



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 94/2022
van 7 juli 2022
Rolnummer : 7632**

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 30 mei 2021 « tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2021 » en, in ondergeschikte orde, van artikel 1, § 6, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit, ingesteld door de nv « Casino Kursaal Oostende » en de beroepsvereniging « Belgian Gaming Association ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 september 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 september 2021, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 30 mei 2021 « tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2021 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 juni 2021) en, in ondergeschikte orde, van artikel 1, § 6, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 januari 2021, tweede editie) door de nv « Casino Kursaal Oostende » en de beroepsvereniging « Belgian Gaming Association », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Ryckman, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Kansspelcommissie en Magali Clavie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Van Heuven, advocaat bij de balie van Antwerpen, en door Mr. L. Decuyper, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 20 april 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 4 mei 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 mei 2022 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 het eerste middel

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van, al dan niet in samenhang gelezen, de bevoegdheidverdelende regels vervat in de artikelen 3, eerste lid, 1^o, en 4, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna : de bijzondere wet van 16 januari 1989), het beginsel van de federale loyaliteit, gewaarborgd door artikel 143, § 1, van de Grondwet, en het fiscaal wettigheidsbeginsel.

A.2.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden wet het koninklijk besluit van 28 januari 2021 « betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2021 » (hierna : het koninklijk besluit van 28 januari 2021) bekrachtigt en dat de in dat koninklijk besluit bedoelde bijdrage aan het fonds van de Kansspelcommissie bestemd is om de kosten van de oprichting, het personeel en de werking van de Kansspelcommissie en het secretariaat ervan te dekken. Zij menen dat de bedoelde bijdrage geen retributie, maar een belasting is. Zij verwijzen naar het arrest van het Hof nr. 42/2018 van 29 maart 2018 en leiden eruit af dat de bestreden wet de bevoegdheidverdelende regels schendt, en meer bepaald de regels vervat in de artikelen 3, eerste lid, 1^o, en 4, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, doordat de federale overheid een belasting invoert op spelen en weddenschappen, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor een dergelijke belasting. Uit het arrest van het Hof nr. 34/2018 van 22 maart 2018 leiden zij af dat een fiscale maatregel die de belastbare materie ter zake vermindert, enkel kan worden genomen door de gewestelijke wetgever.

A.2.2. De bestreden wet schendt volgens de verzoekende partijen niet alleen de bevoegdheidverdelende regels, maar ook het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyaliteit, doordat die wet, door onevenredig hoge bijdragen op te leggen aan de kansspelinrichtingen, de uitoefening van de gewestelijke fiscale bevoegdheden sterk bemoeilijkt.

A.2.3. De verzoekende partijen verwijzen naar een verslag van het Rekenhof van 2 mei 2013 waaruit volgens hen blijkt dat er substantiële overschotten zijn opgebouwd in het fonds van de Kansspelcommissie. Uit het voormelde arrest nr. 42/2018 van het Hof leiden zij af dat de gevorderde bijdragen van de kansspelinrichtingen de daadwerkelijke kosten van de Kansspelcommissie ver overschrijden. Uit dat arrest leiden zij bovendien af dat de bijdragen enkel de aard van een retributie kunnen behouden wanneer de opbrengst ervan hetzij uitsluitend wordt bestemd voor de werking van de Kansspelcommissie, hetzij verhoudingsgewijs wordt terugbetaald aan de bijdrageplichtigen, hetzij wordt verrekend met hun toekomstige bijdragen.

A.2.4. De verzoekende partijen wijzen erop dat bij artikel 2.12.7 van de wet van 22 december 2020 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021 » (hierna : de wet van 22 december 2020) middelen uit het fonds van de Kansspelcommissie werden overgeheveld naar de algemene middelenbegroting en dat het bedrag dat werd overgeheveld omvangrijker is dan het in 2018 overgeheveld bedrag waarover het Hof zich heeft uitgesproken bij zijn arrest nr. 3/2020 van 16 januari 2020. Zij menen dat die overheveling niet langer kan worden verantwoord door het feit dat er nog overblijvende personeelsuitgaven zijn na de afschaffing van het fonds Kansspelen bij de FOD Economie. Zij zijn ook van oordeel dat het arrest nr. 156/2019 van 24 oktober 2019 ten tijde van de uitspraak ervan nog te verzoenen was met het voormelde arrest nr. 42/2018, gelet op de relatief korte tijdsperiode die de federale overheid op dat moment had gekregen het onwettig opbouwen van financiële reserves in het fonds van de Kansspelcommissie te remediëren. Zij doen gelden dat de huidige situatie anders is, daar er meerdere jaren zijn verstreken sinds het arrest nr. 42/2018 en daar de overheid nog steeds niet is tegemoetgekomen aan dat arrest.

A.2.5. Uit de door de Ministerraad aangehaalde cijfers blijkt volgens de verzoekende partijen dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de kosten van de door de Kansspelcommissie verleende dienst en de van de kansspelinrichtingen gevorderde bijdragen. Het loutere feit dat de bijdragen voor het jaar 2021 niet werden geïndexeerd, neemt volgens hen de wanverhouding tussen de bijdragen en de kosten niet weg. Ze betwisten de argumentatie van de Ministerraad in zoverre hij verwijst naar toekomstige kosten : de bestreden wet betreft immers uitsluitend de bijdragen voor het jaar 2021. Zij menen dat de toekomstige kosten waar de Ministerraad naar verwijst hypothetisch zijn en niet becijferd. Zij wijzen ook erop dat de coronapandemie ertoe heeft geleid, enerzijds, dat de Kansspelcommissie in het jaar 2021 een verminderde werking heeft gehad en, anderzijds, dat de kansspelinrichtingen minder omzet hebben gedraaid. In het licht van het voorgaande, menen zij dat de bedoelde bijdragen niet langer kunnen worden gekwalificeerd als retributies.

A.3.1. De Ministerraad is van oordeel dat het eerste middel niet ontvankelijk is, omdat de kritiek van de verzoekende partijen in werkelijkheid gericht is tegen artikel 2.12.7 van de wet van 22 december 2020. Hij doet gelden dat die bepaling niet het voorwerp uitmaakt van het onderhavige beroep.

A.3.2. De verzoekende partijen antwoorden dat zij artikel 2.12.7 van de wet van 22 december 2020 in hun argumentatie enkel aanhalen als een omstandigheid en dus niet als een bepaling waartegen het beroep zou zijn gericht.

A.4.1. Ten gronde is de Ministerraad van oordeel dat de federale overheid bevoegd is om de spelen en weddenschappen te regelen, om de controle erop toe te vertrouwen aan de Kansspelcommissie en om de financiering van die commissie ten laste te leggen van de uitbaters van kansspelinrichtingen. Hij verwijst daarbij naar de arresten van het Hof nrs. 100/2001 en 114/2005. De bijdragen die de kansspelinrichtingen dienen te betalen zijn volgens hem, als tegenprestatie voor de geleverde overheidsdiensten, retributies in de zin van artikel 173 van de Grondwet. Daar de bevoegdheid om retributies in te voeren, verbonden is aan de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid, is de federale overheid volgens hem bevoegd voor het invoeren van de te dezen bestreden bijdragen. Hij wijst erop dat het Hof zich bij zijn arrest nr. 156/2019 heeft uitgesproken over een soortgelijk middel en dat het heeft geoordeeld dat dat middel ongegrond was, ook al was er een reserve opgebouwd in het fonds van de Kansspelcommissie.

A.4.2. De Ministerraad meent dat er wel degelijk een redelijke verhouding bestaat tussen de bijdragen die de kansspelinrichtingen verschuldigd zijn en de oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de Kansspelcommissie. Hij zet uiteen dat de bijdragen voor het jaar 2021 overeenkomstig een advies van de Kansspelcommissie werden geschat op 8 183 788 euro en wijst erop dat de uitgaven voor het jaar 2020 5 561 000 euro bedroegen. Uit de omstandigheid dat in een bepaald jaar de inkomsten groter zijn dan de uitgaven, kan volgens hem niet worden afgeleid dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs en de verstrekte diensten, omdat niet alle verbintenissen die worden vastgelegd in een bepaald jaar ook effectief vereffend worden in dat jaar. Hij merkt bovendien op dat de voormelde uitgaven geen volledig beeld geven van de werkelijke uitgaven, aangezien de Kansspelcommissie voor de uitoefening van haar taken ook een beroep doet op andere

overheidsdiensten; voor het personeelsbeleid en de opvolging van het budget wordt bijvoorbeeld samengewerkt met de FOD Justitie. De omstandigheid dat het fonds van de Kansspelcommissie een overschot heeft, leidt volgens hem niet ertoe dat de bijdragen niet meer in een redelijke verhouding zouden staan tot de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst. De regel dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen, enerzijds, de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en, anderzijds, het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is, vereist volgens hem niet dat het gevorderde bedrag gelijk is aan de kosten van de geleverde dienst. Bij een retributie gaat het volgens de Ministerraad steeds om een inschatting van de kosten. Hij merkt nog op dat een aanzienlijk deel van het beschikbare bedrag zal worden besteed aan de aanwerving van nieuwe personeelsleden, aan de inrichting van de kantoren van de Kansspelcommissie, aan de kosten verbonden aan de consultatie van personen in het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren van de Nationale Bank van België, aan wetenschappelijk onderzoek en aan de ontwikkeling van een educatief programma voor jongeren.

A.4.3. De omstandigheid dat middelen uit het fonds van de Kansspelcommissie in het verleden zijn overgeheveld naar de Schatkist, volstaat volgens de Ministerraad niet om aan te tonen dat de bedoelde bijdragen geen retributies zijn. Hij merkt daarbij allereerst op dat de bestemmingswijzigingen die in het verleden hebben plaatsgevonden geen betrekking hadden op de retributies voor het jaar 2021. Uit de rechtspraak van het Hof leidt hij vervolgens af dat de omstandigheid dat een heffing wordt doorgestort naar de Schatkist geen invloed heeft op de kwalificatie van die heffing als retributie en dat, omgekeerd, een aanwijzing van de bestemming van de opbrengst van een bijdrage niet uitsluit dat het om een belasting gaat. Hij verwijst in het bijzonder naar de arresten van het Hof nrs. 48/2018 en 3/2020 en leidt eruit af dat het doorstorten van een beperkt bedrag naar de algemene middelen van de Schatkist niet ertoe leidt dat de door de kansspelinrichtingen verschuldigde bijdragen niet langer als een retributie kunnen worden gekwalificeerd. In dit kader wijst hij erop dat de Kansspelcommissie tot voor kort een jaarlijkse bijdrage diende te betalen aan het Fonds ter Bestrijding van de Overmatige Schuldenlast, en dat, hoewel dit Fonds ondertussen is opgeheven, de Kansspelcommissie in dit kader nog steeds een bijdrage van 200 000 euro dient te betalen aan de FOD Economie, die de taken van het opgeheven fonds heeft overgenomen. Hij wijst daarnaast erop dat de wetgever nog specifieke vergoedingen aan de kansspelinrichtingen heeft opgelegd die verband houden met de specifieke opdracht van de Kansspelcommissie betreffende de controles inzake de modelgoedkeuring en de navolgende controles en dat die vergoedingen worden toegewezen aan de algemene middelen van de Schatkist en dus niet aan het fonds van de Kansspelcommissie.

A.4.4. Wat het beginsel van de federale loyauteit betreft, meent de Ministerraad dat de verzoekende partijen niet *in concreto* aantonen dat de federale overheid met de bestreden wet het evenwicht van de federale constructie ernstig verstoort of de uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Hij is van oordeel dat de argumentatie van de verzoekende partijen berust op de verkeerde veronderstelling dat de bestreden wet een belasting invoert. Hij meent dat die wet geen enkele impact heeft op de uitoefening van de gewestbevoegdheid inzake de belastingen op de spelen en de weddenschappen.

A.5. De Kansspelcommissie en Magali Clavie, die in het geding tussenkomen ter verdediging van de bestreden wet, zijn van oordeel dat de opbrengst van de bedoelde bijdragen integraal, minstens hoofdzakelijk, moet worden besteed aan de werking van de Kansspelcommissie en dat eventuele reserves aldus niet kunnen worden overgeheveld naar de algemene middelen van de federale overheid. Zij betwisten dat de bijdragen belastingen zijn en menen dat zij niet onevenredig hoog zijn. Zij wijzen erop dat de Kansspelcommissie grote noden heeft, in volle expansie is en zodoende meer dan nuttig gebruik kan maken van alle betaalde bijdragen. Zij wijzen in dit kader op de voortschrijdende digitalisering van de kansspelen. Zij zijn van mening dat een eventueel grondwettigheidsprobleem niet voortvloeit uit de bestreden wet, maar wel uit het overhevelen van middelen van de Kansspelcommissie naar de algemene middelenbegroting. Zij gaan ervan uit dat een dergelijke overheveling niet langer gebeurt.

Ten aanzien van het tweede middel

A.6. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel en van de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

A.7.1. De verzoekende partijen menen dat de bestreden wet de vrijheid van dienstverlening, zoals gewaarborgd door de in het middel vermelde artikelen van het VWEU, beperkt, doordat de overheid een onderneming slechts toestaat kansspelen uit te baten wanneer zij beschikt over een vergunning en tegelijkertijd die onderneming verplicht om bijdragen te betalen voor de werking van de Kansspelcommissie. Een dergelijke beperking kan volgens hen weliswaar gerechtvaardigd zijn, op voorwaarde, onder meer, dat is voldaan aan de vereisten van de evenredigheid. Die vereisten houden volgens hen in dat de beperking geschikt moet zijn om het

nagestreefde doel te bereiken en dat zij niet verder mag gaan dan noodzakelijk is. Zij menen dat te dezen niet is voldaan aan die vereisten.

A.7.2. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat de bedoelde bijdragen dienen te worden gekwalificeerd als een retributie, voeren de verzoekende partijen in een eerste onderdeel van het tweede middel aan dat die bijdragen onevenredig hoog zijn, omdat zij voor het burgerlijk jaar 2021 de werkingskosten van de Kansspelcommissie overschrijden en omdat die commissie kan terugvallen op de reeds opgebouwde overschotten in het fonds van de Kansspelcommissie.

A.7.3. In een tweede onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bedoelde bijdragen onevenredig hoog zijn, omdat het uitbaten van kansspelen, ten gevolge van de in het kader van de bestrijding van de coronapandemie genomen maatregelen, verboden was gedurende meerdere maanden in 2020 en 2021 en omdat de Kansspelcommissie ten gevolge van die situatie geen of substantieel minder diensten heeft moeten leveren ten aanzien van de uitbaters van kansspelen.

A.8.1. De Ministerraad voert aan dat het tweede middel niet ontvankelijk is omdat het Hof niet bevoegd is om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan het recht van de Europese Unie. De omstandigheid dat ook het evenredigheidsbeginsel in het middel is vermeld, verandert daar volgens hem niets aan.

A.8.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het tweede middel moet worden gelezen in samenhang met het eerste middel en menen dat het tweede middel om die reden ontvankelijk is.

A.9. Ten gronde en wat het eerste onderdeel van het middel betreft, meent de Ministerraad dat de bijdragen niet onevenredig hoog zijn. Hij verwijst daarbij naar zijn argumentatie bij het eerste middel. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel, doet de Ministerraad gelden dat de Kansspelcommissie tijdens de coronapandemie wel degelijk is blijven voortwerken en dat het bij een retributie van belang is dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de gevorderde bijdragen en de uitgaven van de overheid, waarbij de uitgaven en de inkomsten van de bijdrageplichtigen niet van belang zijn. Hij wijst bovendien erop dat de kansspelinrichtingen tijdens de coronapandemie overheidssteun hebben ontvangen en dat de eerste verzoekende partij in 2020 een grotere omzet heeft behaald dan in het voorgaande jaar. Ten slotte wijst hij erop dat wel degelijk rekening is gehouden met de gezondheids crisis. Vanwege die crisis werden de bijdragen immers niet geïndexeerd.

A.10. De Kansspelcommissie en Magali Clavie zijn van oordeel dat de bijdragen niet onevenredig hoog zijn. Zij wijzen erop dat het personeelsbestand van de commissie substantieel wordt vergroot teneinde aan de uitdagingen in de kanspelsector en in het bijzonder aan die verbonden aan de digitalisering ervan, te kunnen beantwoorden. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, menen zij dat de kritiek van de verzoekende partijen de opportuniteit van de bestreden wet betreft en dus niet de grondwettigheid ervan. Zij wijzen bovendien erop dat de Kansspelcommissie tijdens de coronapandemie is blijven voortwerken en dat de onlinekansspelen gedurende die pandemie niet hebben stilgelegen.

Ten aanzien van het derde middel

A.11. Het derde middel is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel en van de artikelen 49 en 56 van het VWEU, alsook uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden wet, door artikel 1, § 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 te bekrachtigen, de uitbaters van kansspelinrichtingen onderwerpt aan een jaarlijkse bijdrage waarbij geen rekening wordt gehouden met de duur van de uitbating van de inrichting.

A.12.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de eerste verzoekende partij, hoewel zij het casino te Oostende slechts heeft uitgebaat tot 31 juli 2021, de volledige bijdrage voor het burgerlijk jaar 2021 dient te betalen. Het is volgens hen niet duidelijk hoe artikel 1, § 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 dient te worden geïnterpreteerd. In zoverre die bepaling dient te worden geïnterpreteerd dat de bijdrage ook moet worden betaald door de onderneming die vanaf 1 augustus 2021 het casino te Oostende uitbaat, wordt de Kansspelcommissie dubbel vergoed voor het leveren van diensten, wat volgens de verzoekende partijen ingaat tegen de kwalificatie van de bijdrage als retributie. Zij zijn van oordeel dat een dergelijke interpretatie bovendien leidt tot een onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverlening, zoals gewaarborgd door de in het middel aangehaalde artikelen van het VWEU, en tot een schending van de algemene beginselen van evenredigheid en goed bestuur.

A.12.2. In zoverre de nieuwe uitbater van het casino te Oostende de bijdrage niet zou moeten betalen, is de bestreden wet volgens de verzoekende partijen in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de eerste verzoekende partij in die interpretatie geheel moet instaan voor de bijdrage, terwijl zij maar gedurende een bepaalde periode van het burgerlijk jaar 2021 uitbater is geweest. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden wet in die interpretatie een verschil in behandeling in het leven roept tussen de eerste verzoekende partij en de nieuwe uitbater van het casino te Oostende, dat niet redelijk is verantwoord. Zij menen dat die interpretatie bovendien ook een niet-verantwoorde gelijke behandeling van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, met zich meebrengt, daar de uitbaters van een kansspelinrichting die niet gedurende het volledige burgerlijk jaar de inrichting hebben uitgebaat aan dezelfde bijdrage worden onderworpen als de uitbaters van een kansspelinrichting die wel gedurende het volledige burgerlijk jaar de inrichting hebben uitgebaat.

A.13.1. De Ministerraad voert aan dat het derde middel niet ontvankelijk is, in zoverre daarin de schending van het recht van de Europese Unie wordt aangevoerd, daar het Hof niet bevoegd is om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan dat recht.

A.13.2. De verzoekende partijen antwoorden dat zij in het middel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben vermeld en menen dat de exceptie van de Ministerraad om die reden dient te worden verworpen. Zij menen bovendien dat het middel hoe dan ook ontvankelijk is, in zoverre het is afgeleid uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.14. Ten gronde doet de Ministerraad gelden dat de verzoekende partijen perfect ervan op de hoogte zijn dat de vergunninghouders één keer per jaar de retributie dienen te betalen ongeacht de duur van het uitbaten van de kansspelinrichting. Hij wijst erop dat die regel geen nieuwe regel is. Hij doet gelden dat de eerste verzoekende partij, door een vergunning aan te vragen, zich akkoord heeft verklaard met die regel en haar handelen aldus erop kon afstemmen. Hij zet in dit kader uiteen dat de eerste verzoekende partij de concessieovereenkomst met de stad Oostende zelf heeft opgezegd. Hij meent ten slotte dat een regel die erin voorziet dat een bepaalde retributie dient te worden betaald, ook al heeft de bijdrageplichtige zijn zaak niet gedurende een volledig jaar uitgebaat, op geen enkele wijze onredelijk is.

A.15. De Kansspelcommissie en Magali Clavie sluiten zich aan bij de argumentatie van de Ministerraad.

A.16. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden wet slechts geldt voor één jaar en dat de argumentatie van de Ministerraad in het licht daarvan niet relevant is. De eerste verzoekende partij betwist bovendien dat zij zelf de concessie met de stad Oostende heeft beëindigd.

Ten aanzien van het verzoek een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen

A.17. De verzoekende partijen verzoeken het Hof de verwerende partij te veroordelen tot een rechtsplegingsvergoeding.

A.18. De Ministerraad meent dat het verzoek van de verzoekende partijen moet worden afgewezen, daar er geen wettelijk kader bestaat voor het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding in het kader van een procedure voor het Hof.

- B -

Ten aanzien van de situering van de bestreden wet

B.1.1. Om de bescherming van het publiek en de controle op de kansspelensector te versterken heeft de wetgever de Kansspelcommissie opgericht, bij artikel 9 van de wet van

7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de Kansspelwet).

De bevoegdheid van de Kansspelcommissie is drievoudig. Zij brengt advies uit over wetgevende of regelgevende initiatieven met betrekking tot de kansspelen, staat in voor het uitreiken van de vergunningen aan de kansspelinrichtingen en ziet toe op de toepassing en naleving van de betrokken regelgeving (artikelen 20 en 21 van de Kansspelwet).

B.1.2. Om in de financiering van de Commissie te voorzien, heeft de wetgever het fonds van de Kansspelcommissie ingesteld. Dat fonds wordt gestijfd met bijdragen die de vergunninghouders betalen. De oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de commissie en haar secretariaat komen op die manier volledig ten laste van de vergunninghouders.

De Koning bepaalt het bedrag van de verschuldigde bijdragen bij een in Ministerraad overlegd besluit. De Kamer van volksvertegenwoordigers dient dat besluit te bekrachtigen (artikel 19, § 2, van de Kansspelwet).

B.2.1. De bestreden wet bepaalt :

« Art. 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. Het koninklijk besluit van 28 januari 2021 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2021 is bekrachtigd met uitwerking op de dag van zijn inwerkingtreding ».

B.2.2. De grieven van de verzoekende partijen betreffen niet de bekrachtiging van het koninklijk besluit, maar de bepalingen van artikel 1 van het bekrachtigde besluit. Door de bestreden wet hebben die bepalingen kracht van wet gekregen. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 « betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2021 » (hierna : het koninklijk besluit van 28 januari 2021) bepaalt :

« § 1. Voor het burgerlijk jaar 2021 bedraagt de retributie voor een vergunning klasse A 22.085 euro, voor een vergunning klasse A+ 11.042 euro, voor een vergunning klasse B 11.042 euro en voor een vergunning klasse B+ 11.042 euro.

Daarenboven bedraagt de retributie voor de houders van een vergunning klasse A, die automatische toestellen exploiteren, 714 euro per toestel met een minimum van 21.475 euro.

§ 2. Voor de houders van een vergunning klasse C die hun vergunning ontvangen in het burgerlijk jaar 2021, bedraagt de bijdrage 752 euro.

§ 3. De bijdrage voor een vergunning klasse E wordt berekend op basis van de verleende diensten.

Voor de vergunninghouders die diensten leveren inzake onderhoud, herstelling of uitrusting van kansspelen waarvan zij geen eigenaar zijn, bedraagt de bijdrage 3.682 euro.

Voor de vergunninghouders die instaan voor het leveren van deze diensten voor de uitbating van kansspelen via informatiemaatschappij, bedraagt de retributie 12.603 euro.

Voor de andere vergunninghouders bedraagt de retributie 1.842 euro per aangevatte schijf van 50 toestellen.

§ 4. De retributie voor een vergunning klasse F1 bedraagt 12.603 euro, voor een vergunning klasse F1+ 12.603 euro en voor een vergunning F2 voor het aannemen van weddenschappen binnen een kansspelinrichting klasse IV 3.780 euro. Voor de houders van een vergunning F2 die weddenschappen aannemen buiten een kansspelinrichting klasse IV bedraagt de retributie 1.737 euro.

De retributie voor automatische kansspelen zoals bedoeld in artikel 43/4, § 2, 3de lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, bedraagt 446 euro.

§ 5. Voor een vergunning klasse G1 bedraagt de retributie 22.085 euro en voor een vergunning klasse G2 123 euro.

§ 6. Voor de houders van een vergunning klasse A, A+, B, B+, E, F1, F1+ en G, worden de retributies, één keer per jaar, betaald, ongeacht de duur van de uitbating en dit voor heel de komende werkingsperiode van de commissie, die overeenkomt met één burgerlijk jaar. Het bedrag van de retributies wordt jaarlijks vastgesteld.

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, ongeacht de duur van de uitbating ».

Ten aanzien van het eerste middel

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van, al dan niet in samenhang gelezen, de bevoegdheidverdelende regels vervat in de artikelen 3, eerste lid, 1°, en 4, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna : de bijzondere wet van 16 januari 1989), het beginsel van de federale loyaleit, gewaarborgd door artikel 143, § 1, van de Grondwet, en het fiscaal wettigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bijdrage in de kosten van de Kansspelcommissie geen retributie is, maar een belasting op de spelen en weddenschappen, waarvoor de gewesten, krachtens de artikelen 3 en 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, bevoegd zijn. Zij voeren eveneens aan dat de bestreden wet de uitoefening van de gewestelijke fiscale bevoegdheden sterk bemoeilijkt en aldus het beginsel van de federale loyaleit schendt.

B.4.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.4.2. In hun verzoekschrift zetten de verzoekende partijen niet uiteen in welke zin de bestreden wet het fiscaal wettigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met de overige in het middel aangevoerde referentienormen, zou schenden. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van dat beginsel, is het niet ontvankelijk.

B.5.1. 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.5.2. Artikel 3 van de ter uitvoering van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet genomen bijzondere wet van 16 januari 1989 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 ».

Artikel 4, § 1, van dezelfde 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.5.3. Artikel 143, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht ».

De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden : zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.6.1. Bij zijn arrest nr. 72/2019 van 23 mei 2019 heeft het Hof zich uitgesproken over een soortgelijk middel gericht tegen de artikelen 1 en 2 van de wet van 21 juli 2017 « tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 20 december 2016 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2017 ».

B.6.2. Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« B.3.2. Krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet en de artikelen 3, 1^o, en 4, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de belasting op de spelen en weddenschappen te wijzigen.

B.3.3. Bij zijn arrest nr. 42/2018 van 29 maart 2018 heeft het Hof geoordeeld dat de bijdrage een retributie is, indien zij 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.

Het Hof stelde evenwel het bestaan vast van aanzienlijke overschotten in het fonds van de Kansspelcommissie en de overheveling daarvan naar de algemene middelen van de federale overheid. Daaruit ‘ 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 ’ (arrest nr. 42/2018, B.22).

Teneinde de bijdrage opnieuw in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de wetgever om een retributie in te stellen, heeft het Hof artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, dat de voormelde overheveling tot stand heeft gebracht, vernietigd.

Door die vernietiging werd de wijziging van bestemming van een bedrag van 15 618 000,00 euro *ab initio* tenietgedaan en werd dat bedrag opnieuw toegevoegd aan het fonds van de Kansspelcommissie. De bijdrage bedoeld in artikel 19 van de Kansspelwet behoudt daardoor de aard van een retributie, op voorwaarde dat de opbrengst ervan uitsluitend wordt bestemd voor de werking van de Kansspelcommissie, hetzij verhoudingsgewijs wordt terugbetaald aan de bijdrageplichtigen, hetzij wordt verrekend met hun toekomstige bijdragen (arrest nr. 42/2018, B.23).

B.3.4. Een retributie mag de federale overheid binnen haar materiële bevoegdheid instellen op grond van artikel 173 van de Grondwet. Uit geen enkel gegeven blijkt dat de federale overheid, door het bepalen van die retributie, het beginsel van de federale loyauteit zou schenden of de uitoefening van de gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

B.3.5. Bij artikel 2.12.8 van de wet van 22 december 2017 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 werd opnieuw een gedeelte van de beschikbare middelen van het fonds van de Kansspelcommissie toegewezen aan de algemene middelen van de federale overheid. Dat artikel werd evenwel ingetrokken om gevolg te geven aan het arrest nr. 42/2018. Het ertegen ingestelde beroep werd daardoor zonder voorwerp (zie arrest nr. 161/2018 van 22 november 2018).

B.3.6. Het eerste middel in beide zaken is niet gegrond ».

B.6.3. Bij zijn arrest nr. 156/2019 van 24 oktober 2019 heeft het Hof zich op identieke wijze uitgesproken over een soortgelijk middel gericht tegen artikel 2 van de wet van 25 juni 2018 « tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 december 2017 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2018 » (B.3.2 tot B.3.6).

B.7. Behoudens voor wat de bijdrage voor een vergunning klasse A+ betreft, verschillen de te dezen bestreden bijdragen op het vlak van het bedrag ervan niet wezenlijk van de bijdragen die het Hof heeft beoordeeld bij zijn arresten nrs. 72/2019 en 156/2019. Het bedrag van de bijdrage voor een vergunning klasse A+ is ten aanzien van de bij die arresten beoordeelde bijdragen substantieel lager.

B.8.1. De verzoekende partijen voeren aan dat met betrekking tot de vraag naar de kwalificatie van de bestreden bijdrage als belasting dan wel als retributie te dezen rekening dient te worden gehouden met artikel 2.12.7 van de wet van 22 december 2020 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021 » (hierna : de wet van 22 december 2020), naar luid waarvan « de beschikbare middelen van het Fonds van de Kansspelcommissie (programma 12-62-5), tot beloop van een bedrag van 870 000 EUR, van bestemming [worden] veranderd en bij de algemene middelen van de Schatkist [worden] gevoegd ».

B.8.2. Hoewel het juist is, zoals de Ministerraad aanvoert, dat artikel 2.12.7 van de wet van 22 december 2020 niet het voorwerp uitmaakt van het onderhavige beroep, dient rekening ermee te worden gehouden dat een herbestemming van de middelen van het fonds van de Kansspelcommissie, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld bij zijn arresten nrs. 42/2018 en 3/2020, gevolgen kan hebben voor de kwalificatie van de bestreden bijdrage als belasting dan wel als retributie, en derhalve voor de bevoegdheid van de federale wetgever, wanneer de onttrekking van de middelen van het fonds en de overheveling naar de algemene middelen van de Schatkist dermate aanzienlijk zijn dat daaruit zou blijken dat de bijdrage die de federale overheid oplegt aan de kansspelinrichtingen niet in een redelijke verhouding staat tot de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst, en om die reden geen retributie is maar een belasting.

B.9.1. Bij zijn arrest nr. 3/2020 van 16 januari 2020 heeft het Hof zich uitgesproken over artikel 2.12.4 van de wet van 11 juli 2018 « houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 », naar luid waarvan « de beschikbare middelen van het Fonds van de Kansspelcommissie (programma 12-62-5), tot beloop van een bedrag van 290 000 EUR, van bestemming [worden] veranderd en bij de algemene middelen van de Schatkist [worden] gevoegd ».

B.9.2. Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« B.18. De bestreden bepaling onttrekt, wat het begrotingsjaar 2018 betreft, financiële middelen ten belope van 290 000 euro aan het fonds van de Kansspelcommissie en voegt die bij de algemene middelen van de federale overheid.

Uit de parlementaire voorbereiding vermeld in B.1.3 blijkt dat, wat het voormelde bedrag betreft, een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, een bedrag van 200 000 euro dat betrekking heeft op uitgaven in het kader van de collectieve schuldenregeling en, anderzijds, een bedrag van 90 000 euro dat betrekking heeft op personeelsuitgaven ten laste van de Federale Overheidsdienst Economie.

[...]

B.20.1. Uit artikel 20, § 3, van de wet betreffende de collectieve schuldenregeling en artikel 19, § 1, van de Kansspelwet blijkt dat de Kansspelcommissie de jaarlijkse bijdrage die is verschuldigd in het kader van de collectieve schuldenregeling, int voor rekening van de kansspelinrichtingen, die aldus de werkelijke verschuldigden zijn van die bijdrage.

B.20.2. Die bijdrage vormt een essentieel onderdeel van een regeling die, in geval van overmatige schuldenlast, de schuldenaars en de schuldeisers beoogt te beschermen, onder meer wanneer die schulden het gevolg zijn van kansspelen, en beoogt aldus de risico's op te vangen die voor de spelers en voor de maatschappij verbonden zijn aan spelen en weddenschappen. Die bijdrage dient bijgevolg te worden beschouwd als een vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de kansspelinrichtingen, alsmede ten voordele van hun klanten. Door te beslissen dat de financiering in het kader van de collectieve schuldenregeling moet gebeuren door middel van een bijdrage die ten laste is van de kansspelinrichtingen, heeft de federale wetgever 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.20.3. De verdeling van de bijdrage over de kansspelinrichtingen wordt jaarlijks vastgelegd in het koninklijk besluit dat de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie bepaalt, waarbij dezelfde verdeelsleutel wordt gehanteerd als die welke in dat koninklijk besluit is vervat (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 113-115). Bij de vaststelling van de bijdrage wordt rekening gehouden met de vergunningen en met het omzetcijfer van de kansspelinrichtingen, wat moet waarborgen dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

B.21. Uit de omvang van de herbestemming van de middelen die het gevolg is van de bestreden bepaling kan niet worden afgeleid dat de bijdrage die aan de kansspelinrichtingen wordt opgelegd in het kader van de collectieve schuldenregeling geen retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet zou zijn. Het feit dat de Kansspelcommissie, om redenen van administratieve vereenvoudiging, de bijdrage int voor rekening van de kansspelinrichtingen en het ontvangen bedrag moet doorstorten aan de Schatkist, wijzigt die vaststelling niet.

B.22. Door de beschikbare middelen van het fonds van de Kansspelcommissie ten belope van een bedrag van 200 000 euro van bestemming te veranderen en te voegen bij de algemene middelen van de Schatkist schendt de federale wetgever bijgevolg de in B.15 vermelde referentienormen niet.

B.23.1. De bestreden bepaling heeft eveneens tot gevolg dat van de beschikbare middelen van het fonds van de Kansspelcommissie een bedrag van 90 000 euro van bestemming wordt veranderd en bij de algemene middelen van de Schatkist wordt gevoegd.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling, vermeld in B.1.3, heeft dat bedrag betrekking op de overblijvende personeelsuitgaven ten laste van de FOD Economie, na de afschaffing van het Fonds Kansspelen bij die dienst.

B.23.2. Zoals is vermeld in B.6, was het Fonds Kansspelen bij de begroting van de FOD Economie bedoeld als instrument voor de financiering van de controles voor de modelgoedkeuring en de navolgende controles bij de kansspelinrichtingen. Bij artikel 26 van de programmawet (I) van 26 december 2015 werd dat Fonds opgeheven omdat de voormelde controles werden toevertrouwd aan de Kansspelcommissie.

B.23.3. De omvang van het door de bestreden bepaling tijdelijk herbestemde bedrag is niet dermate aanzienlijk dat daaruit moet worden afgeleid dat de door de kansspelinrichtingen verschuldigde bijdragen niet langer als een retributie kunnen worden gekwalificeerd.

Door de beschikbare middelen van het fonds van de Kansspelcommissie ten belope van een bedrag van 90 000 euro van bestemming te veranderen en te voegen bij de algemene middelen van de Schatkist, schendt de federale wetgever bijgevolg de in B.15 vermelde referentienormen niet ».

B.9.3. Daaruit blijkt dat het Hof van oordeel is geweest dat de herbestemming, wat het begrotingsjaar 2018 betreft, van de middelen van het fonds van de Kansspelcommissie ten belope van een bedrag van 290 000 euro, niet ertoe heeft geleid dat de door de kansspelinrichtingen verschuldigde bijdragen niet langer als een retributie kunnen worden gekwalificeerd.

B.10.1. Met betrekking tot de herbestemming, wat het begrotingsjaar 2021 betreft, van de middelen van het fonds van de Kansspelcommissie ten belope van een bedrag van 870 000 euro, vermeldt de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 2020 :

« Deze bepaling maakt het mogelijk 870 000 EUR van de opbrengsten van de retributies voor kansspelvergunningen te desaffacteren als vergoeding voor de uitgaven inzake de bestrijding van overmatige schuldenlast ten laste van de gewone kredieten van de FOD Economie ingevolge artikel 20 en 20bis 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 en voor de overblijvende personeelsuitgaven ten laste van de FOD Economie na de afschaffing van het Fonds Kansspelen bij deze FOD. Het bedrag van 870 000 EUR omvat de vergoeding voor de jaren 2019 tot en met 2021 (290 000 EUR per jaar) » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1578/001, p. 27).

B.10.2. Daaruit blijkt dat de herbestemming, wat het begrotingsjaar 2021 betreft, van de middelen van het fonds van de Kansspelcommissie is ingegeven door dezelfde redenen als de herbestemming van de middelen voor het begrotingsjaar 2018. Daaruit blijkt eveneens dat het bedrag van 870 000 euro dient te worden beschouwd als een vergoeding voor de desbetreffende uitgaven van de federale overheid, voor de jaren 2019, 2020 en 2021, ten belope van 290 000 euro per jaar.

B.11. Daarmee rekening houdend is de herbestemming, bij artikel 2.12.7 van de wet van 22 december 2020, van de middelen van het fonds van de Kansspelcommissie, om dezelfde redenen als vermeld in het arrest nr. 3/2020, niet van dien aard dat de door de kansspelinrichtingen verschuldigde bijdragen niet langer als een retributie zouden kunnen worden gekwalificeerd.

B.12. Mede gelet op het voorgaande, is het eerste middel, om dezelfde redenen als vermeld in de arresten nrs. 72/2019 en 156/2019, niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.13. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel en van de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

B.14.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 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 federale overheid, 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.14.2. Het Hof is aldus niet bevoegd om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel en aan de artikelen 49 en 56 van het VWEU.

B.15. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

Ten aanzien van het derde middel

B.16. Het derde middel is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel en de artikelen 49 en 56 van het VWEU, alsook uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden wet, door artikel 1, § 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 te bekrachtigen, de uitbaters van kansspelinrichtingen onderwerpt aan een jaarlijkse bijdrage waarbij geen rekening wordt gehouden met de duur van de uitbating van de inrichting.

B.17. Volgens het door de bestreden wet bekrachtigd artikel 1, § 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 worden voor de houders van een vergunning klasse A, A+, B, B+, E, F1, F1+ en G de retributies één keer per jaar betaald, ongeacht de duur van de uitbating en dit voor heel de komende werkingsperiode van de Commissie, die overeenkomt met één burgerlijk jaar, en wordt het bedrag van de retributies jaarlijks vastgesteld.

B.18. De verzoekende partijen doen gelden dat het niet duidelijk is op welke wijze artikel 1, § 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 2021 dient te worden geïnterpreteerd wanneer een kansspelinrichting tijdens het burgerlijk jaar 2021 door twee opeenvolgende ondernemingen wordt uitgebaat. Het is volgens hen meer bepaald niet duidelijk of in dat geval alleen de onderneming die de inrichting als eerste heeft uitgebaat, gehouden is de bijdrage te betalen, dan wel of beide ondernemingen de bijdrage dienen te betalen. Zij voeren in essentie aan dat het artikel in beide interpretaties in strijd is met de in het middel aangevoerde referentienormen.

B.19. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.20.1. In geval van een retributie, die een louter vergoedend karakter heeft en vereist dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is, komt het in de regel de wetgever toe de categorieën van bijdrageplichtigen nader te preciseren en de modaliteiten van de betaling te bepalen, rekening houdend met de doelstelling van de betrokken retributie en met inachtneming van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.20.2. Aangezien, zoals in B.1.2 is vermeld, de in de bestreden wet voorgeschreven retributies tot doel hebben de volledige oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de Kansspelcommissie en haar secretariaat te financieren, vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de uitbater van een kansspelinrichting ertoe gehouden is één jaarlijkse bijdrage te betalen, ongeacht de duur van de uitbating en voor het volledige komende werkingsjaar. Uit het enkele gegeven dat de uitbating van een kansspelinrichting niet samenvalt met de volledige werkingsperiode, kan op zich niet worden afgeleid dat de retributie niet langer in een redelijke verhouding zou staan tot de kostprijs of de waarde van de diensten die de Kansspelcommissie heeft verleend.

B.21. Het middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel en de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is niet gegrond.

Ten aanzien van het verzoek een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen

B.22. De verzoekende partijen verzoeken het Hof de verwerende partij te veroordelen tot een rechtsplegingsvergoeding.

B.23.1. Noch de bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989, noch een andere bepaling, verlenen het Hof de bevoegdheid een partij te veroordelen tot een rechtsplegingsvergoeding.

B.23.2. Het verzoek wordt afgewezen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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 7 juli 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen