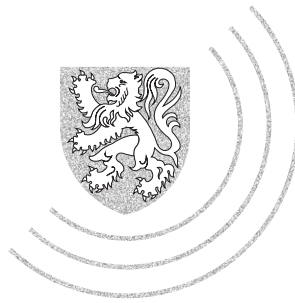


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

22 mei 2003

**VOORSTEL VAN DECREET**

**– van de heren André Denys, Marc van den Abeelen, Gerald Kindermans,  
Chris Vandenbroeke en Francis Vermeiren –**

**houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen,  
houdende machtiging van de Vlaamse regering om mee te werken aan de oprichting  
van de vereniging zonder winstgevend doel “Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen”  
en houdende wijziging en opheffing van sommige bepalingen van het Wetboek  
van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen**

**ADVIES**

**van de Raad van State**

---

*Zie :*

**1462** (2002-2003)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet
- Nr. 2 : Amendementen
- Nr. 3 : Verslag
- Nr. 4 : Amendement
- Nr. 5 : Advies van de Raad van State
- Nr. 6 : Amendementen
- Nr. 7 : Aanvullend verslag



KONINKRIJK BELGIË

1040 Brussel, 21 -05- 2003



RAAD VAN STATE

DE EERSTE VOORZITTER

35.439/1

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 29 april 2003 (ref. : dec/com/fin/hva/030429.1), heb ik de eer U hierbij een uitgifte en twee afschriften te zenden van het advies van de Raad van State over amendementen op het voorstel van decreet houdende regeling van de herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging van de Vlaamse regering om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel "Vlaamse federatie voor Paardenwedrennen" en houdende wijziging en opheffing van sommige bepalingen van het wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (Parl. St. Vl. Parl. 2002-2003, nr. 1462/6).

Het is geraden het nummer van het advies op te geven telkens als naar dat advies wordt verwezen.

Met bijzondere hoogachting.

De Wnd. Eerste Voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a long horizontal stroke.

R. ANDERSEN



KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 35.439/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 april 2003 door de voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op het voorstel van decreet "houdende regeling van de herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging van de Vlaamse regering om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel "Vlaamse federatie voor Paardenwedrennen" en houdende wijziging en opheffing van sommige bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1462/6)", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 en 8 mei 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

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

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

\*

\* \*

1. Uit de brief van de Voorzitter van het Vlaams Parlement van 29 april 2003 blijkt dat de adviesaanvraag beperkt is tot de amendementen nrs. 22 en 23 bij het voorstel van decreet houdende regeling van herstelmaatregelen voor de Vlaamse paardenwedrennen, houdende machtiging van de Vlaamse regering om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel "Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen" en houdende wijziging en opheffing van sommige bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/6) <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Aangezien noch het voorstel zelf, noch de tekst aangenomen door de commissie van het Vlaams Parlement - behoudens artikel 29 ervan - tot op heden om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, werd voorgelegd, heeft de Raad niet de gelegenheid gehad zich uit te spreken over de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voor het aannemen van de erin vervatte bepalingen. Over artikel 29 van de door de commissie aangenomen tekst, dat artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen beoogt op te heffen, heeft de afdeling wetgeving op 1 april 2003 het advies 35.173/1 gegeven (Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/5).

2. De conclusie van het advies 35.173/1 van 1 april 2003 <sup>(2)</sup> luidt :

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

Dat besluit was onder meer gebaseerd op de vaststelling dat de vergunningsplicht inzake de organisatie van paardenwedrennen en de weddenschappen nodig werd geacht "om maatregelen te kunnen nemen tegen gokverslaving en om het vertrouwen in de sector opnieuw te verwerven" <sup>(3)</sup>.

3. Amendement nr. 22 beoogt de woorden "Onverminderd de bevoegdheid van de federale Staat om maatregelen te nemen die zij noodzakelijk acht met het oog op de inperking van het maatschappelijk gevaar dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele of gedeeltelijke bevolking kunnen betekenen" toe te voegen aan de tekst, aangenomen door de commissie van het Vlaams Parlement.

Deze zinsnede voegt inhoudelijk niets toe aan de ontworpen decretale regeling maar houdt slechts een herinnering in aan de bevoegdheidsverdelende regels, zoals geschetst in advies 35.173/1.

- 4.1. Amendement nr. 23 beoogt de woorden "Om de economische heropleving van de paardenwedrennen te stimuleren en alle actoren te responsabiliseren" toe te voegen aan de tekst, aangenomen door de commissie van het Vlaams Parlement.

---

<sup>(2)</sup> Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/5. Het onderzoek van de Raad van State, afdeling wetgeving, was beperkt tot de bevoegdheidsaspecten van artikel 29 van het voorstel van decreet, dat artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen beoogt op te heffen.

<sup>(3)</sup> Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1462/1, 6.

Met betrekking tot het amendement nr. 23 is door de heer A. Denys, Vlaams volksvertegenwoordiger die door de Voorzitter van het Vlaams Parlement werd aangewezen als gemachtigd contactpersoon, volgende toelichting verstrekt :

1. De opening van een paardenwedrenbaan, het organiseren van paardenwedrennen en het aannemen van weddenschappen worden onderworpen aan de voorafgaande vergunning door de Vlaamse regering <sup>(4)</sup>.

De afgifte van de vergunning voor de totalisator, de bookmakers en de wedkantoren zijn gebonden aan de verplichting om een bijdrage te leveren aan de "sector van de paardenwedrennen" (artikel 19 van het voorstel).

Wat de totalisator <sup>(5)</sup> betreft, zal in de concessievoorwaarden worden bepaald dat een gedeelte van de brutomarge van de weddenschappen buiten renbaan moet terugvloeien naar de organiserende renvereniging (artikel 22).

Wat de bookmakers (artikel 24) en de wedkantoren (artikel 26) betreft, zal in de vergunningsvoorwaarden worden bepaald dat 7 %, respectievelijk 5 % van de omzet moet terugvloeien naar de organiserende renvereniging.

Door de koppeling van een bijdrageplicht aan de afgifte van een vergunning zal worden bijgedragen aan de economische heropleving van de paardenwedrennen.

2. Het is geenszins de bedoeling met het vergunningsplichtig stellen, een systeem van vestigingsvoorwaarden in het leven te roepen. Uitgezonderd wat de "onderlinge" weddenschappen betreft, welke aan één persoon worden voorbehouden, zal iedereen die een vergunning aanvraagt en aan de voorwaarden voldoet dergelijke vergunning kunnen bekomen.

4.2. Een vergunningenstelsel is een beleidsmiddel. De gemeenschappen en gewesten zijn derhalve bevoegd voor het invoeren van een dergelijk stelsel voorzover dit middel wordt ingepast in het voeren van een beleid waarvoor zij de bevoegdheid toegewezen hebben gekregen.

---

<sup>(4)</sup> Artikel 5, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het voorstel bepaalt dat deze vergunningen namens de Vlaamse regering zullen worden uitgereikt door de Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen.

<sup>(5)</sup> Deze is belast met de exploitatie van de weddenschappen op alle paardenwedrennen in het Vlaamse Gewest en dit voor rekening van de renverenigingen (zie artikel 20).



Het Vlaamse Gewest is, op grond van artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd voor het economisch beleid. Voorzover het invoeren van een vergunningsplicht voor de opening van een paardenwedrenbaan, het organiseren van paardenwedrennen evenals het aannemen van weddenschappen een middel zou zijn tot het voeren van een economisch beleid, dient het Vlaamse Gewest daartoe bevoegd te worden geacht.

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, echter niet duidelijk hoe een dergelijke vergunningsplicht zou bijdragen tot het stimuleren van de economische heropleving van de paardenwedrennen en dus zou passen in het economisch beleid. Veelal wordt een vergunningsstelsel ingevoerd om een bijzonder toezicht te hebben op bepaalde activiteiten, niet om die economisch te stimuleren.

Weliswaar leidt dat bijzonder toezicht soms tot het beperken van het aantal aanbieders van die activiteiten. In dat geval zou het om een economische beschermingsmaatregel gaan. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het vaststellen van vestigingsvoorwaarden, op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zaak van de federale overheid is<sup>(6)</sup>. De gemachtigd contactpersoon heeft echter uitdrukkelijk verklaard dat dit niet de bedoeling is.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet derhalve niet dat het Vlaamse Gewest op die grond terzake bevoegd zou zijn.

4.3. Om één en ander in een juist perspectief te kunnen plaatsen, wordt hierna onderzocht, hoe de overheid ertoe gekomen is terzake een vergunningsplicht in te voeren.

---

<sup>(6)</sup> Als vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschouwt het Arbitragehof ook regels inzake de oprichting van handelsvestigingen (Arbitragehof, nr. 78/92, 17 december 1992, B.4.2).

Bij de artikelen 89 en 90 van de wet van 28 augustus 1921 houdende invoering van nieuwe fiscale middelen <sup>(7)</sup> is een taks op spelen en weddenschappen ingevoerd. Artikel 97 van die wet machtigde de regering om bij koninklijk besluit andere controlemaatregelen te nemen.

Bij koninklijk besluit van 10 september 1921 waarbij de inwerkingstelling der taxe op de spelen en weddenschappen bepaald, en de forfaitaire aanslag van zekere schatplichtigen toegelaten wordt <sup>(8)</sup>, werd, als proefmaatregel, bepaald dat, wat de paardenwedrennen betreft, voor sommige personen <sup>(9)</sup> een gunstiger forfaitair systeem gold. In plaats van de taks van 10%, dienden zij een bij het besluit vastgesteld forfaitair bedrag te betalen, door tussenkomst van de door de minister aangenomen maatschappij.

---

<sup>(7)</sup> B.S. 30 september 1921.

<sup>(8)</sup> B.S. 7 oktober 1921.

<sup>(9)</sup> Namelijk "iedere persoon die, binnen het besloten erf der paardenwedrenbanen van eene door den Minister van Financiën aangenomen maatschappij, weddenschappen of inleggelden aanvaardt" (artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 september 1921).

Bij de wet van 31 december 1925 tot wijziging van de wetgeving in zake rechtstreeksche belastingen en daarmee gelijk gestelde taxes <sup>(10)</sup> werd de bestaande regeling grondig aangepast. Deze nieuwe regeling had zowel fiscale <sup>(11)</sup> als sociale <sup>(12)</sup> oogmerken. Artikel 53, §§ 1 en 2, van de wet van 31 december 1925 luidt :

---

<sup>(10)</sup> B.S. 2-3 januari 1926.

<sup>(11)</sup> Parl. St., Kamer, 1925-1926, nr. 9, 282-283 : "..., is de huidige opbrengst der belasting klaarblijkelijk ontoereikend. Gewis, de Regeering zou de in 1921 vastgestelde forfaitaire aanslagen kunnen verhoogen : zonder die oplossing uit te sluiten, acht men het verkieselijk de Regeering te machtigen de weddenschappen te reglementeeren, en niet alleen diegene aangegaan binnen het besloten erf der paardenrenbanen, maar ook die welke in de geheime agentschappen van weddenschappen aangenomen worden, (...). De fiscus kan er schier niet toe geraken de inrichters [van geheime weddenschappen] te treffen; deze verbergen hem zorgvuldig hunne verrichtingen, (...). Ten overstaan van die feiten is het gepast voorgekomen de middelen op te sporen om de betaling der taxe te verzekeren wat betreft al de weddenschappen op de wedrennen, waar zij ook afgesloten worden. De reglementering van die weddenschappen en de inrichting van een streng toezicht lijken bijzonder gepast op het oogenblik dat de Regeering een nieuw beroep moet doen op de schatplichtigen".

<sup>(12)</sup> Parl. St., Kamer, 1925-1926, nr. 9, 283 : "Ongetwijfeld moet men het spel en zijne uitbreiding betreuren, doch daar het kwaad door het verbod niet kon beteugeld worden, komt het best voor het maar te kanaliseeren derwijze de misbruiken ervan zooveel mogelijk te beperken en de weddenschappen te doen dienen ter ondersteuning van de ongelukkigen. (...) Zonder tot de onmiddellijke afschaffing van de weddenschappen bij noteering over te gaan, streeft het ontwerp er naar ze ernstig te reglementeeren en machtigt het den Minister van Financiën de inrichting er van te beperken tot de paardenrenbanen waar slechts enkele wedrennen per jaar gegeven worden, het is te zeggen waar de werking van de onderlingen weddenschappen, welke gansch eenen dienst 'ad hoc' en bijzondere installaties vereischt, onmogelijk althans moeilijk zou zijn. Het vooruitzicht van de gebeurlijke afschaffing van de weddenschap bij noteering zal slechts kunnen bijdragen tot het voorkomen van de misbruiken welke, indien zij zich voordeden, tot de onmiddellijke toepassing van dien radicalen maatregel aanleiding zouden geven. De wetgever (...) heeft reeds zijn inzicht, ter zake de 'overdreven' weddenschappen te treffen, doen blijken. Dat deze laatste op paarden geschieden of op duiven, zij zijn niettemin te betreuren en het behoort de practijken die zooveel gezinnen ten ondergang brengen, te beperken". Artikel 52 van de wet van 31 december 1925 bepaalde overigens dat twee vijfden van de taks op de weddenschappen betreffende de paardenwedrennen, werd toegekend aan een nationaal fonds voor openbaren onderstand, bedoeld om toelagen te verlenen aan de provinciale fondsen voor openbare onderstand en sommige gemeenten. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd daaromtrent verklaard : "Zoo zou de begroting van den openbaren onderstand en diegene der arme gemeenten gedeeltelijk gestijfd worden door eene voorafnemng gedaan ten laste van hen die aanzienlijke geldsommen inzetten om hun vermaak te verhoogen met er het verlangen naar een aanzienlijke winst, verkregen zonder persoonlijke krachtinspanning, aan toe te voegen" (Parl. St., Kamer, 1925-1926, nr. 9, 285).

"§ 1. De opening van een paardenwedrenbaan, de inrichting van paardenwedrennen alsmede de inrichting of de exploitatie van van weddenschappen betreffende gezegde wedrennen, zijn ondergeschikt aan een voorafgaande toelating van den minister van financiën.

Een koninklijk besluit regelt de uitvoering van die bepaling en namelijk :

- 1° De voorwaarden waaraan het verlenen der toelatingen ondergeschikt is;
- 2° Den vorm en de werkingsvoorwaarden van de weddenschappen;
- 3° De quotiteit van de voorafnemingen op de ingezette sommen te doen;
- 4° De belangrijkheid van de persoonlijke borgstellingen of van de zakelijke waarborgen desgevallende door de inrichters of exploitanten van weddenschappen te verschaffen.

§ 2. De weddenschappen op de paardenwedrennen mogen, binnen de perken en voorwaarden bepaald overeenkomstig § 1, slechts aangenomen worden binnen het besloten erf van de behoorlijk toegelaten paardenwedrenbanen.

De minister van financiën is gemachtigd de weddenschappen, gezeg bij noteering, desgevallende te beperken tot het besloten erf van de paardenwedrenbanen waar hoogstens vijf vergaderinge per jaar plaats hebben".

De regeling is herzien bij de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974. Die wijziging was geïnspireerd door fiscale oogmerken <sup>(13)</sup>, maar had ook tot doel de paardensport te stimuleren <sup>(14)</sup>. De vergunningsplicht voor het openen van renbanen, het inrichten van wedstrijden en het aannemen van weddenschappen is bij die gelegenheid behouden <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Parl. St., Kamer, 1973-1974, nr. 694/1, 16 : "... rekening gehouden dat het bovendien noodzakelijk is bijkomende inkomsten te vinden ...".

<sup>(14)</sup> Parl. St., Kamer, 1973-1974, nr. 694/8, 17 en 29 : "... dat het onderhavige wetsontwerp o.a. tot doel heeft grotere inkomsten te verlenen, enerzijds aan de verenigingen die wedrennen inrichten ten einde de Belgische wedrennen met grotere prijzen te kunnen begiftigen, wat uiteindelijk ten goed zal komen aan de paardenfokkers, en anderzijds aan het Nationaal Sportfonds, waarvan de bedrijvigheid zich ook uitstrekt tot de paardesport".

<sup>(15)</sup> Parl. St., Kamer, 1973-1974, nr. 694/8, 18 en 27.

Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat de vergunningsplicht, zoals die thans in artikel 66 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen voorkomt, is ingevoerd om nauw toezicht te kunnen houden op de belastingplichtigen en dit zowel om fiscale redenen als om het maatschappelijke gevaar in te perken dat weddenschappen in verband met paardenwedrennen ten aanzien van de gehele bevolking kunnen betekenen.

Wat die laatste invalshoek betreft gaat het, zoals reeds uiteengezet in advies 35.173/1, om een aangelegenheid die tot het federale bevoegdheidsresidu behoort.

Het eerste aspect houdt vooral verband met de zorg voor een effectieve en efficiënte invordering van de belasting. De bevoegdheid voor de invordering van de betrokken belasting behoort op grond van artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, al naar het geval, tot de Staat of het gewest. In dit geval blijkt de dienst van de betrokken belasting nog steeds door de Staat te worden verzorgd, met inachtneming van de door de federale overheid vastgestelde procedureregels. Ook voor dit aspect is het gewest thans bijgevolg zonder bevoegdheid.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                        |                  |
|----------|------------------------|------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,          | kamervoorzitter, |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS, | staatsraden,     |
| Mevrouw  | A. BECKERS,            | griffier.        |

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME