen, d.i. niet kennelijk overdreven zijn. Als de uitgaven dan uiteindelijk lager zijn dan de inkomsten, heeft een doorstorting van een overschot naar de algemene begroting volgens hem geen invloed op de kwalificatie als retributie.

Ten aanzien van het tweede middel in zaak nr. 6585

A.6.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6585 voert aan dat de bestreden bepaling artikel 174 van de Grondwet de artikelen 3, 1°, 4, 5, 11 en 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en de artikelen 60 en 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de compatibiliteit van de federale Staat schendt.

A.6.2. Volgens haar miskent de wetgever het universaliteitsbeginsel en het beginsel van de niet-toewijzing van ontvangsten, volgens hetwelk de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven. In een eerste beweging int de federale overheid immers de ontvangsten van de heffing in het afzonderlijk fonds van de Kansspelcommissie zonder deze dus op te nemen in de algemene begroting. Vervolgens belanden diezelfde ontvangsten alsnog bij de algemene uitgaven. De verzoekende partij is derhalve van oordeel dat de federale overheid specifieke, toegewezen ontvangsten dus doelbewust niet voor specifieke uitgaven aanwendt, waardoor de vergunninghouders in werkelijkheid belastingen betalen.

A.6.3. De Ministerraad stelt enerzijds dat het middel onontvankelijk is omdat het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen aan artikel 174 van de Grondwet en de artikelen 60 en 62 van de wet van 22 mei 2003, omdat die bepalingen noch in artikel 142 van de Grondwet, noch in artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zijn vermeld. In ondergeschikte orde is hij van oordeel dat artikel 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten het universaliteitsbeginsel voor de deelstaten bevat en bijgevolg niet kan worden geschonden door de federale overheid. De Ministerraad vindt het verder onduidelijk hoe het beginsel van niet-toewijzing van ontvangsten geschonden kan worden door de ontvangsten over te dragen naar de algemene begroting, bestemd voor de algemene uitgaven. Tot slot betwist de Ministerraad om de aangaande het eerste middel uiteengezette redenen het uitgangspunt van de verzoekende partij dat het om belastingen gaat.

Ten aanzien van het derde middel in zaak nr. 6585 en het tweede middel in zaak nr. 6639

A.7.1 De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6585 en 6639 voeren aan dat de bestreden bepaling de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet en artikel 3, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, in samenhang gelezen met de artikelen 4, 5 en 11 van die wet, schendt.

A.7.2. Volgens de verzoekende partijen miskent de wetgever het fiscaal wettigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Zij voeren, zoals werd uiteengezet ten aanzien van het eerste middel, aan dat de retributies in werkelijkheid belastingen zijn. Dat betekent niet alleen dat de federale overheid onbevoegd is, vermits enkel de gewesten spelen en weddenschappen mogen belasten, maar ook dat de belastingplichtige vergunninghouder niet zoals andere belastingplichtigen de waarborg van het optreden van een democratische beraadslagende vergadering geniet.

A.7.3. De Ministerraad wijst erop dat de bestreden bepaling geen belasting invoert en het fiscaal wettigheidsbeginsel bijgevolg niet kan schenden. Het gaat immers louter om een interne bestemmingswijziging van middelen binnen dezelfde overheid, niet om een belastinggrondslag, -tarief, -vrijstelling of -vermindering.

A.7.4. Bovendien stelt de Ministerraad dat het fiscaal wettigheidsbeginsel in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet enkel van toepassing is op belastingen en niet op retributies, zoals de heffing ingesteld bij artikel 19 van de Kansspelwet. Voor retributies volstaat dat de wetgever de belastinggrondslag en eventuele vrijstelling

vaststelt, waaraan te dezen voldaan is in artikel 19. De bestreden bepaling doet daar volgens de Ministerraad geen afbreuk aan.

Ten aanzien van het vierde middel in zaak nr. 6585 en het eerste middel in zaak nr. 6639

A.8.1. Het Waalse Gewest en de verzoekende partijen in de zaak nr. 6639 voeren aan dat de bestreden bepaling artikel 143, § 1, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, schendt.

A.8.2. Volgens hen mogen uitsluitend de gewesten spelen en weddenschappen belasten, zodat de bestreden bepaling eveneens de federale loyauteit schendt. Het Waalse Gewest stelt dat de bestreden bepaling het federale loyauteitsbeginsel schendt omdat de federale retributie de gewestelijke fiscale bevoegdheid inzake spelen en weddenschappen onmogelijk maakt of sterk bemoeilijkt. Door onevenredig hoge retributies te heffen, zou de federale overheid de bijdragemogelijkheden van de belastingplichtigen op gewestelijk niveau verminderen.

A.8.3. De Ministerraad herhaalt dat de bijdrage van de vergunninghouder een retributie betreft. Hij merkt nog op dat niet wordt aangetoond dat de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid onmogelijk of buitengewoon moeilijk wordt gemaakt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. Als onderdeel van de door de wetgever genomen maatregelen om de bescherming van het publiek en de controle op de kansspelensector te versterken (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, pp. 31-32) werd de Kansspelcommissie opgericht (artikel 9 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers; hierna : Kansspelwet).

B.1.2. Die commissie « ziet toe op de naleving van de wet en van de vereisten waaraan de toekenning van een vergunning is onderworpen. Over de uitvoering van de wet verleent zij advies aan de minister van Justitie, aan de minister van Financiën, aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de minister van Economische Zaken. Zij geeft vergunningen af aan de aanvrager die aan de vereisten voldoet en kan zo nodig waarschuwingen uitspreken, de vergunning voor een bepaalde tijd schorsen of intrekken en een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen opleggen » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-419/17, pp. 32-33).

B.1.3. Om in de financiering van die commissie te voorzien, werd door de wetgever een fonds van de Kansspelcommissie bij de begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie ingesteld (artikel 19 van de Kansspelwet).

B.2.1. Artikel 19 van de Kansspelwet bepaalt :

« § 1. De oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de commissie en haar secretariaat komen volledig ten laste van de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, G1 en G2.

De bijdrage van de vergunninghouder klasse F2 is verschuldigd door de houder van de vergunning klasse F1 voor wiens rekening de weddenschappen worden aangenomen.

Voor de houders van een vergunning klasse C en F2 dient de bijdrage te worden betaald vóór de vergunning wordt toegekend. Het bedrag ervan komt overeen met dat van een bijdrage die de volledige duur van de vergunning dekt.

De jaarlijkse bijdrage aan de FOD Economie bedoeld in artikel 20, § 1, van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen evenals de bijdrageverhoging bedoeld in artikel 20*bis*, vierde lid, van dezelfde wet, zijn ten laste van de kansspelinrichtingen.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de bijdrage van de houders van een vergunning klasse A, B, C en E in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie alsook de jaarlijkse bijdrage en, desgevallend, de bijdrageverhoging aan de FOD Economie verschuldigd door de kansspelinrichtingen.

De Koning legt aan de wetgevende kamers een ontwerp van wet voor dat gericht is op de bekrachtiging van het besluit uitgevaardigd ter uitvoering van het vorige lid.

§ 2. In het kader van de begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie wordt een fonds van de kansspelcommissie ingesteld. Het fonds wordt gespijsd met de retributies bedoeld in § 1, die de houders van vergunningen van de klassen A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, G1 en G2 betalen als bijdrage in de oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de commissie en van het secretariaat ervan ».

B.2.2. De parlementaire voorbereiding bij artikel 19 bevat de volgende toelichting :

« De werkings-, personeels- en inrichtingskosten van de commissie worden gedragen door de spelsector op de wijze bepaald door de Koning.

Deze regeling is geïnspireerd door de bepalingen van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. De Raad van State stelt dat deze financiering niet beschouwd kan worden als een retributie maar dat het gaat om een belasting die de federale staat in staat stelt om de werking van het gerecht te

verbeteren. Daarenboven is volgens de Raad van State de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, krachtens artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, een gewestelijke belasting. Volgens de Regering is het doel van het wetsontwerp het scheppen van een legaal kader voor (gedoogde) kansspelinrichtingen en het uitbouwen van een nationaal, coherent spelbeleid. De kansspelcommissie treedt daarbij op als een onafhankelijke administratieve advies-, beslissings- en controleoverheid en heeft als dusdanig een spilfunctie. Het lijkt dan ook logisch dat diegenen die van het nieuwe rechtskader en het werk van de commissie genieten, bijdragen in de lasten van de commissie door betaling van de facturatie van de door de commissie gemaakte kosten. Dat het wetsontwerp beoogt de spelers een minimale sociale bescherming te bieden en de gemeenschap te behoeden voor de nadelige gevolgen van een ontregeling van de markt van de kansspelen en eventuele onwettige praktijken is evenzeer een bescherming van de beroepsbelangen van de exploitanten van de betrokken speelinrichtingen. Zij hebben er alle belang bij dat kansspelen en de exploitatie ervan op een conforme en gecontroleerde wijze worden georganiseerd. *In casu* gaat het dan ook niet om een belasting » (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-419/4, p. 33).

B.2.3. Ter uitvoering van artikel 19 van de Kansspelwet wordt bij koninklijk besluit per kalenderjaar het bedrag van de voormelde bijdrage bepaald, gevolgd door een bekrachtiging ervan bij wet.

B.2.4. De wetgever heeft zodoende voor wat de inkomstenzijde betreft, de houders van de vergunningen voor de exploitatie van kansspelen een financiële bijdrage opgelegd. De aldus jaarlijks ontvangen bijdragen worden opgenomen in de middelenbegroting, in het bijzonder in het fonds van de Kansspelcommissie, eveneens bekend als het begrotingsprogramma 12-62-5. Met die ontvangen bijdragen dienen de kosten van de oprichting, het personeel en de werking van de commissie en het secretariaat ervan te worden gedekt. Die eenmalige of vaste kosten worden in de algemene uitgavenbegroting opgenomen. Meer in het bijzonder worden daarvoor kredieten toegewezen aan het fonds van de Kansspelcommissie.

B.3. In tegenstelling tot de gewone begrotingsprogramma's blijven kredieten in een begrotingsfonds die op het einde van het begrotingsjaar niet zijn opgebruikt, bewaard (artikel 62, § 2, van de wet van 22 mei 2003 « houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat »), hetgeen toelaat dat het saldo van het fonds en derhalve de in het fonds beschikbare middelen kunnen oplopen. Uit het voormelde artikel volgt dat er, behoudens een afwijkende wettelijke bepaling, geen middelen kunnen worden onttrokken aan het fonds.

Uit het voorgaande volgt dat, wat het fonds van de Kansspelcommissie betreft, het beginsaldo en de ontvangsten van het begrotingsjaar, namelijk de jaarlijkse bijdragen van de vergunninghouders, gezamenlijk, in voorkomend geval verminderd met de middelen die bij wet worden gedesaffecteerd, de beschikbare middelen in het fonds uitmaken.

B.4. Het Rekenhof stelde bij zijn audit van de werking van de Kansspelcommissie vast dat de beschikbare middelen systematisch niet worden aangewend (verslag van het Rekenhof van 2 mei 2013 betreffende de werking van de Kansspelcommissie, www.ccrek.be, p. 52), hetgeen leidt tot zogenaamde overschotten in het fonds. Uit de recente beschikbare cijfers blijkt ook dat de inkomsten van het begrotingsfonds per begrotingsjaar variëren tussen 9,0 (*Belgisch Staatsblad*, 30 december 2015, p. 80308) en 9,9 miljoen euro (*Belgisch Staatsblad*, 29 december 2016, p. 90926) en dat de geraamde uitgaven niet boven 9,0 miljoen euro uitkomen (*Belgisch Staatsblad*, 29 december 2016, p. 91399), hetgeen toelaat het saldo van de beschikbare middelen verder te laten toenemen.

B.5. Bij de bestreden wet heeft de wetgever voor verschillende begrotingsprogramma's, waaronder het fonds van de Kansspelcommissie, de initiële raming van de uitgaven voor het begrotingsjaar 2016, de beschikbare middelen en de machtiging om tot uitgaven over te gaan bijgestuurd.

B.6. Artikel 2.12.3 van de bestreden wet bepaalt :

« Artikel 2.12.7 van de wet van 18 december 2015 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 wordt vervangen als volgt :

‘ In afwijking van artikel 62, § 2, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat, worden de beschikbare middelen van het Fonds van de Kansspelcommissie (programma 12-62-5), tot beloop van een bedrag van 15.618.000 euro, van bestemming veranderd en bij de algemene middelen van de Schatkist gevoegd. ’ ».

B.7. De bestreden bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

« Deze bepaling maakt het mogelijk 15 618 000 EUR van de beschikbare middelen van het Fonds van de Kansspelcommissie te desaffacteren en toe te wijzen aan de algemene middelen van de Schatkist » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1805/001, p. 47).

Die begrotingsoperatie blijkt ook uit de bij het ontwerp gevoegde tabel :

Programma	BENAMING VAN HET FONDS Oorsprong of bestemming van de middelen	Initiële begroting 2016	Aanpassing	Aangepaste begroting 2016
12-62-5	FONDS VAN DE KANSSPELCOMMISSIE (ART. 19 VAN DE WET VAN 7 MEI 1999)			
	- Saldo op 1 januari	23.565	1.146	24.711
		28.407	195	28.602
	- Ontvangsten van het lopende jaar	8.177	205	8.362
	- Desaffectatie/Reaffectatie van middelen	-290	-15.618	-15.908
		-290	-15.618	-15.908
	- Beschikbaar tijdens het lopend jaar	31.452	-14.267	17.185
		36.294	-15.218	21.076
	- Uitgaven van het jaar	7.887		7.887
		7.887		7.887
	- Saldo van het organiek fonds op 31 december	23.565	-14.267	9.298
		28.407	-15.218	13.189

(bedragen in 1.000 euro; *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1805/002, p. 647).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.8. De Grondwet en de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.9.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6585, de beroepsvereniging « Belgian Gaming Association », heeft, luidens punt 3 van deel A van haar statuten (bekendgemaakt in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* van 10 februari 2010), « de ontwikkeling en de coördinatie van de beroepsbelangen van haar leden, evenals de behartiging van hun belangen alsmede de verbetering van het beheer van hun beroepsactiviteiten » tot doel. Die beroepsvereniging in de zin van de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen groepeert aanbieders van geautomatiseerde kansspelen (punt 1 van deel B van de voormelde statuten).

Een beroepsvereniging heeft, krachtens artikel 10 van die wet, de vereiste hoedanigheid om bepalingen aan te vechten die de belangen van haar leden rechtstreeks en ongunstig kunnen raken.

B.9.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6639 zijn vergunninghouders en betalen jaarlijks een financiële bijdrage aan het fonds van de Kansspelcommissie om de kosten die verband houden met die commissie te dekken.

B.10.1. De bestreden bepaling strekt ertoe 15 618 000,00 euro van de beschikbare middelen van het fonds van de Kansspelcommissie te desaffecteren en toe te wijzen aan de algemene middelen van de Schatkist.

B.10.2. Aangezien de kwalificatie van de bijdrage van de exploitanten aan het fonds - als een retributie of als een belasting - het onderzoek van het belang kan beïnvloeden, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Ten aanzien van de middelen

B.11. De Ministerraad werpt op dat het eerste middel in de zaken nrs. 6585 en 6639 en het tweede middel in de zaak nr. 6585 niet ontvankelijk zijn wegens de onbevoegdheid van het Hof.

B.12. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op

de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.13. Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij afgeleid zijn uit een schending van één of meerdere van de in B.12 vermelde normen.

B.14. Het eerste middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van artikel 177 van de Grondwet en artikel 3, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, in samenhang gelezen met de artikelen 4, 5 en 11 van diezelfde wet.

B.15.1. Artikel 177 van de Grondwet bepaalt :

« Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de gewesten.

De Gewestparlementen regelen, elk voor zich, de bestemming van hun ontvangsten bij de in artikel 134 bedoelde regelen ».

B.15.2. Ter uitvoering van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet bepaalt artikel 1, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten :

« Onverminderd artikel 170, § 2, van de Grondwet, gebeurt de financiering van de begroting van het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, door :

1° niet fiscale ontvangsten;

2° fiscale ontvangsten als bedoeld in deze wet;

3° ontvangsten uit de uitoefening van de fiscale autonomie inzake de personenbelasting als bedoeld in titel III/1;

4° toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen en heffingen;

5° federale dotaties;

6° een mechanisme van nationale solidariteit;

7° voor de periode van 2015 tot en met 2033, een overgangsmechanisme;

8° leningen ».

B.16.1. Artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt :

« 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 ».

B.16.2. Artikel 4, § 1, van die bijzondere wet bepaalt :

« 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 ».

B.16.3. Artikel 5 van dezelfde bijzondere wet bepaalt :

« § 1. De in artikel 3 bedoelde belastingen worden aan de gewesten toegewezen in functie van hun lokalisatie.

§ 2. Voor de toepassing van § 1 worden deze belastingen geacht als volgt te zijn gelokaliseerd :

1° de belasting op de spelen en weddenschappen : op de plaats waar de spelen plaatsvinden en de weddenschappen worden aangegaan;

[...] ».

B.17.1. Wanneer de in B.2 vermelde bijdrage wordt beschouwd als een belasting, is de gewestwetgever bevoegd op grond van artikel 3, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, wat de in artikel 4, § 1, van die bijzondere wet bedoelde aspecten betreft.

De federale wetgever is van zijn kant, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 34/2018 van 22 maart 2018, bevoegd om de belastbare materie van die belasting te bepalen, bij een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet. De wijziging van de bestemming van de opbrengst van die belasting vergt een wijziging van de voormelde bepalingen van de bijzondere financieringswet.

B.17.2. Wanneer de in B.2 vermelde bijdrage wordt beschouwd als een retributie, komt het aan de materieel bevoegde wetgever, te dezen de federale wetgever die bevoegd is om de kansspelinrichtingen te regelen, toe om deze in te stellen.

B.17.3. De kwalificatie van de in het geding zijnde bijdrage, en derhalve ook de bestreden bepaling, heeft betrekking op de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de gewesten. Het Hof is bevoegd om op de naleving ervan toe te zien.

B.18. Bij zijn arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 heeft het Hof geoordeeld dat, aangezien de federale overheid bevoegd is om de kansspelinrichtingen te regelen, die overheid op grond van artikel 173 van de Grondwet eveneens bevoegd is om voor de financiering daarvan een bijdrage op te leggen :

« B.10.3.2. De federale wetgever die, zoals in B.9.3 is gesteld, bevoegd is om de kansspelinrichtingen te regelen, is ook bevoegd om de controle te organiseren die noodzakelijk is wegens het gevaarlijke karakter van de door hem toegelaten activiteiten en om die controle toe te vertrouwen aan een commissie waarvan hij de samenstelling regelt. Het komt ook hem toe de last van de financiering van die commissie te laten wegen op de inrichtingen die zij moet controleren. Door te beslissen dat die financiering moet gebeuren door middel van de in artikel 19 voorgescreven bijdrage, is hij binnen de perken van zijn bevoegdheden gebleven en heeft hij geen belasting ‘ op de spelen en weddenschappen ’ ingevoerd in de zin van artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten ».

B.19. De bijdrage moet evenwel daadwerkelijk aan de voorwaarden van een retributie voldoen. Van een retributie is slechts sprake indien de bijdrage betrekking heeft op de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de bijdrageplichtige individueel beschouwd, en indien zij een louter vergoedend karakter heeft. Daarvoor is vereist dat een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is.

B.20. Uit een audit door het Rekenhof blijkt, enerzijds, dat gelet op de louter forfaitaire aard van de bijdragen en het voorspelbare aantal vergunninghouders, de ontvangsten in het fonds van de Kansspelcommissie voorspelbaar zijn en, anderzijds, dat de reële bestedingsmogelijkheden in het fonds systematisch worden beperkt, hetgeen tot aanzienlijke overschotten leidt (verslag van het Rekenhof van 2 mei 2013 betreffende de werking van de Kansspelcommissie, www.ccrek.be).

B.21. De bestreden bepaling onttrekt financiële middelen aan het fonds van de Kansspelcommissie en voegt die bij de algemene middelen van de federale overheid. Aldus worden die middelen die rechtstreeks uit de bijdragen van de vergunninghouders voortvloeien niet langer bestemd voor de overheidssdienst waarvoor zij specifiek werden geheven.

B.22. Uit de aanzienlijke omvang van die onttrekking van de bedoelde middelen aan de oorspronkelijke bestemming en de herbestemming ervan, blijkt dat de bijdrage die de federale overheid heft de werkelijke werkingskosten van de Kansspelcommissie in aanzienlijke mate overtreft en dat niet langer een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is.

De bevoegde wetgever dient er inderdaad over te waken dat die redelijke verhouding niet wordt verstoord. Het herstel van die onredelijke verhouding kan evenwel niet worden bewerkstelligd door de beschikbare middelen van bestemming te veranderen buiten het fonds van de Kansspelcommissie en ze bij de algemene middelen van de Schatkist te voegen. De bijdrage krijgt, doordat een aanzienlijk aandeel ervan onttrokken wordt aan zijn oorspronkelijke bestemming, de aard van een belasting. Zoals blijkt uit B.17.1 en B.17.2, is de federale wetgever, optredend bij gewone meerderheid, te dezen evenwel enkel bevoegd om een retributie, en geen belasting, in te stellen. Om die reden is het eerste middel in beide zaken in die mate gegrond en dient de bestreden bepaling te worden vernietigd.

B.23. Ingevolge die vernietiging wordt de in B.6 bedoelde wijziging van bestemming van een bedrag van 15 618 000,00 euro *ab initio* tenietgedaan en wordt dat bedrag opnieuw toegevoegd aan het fonds van de Kansspelcommissie (programma 12-62-5). De bijdrage bedoeld in artikel 19 van de Kansspelwet zou daardoor de aard van een retributie behouden, op voorwaarde dat de opbrengst daarvan uitsluitend wordt bestemd voor de werking van de

Kansspelcommissie, hetzij verhoudingsgewijs wordt terugbetaald aan de bijdrageplichtigen, hetzij wordt verrekend met hun toekomstige bijdragen.

B.24. Daar de overige middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen ze niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 maart 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot