

Rolnummer 7048
Arrest nr. 156/2019 van 24 oktober 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van 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 », ingesteld door de nv « Blankenberge Casino-Kursaal » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 november 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 november 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 juli 2018) door de nv « Blankenberge Casino-Kursaal », de nv « Casino Kursaal Oostende », de nv « Casinos Austria International Belgium » en de nv « Grand Casino de Dinant », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Soete, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet en Mr. Y. Peeters, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 5 juni 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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 26 juni 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 26 juni 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 17 juli 2019.

Op de openbare terechtzitting van 17 juli 2019 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Verteneuil, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, *loco* Mr. T. Soete, voor de verzoekende partijen;

. Mr. J. Vanpraet, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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 bevoegdheid van de wetgever

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bijdrage in de kosten van de Kansspelcommissie in werkelijkheid geen retributie is, maar een belasting op spelen en weddenschappen. Het totale bedrag van de bijdragen overstijgt immers ruimschoots de werkelijke kosten van de Kansspelcommissie, zodat de bijdrage niet louter vergoedend is. Bovendien is er geen sprake van een individuele dienst aan de bijdrageplichtige. De belasting op de spelen en weddenschappen is naar het oordeel van de verzoekende partijen een gewestelijke belasting, op grond van artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna : de Bijzondere Financieringswet), wat tot gevolg heeft dat enkel de gewesten bevoegd zijn om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van die belasting te wijzigen (artikel 4 van de Bijzondere Financieringswet). Daarnaast voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet (vermijden van dubbele belasting), van artikel 143, § 1, van de Grondwet (federale loyaliteit) en van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

A.2. De Ministerraad is van oordeel dat het middel onontvankelijk is omdat het in wezen de bestemmingswijziging van de middelen van het fonds van de Kansspelcommissie bekritiseert en dus gericht is tegen artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

Ten gronde voert de Ministerraad aan dat de betrokken bijdragen retributies zijn in de zin van artikel 173 van de Grondwet en dus verbonden aan de materiële bevoegdheid van elke overheid. Aangezien de federale overheid bevoegd is om de kansspelinrichtingen te regelen, is zij ook bevoegd om de betrokken bijdragen te bepalen. De Ministerraad verwijst daarvoor naar het arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001. Er bestaat wel degelijk een redelijke verhouding tussen de omvang van de vastgestelde bijdragen en de kosten van de Kansspelcommissie. Artikel 1ter van de Bijzondere Financieringswet bevat een overlegverplichting voor de gewesten en is niet van toepassing op de federale overheid. Ten slotte blijkt niet op welke wijze de bestreden bepalingen het evenwicht van de federale constructie ernstig zouden verstoren of de uitoefening van de gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk zouden maken.

A.3. In hun memories van antwoord en wederantwoord verwijzen alle partijen naar het arrest nr. 42/2018 van 29 maart 2018, waarin het Hof het voormelde artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 heeft vernietigd.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

A.4. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat de bestreden bepalingen de houders van een vergunning klasse A of A+ een hogere bijdrage opleggen dan de houders van een vergunning klasse B of B+. De minimumbijdragen voor eerstgenoemden liggen twee tot vier maal zo hoog als minimumbijdragen voor de laatstgenoemden. Wat de daadwerkelijk te betalen bijdragen betreft, kunnen de verschillen nog veel groter zijn, afhankelijk van het aantal automatische toestellen.

De verzoekende partijen stellen vast dat de bijdrage uitsluitend als doelstelling heeft de Kansspelcommissie te financieren. De diensten van de Kansspelcommissie zijn ten aanzien van de inrichtingen van klasse I en klasse II evenwel niet fundamenteel verschillend, zodat het criterium van onderscheid niet pertinent is. Een beperkt aantal marktspelers dient door het verschil in behandeling een onevenredig groot deel van de kosten van de Kansspelcommissie te dragen.

A.5. Volgens de Ministerraad zijn de houders van een vergunning klasse A of A+ en de houders van een vergunning klasse B of B+ niet vergelijkbaar. Minstens zou het verschil tussen beide vergunninghouders een verschillende bijdrage in de werking van de Kansspelcommissie rechtvaardigen. Het gaat in het eerste geval om kansspelinrichtingen klasse I (casino's), in het tweede geval om kansspelinrichtingen klasse II (speelautomatenhallen). In casino's worden naast de toegestane kansspelen ook socio-culturele activiteiten georganiseerd, zoals voorstellingen, tentoonstellingen, congressen en horeca-activiteiten. Hun aantal is beperkt tot negen. In speelautomatenhallen worden uitsluitend kansspelen aangeboden. Hun aantal is beperkt tot 180. Het verschil in aard van de activiteiten verklaart naar het oordeel van de Ministerraad het verschil in bijdrage in de werkings-, personeels- en inrichtingskosten van de Kansspelcommissie. In het kader van de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » treedt de Kansspelcommissie op als een onafhankelijke advies-, beslissings- en controleoverheid. Het is logisch dat degenen die meer baat hebben bij het werk van die commissie, ook meer bijdragen in de kosten ervan.

Ten aanzien van de vrijheid van dienstverlening

A.6. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de vrijheid van dienstverlening, gewaarborgd bij artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De organisatie van kansspelen en weddenschappen vormt een economische activiteit waarvoor de voormelde vrijheid geldt. Beperkingen van die vrijheid moeten geschikt en noodzakelijk zijn om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. De bestreden bijdragen voldoen niet aan die voorwaarde. De geïnde bedragen overschrijden immers ruimschoots de werkelijke kosten van de Kansspelcommissie. De verzoekende partijen nodigen het Hof uit de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie :

« Vormen de bijdragen in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie bekrachtigd door de Wet van 21 juli 2017 [...] een belemmering van de in art. 56 VWEU bepaalde vrijheid van handel en dienstverlening, dit onder ander door het feit dat elk van de Gewesten van het Koninkrijk België al een belasting op spelen en weddenschappen ingevoerd heeft ? ».

A.7. De Ministerraad merkt op dat het Hof niet bevoegd is om een bepaling rechtstreeks te toetsen aan de regels van het Unierecht. Bovendien zijn de bijdragen geen belastingen maar retributies. Artikel 56 van het VWEU verzet zich niet tegen het heffen van een retributie voor individuele diensten. De voorgestelde prejudiciële vraag is niet ontvankelijk omdat het Hof van Justitie niet bevoegd is om te oordelen of een nationale bepaling in overeenstemming is met het Unierecht. Dat Hof kan enkel uitspraak doen over de uitlegging van het Unierecht.

- B -

Ten aanzien van de situering van de bestreden bepalingen

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 een begrotingsfonds ingesteld, namelijk het fonds van de Kansspelcommissie. 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 zoals bepaald in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. 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 is bekrachtigd met uitwerking op de dag van zijn inwerkingtreding ».

B.2.2. De grieven van de verzoekende partijen betreffen in hoofdzaak 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 22 december 2017 bepaalt :

« § 1. Voor het burgerlijk jaar 2018 bedraagt de retributie voor een vergunning klasse A 22.085 euro, voor een vergunning klasse A+ 22.085 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 21.420 euro.

§ 2. Voor de houders van een vergunning klasse C die hun vergunning ontvangen in het burgerlijk jaar 2018, bedraagt de bijdrage 752 euro.

§ 3. De retributie voor een vergunning klasse E bedraagt 3.682 euro voor de houders die enkel diensten leveren inzake onderhoud, herstelling of uitrusting van kansspelen. Voor de houders van een vergunning klasse E die instaan voor het leveren van diensten van de informatiemaatschappij, bedraagt de retributie 12.603 euro. Voor de andere houders van een vergunning klasse E 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 ».

Ten aanzien van de bevoegdheid van de wetgever

B.3.1. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat de bijdrage in de kosten van de Kansspelcommissie geen retributie is, maar een belasting op de spelen en weddenschappen.

B.3.2. Krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet en de artikelen 3, 1°, 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 loyaliteit 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 het arrest nr. 161/2018 van 22 november 2018).

B.3.6. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.4.1. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden, doordat de bestreden bepalingen de houders van een vergunning klasse A of A+ een hogere bijdrage opleggen dan de houders van een vergunning klasse B of B+.

B.4.2. Krachtens artikel 25 van de Kansspelwet is een vergunning klasse A nodig voor de exploitatie van een inrichting klasse I en is een vergunning klasse B nodig voor de exploitatie van een inrichting klasse II. Klasse I groepeert de casino's. Klasse II groepeert de speelautomatenhallen. De aanvullende vergunningen klasse A+ en B+ zijn nodig om onlinekansspelen op het internet uit te baten. Zij kunnen slechts worden toegekend aan personen die reeds vergunninghouder klasse A of B zijn.

B.4.3. Voor het jaar 2018 bedraagt de retributie voor een vergunning klasse A 22 085 euro, voor een vergunning klasse A+ eveneens 22 085 euro, voor een vergunning klasse B 11 042 euro en voor een vergunning klasse B+ eveneens 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 21 420 euro.

B.4.4. Zoals in B.3.3 is vermeld, heeft een retributie een louter vergoedend karakter, zodat een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is. Wanneer het bedrag van de retributie voor een bepaalde categorie van bijdrageplichtigen hoger is, moet dat hogere bedrag worden verantwoord door een verhoogde dienstverlening ten aanzien van die categorie.

B.4.5. Casino's bieden naast automatische spelen ook tafelspelen aan. In speelautomatenhallen zijn enkel automatische spelen toegestaan. Het kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de opdracht van de Kansspelcommissie, met name wat het toezicht op de toepassing en naleving van de betrokken regelgeving betreft, een grotere inzet van middelen en personeel vergt ten aanzien van de kansspelinrichtingen klasse I dan ten aanzien van de kansspelinrichtingen klasse II. Het hogere bedrag van de retributie voor een vergunning klasse A, in vergelijking met het bedrag van de retributie voor een vergunning klasse B, is gelet op de aard en de diversiteit van de in casino's aangeboden kansspelen niet zonder redelijke verantwoording.

Casino's exploiteren doorgaans aanzienlijk meer automatische toestellen dan speelautomatenhallen, die slechts een beperkt aantal toestellen mogen aanbieden. Ook voor de bijkomende retributie per toestel bestaat bijgevolg, gelet op de grotere omvang van de casino's, een redelijke verantwoording.

Uit geen enkel gegeven blijkt evenwel dat de Kansspelcommissie, wat de aanvullende vergunningen klasse A+ en B+ betreft die nodig zijn om onlinekansspelen op het internet uit te baten, een verhoogde dienstverlening biedt aan de casino's, in vergelijking met de dienstverlening aan de speelautomatenhallen. Voor het verschillende bedrag van de retributie voor die vergunningen bestaat bijgevolg geen redelijke verantwoording.

Het middel is in die mate gegrond.

B.4.6. Het Hof vernietigt artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 22 december 2017, zoals bekrachtigd bij de wet van 25 juni 2018, in zoverre het bedrag van de retributie voor een vergunning klasse A+ (22 085 euro) het bedrag van de retributie voor een vergunning klasse B+ (11 042 euro) overschrijdt.

Rekening houdend met de aanzienlijke overschotten in het fonds van de Kansspelcommissie, is er geen aanleiding om de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven.

Ten aanzien van de vrijheid van dienstverlening

B.5.1. In hun derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bijdrage in de kosten van de Kansspelcommissie een belemmering vormt van de vrijheid van dienstverlening, gewaarborgd bij artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

B.5.2. Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over de schending van artikel 56 van het VWEU, op zichzelf beschouwd.

B.5.3. Het middel is niet ontvankelijk. Het Hof dient bijgevolg ook geen prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 1, § 1, 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 », zoals bekrachtigd bij de wet van 25 juni 2018, in zoverre het bedrag van de retributie voor een vergunning klasse A+ het bedrag van de retributie voor een vergunning klasse B+ overschrijdt;

- verwerpt het beroep voor het overige.

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 24 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen