

Rolnummers 816, 831, 832, 833, 835
Arrest nr. 87/95 van 21 december 1995

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van

- de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring,
- artikel 56 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen (waarbij wordt gewijzigd artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, vervangen bij de wet van 13 juli 1981).

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen*

A. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 januari 1995, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 5, 12, § 2, en 15, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 oktober 1994), door de v.z.w. Belgische Federatie van de Distributieondernemingen (Fedis), met maatschappelijke zetel te 1060 Brussel, Sint-Bernardusstraat 60.

Die zaak is ingeschreven onder nummer 816 van de rol van het Hof.

B. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 24 en 27 maart 1995 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 27 en 28 maart 1995, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, 6, 12 en 15 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 oktober 1994), respectievelijk door de n.v. Van Hoey, met maatschappelijke zetel te 9140 Temse, Haagdam 2a, de n.v. Van-O-Bel, met maatschappelijke zetel te 8793 Waregem/Sint-Eloois-Vijve, Transvaalstraat 35, en de n.v. Pingo, met maatschappelijke zetel te 3512 Hasselt-Stevoort, Kolmenstraat 149.

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 maart 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 maart 1995, is beroep tot vernietiging ingesteld van voormelde wet van 14 juli 1994 en van artikel 56 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen (waarbij wordt gewijzigd artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, vervangen bij de wet van 13 juli 1981), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 december 1994, door de n.v. Petitjean & Frères, met maatschappelijke zetel te 4020 Wandre, rue Bastin 71.

Die zaken zijn ingeschreven respectievelijk onder de nummers 831, 832, 833 en 835 van de rol van het Hof.

II. *De rechtspleging*

a) *In de zaak met rolnummer 816*

Bij beschikking van 27 januari 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 16 februari 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 februari 1995.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 31 maart 1995 ter post aangetekende brief.

b) *In de zaken met rolnummers 831, 832, 833 en 835*

Bij beschikkingen van 27, 28 en 31 maart 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 en 28 april 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 mei 1995.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend bij op 9 juni 1995 ter post aangetekende brief.

c) *In de vijf zaken*

Bij beschikking van 25 april 1995 heeft het Hof in voltallige zitting de zaken samengevoegd.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de verzoekende partijen en aan de in artikel 76 van de organieke wet vermelde autoriteiten bij op 27 en 28 april 1995 ter post aangetekende brieven.

Van de memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 28 juni 1995 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de n.v. Petitjean & Frères, bij op 18 juli 1995 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Van Hoey, bij op 26 juli 1995 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Van-O-Bel, bij op 26 juli 1995 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Pingo, bij op 27 juli 1995 ter post aangetekende brief;
- de v.z.w. Belgische Federatie van de Distributieondernemingen, bij op 27 juli 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 4 juli 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 26 januari 1996.

Bij beschikking van 3 oktober 1995 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 26 oktober 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 3 oktober 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 26 oktober 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Van der Haegen, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Belgische Federatie van de Distributieondernemingen;

. Mr. J.-P. Busschaert, advocaat bij de balie te Dendermonde, voor de n.v. Van Hoey;

. Mr. J. Fonteyne, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de n.v. Van-O-Bel;

. Mr. A. Cornelissen, advocaat bij de balie te Gent, voor de n.v. Pingo;

. Mr. Ch. Defraigne en Mr. G. Bertholet, advocaten bij de balie te Luik, voor de n.v. Petitjean & Frères;

. Mr. J.-L. Jaspar, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Minis terraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. Onderwerp van de bestreden bepalingen

1.1. De wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring (I.V.K.) heeft tot doel, met het oog op de financiering van het I.V.K., de heffing te regelen van rechten op dieren en produkten die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild.

1.2. De artikelen 2 tot 7 strekken ertoe het bedrag van de voormelde rechten vast te stellen. Aldus bepalen de artikelen 2 tot 5 :

« Art. 2. § 1. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van het gezondheidsonderzoek van de slachtdieren vóór de slachting en van de keuring na het slachten, is vastgesteld als volgt :

1° runderen, kalveren, paarden, veulens, ezels, muilezels en muildieren : 128 frank per dier;

2° varkens en speenvarkens : 64 frank per dier;

3° schapen, lammeren, geiten en geitjes : 31 frank per dier.

§ 2. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles bij invoer van produkten die afkomstig zijn van slachtdieren, is vastgesteld op 0,52 frank per kg.

Art. 3. § 1. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van het gezondheidsonderzoek van gevogelte vóór de slachting en van de keuring na het slachten, is per bezoek van de keurder vastgesteld op 304 frank, vermeerderd met :

1° voor duiven, kwartels, parelhoenders, braadkippen, lichte soepkippen en halfzware soepkippen tot 3 kg levend gewicht : 0,26 frank per dier;

2° voor zware soepkippen, eenden en kalkoenen tot 7 kg levend gewicht : 1,78 frank per dier;

3° voor zware kalkoenen boven 7 kg levend gewicht, ganzen en zwanen : 7,96 frank per dier.

§ 2. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles bij invoer van produkten die afkomstig zijn van gevogelte is vastgesteld op 0,84 frank per kg.

Art. 4. § 1. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuring bij de aanvoer van de in zee gevangen vis, is vastgesteld op 0,20 frank per kg. Voor de haring, de elft, de sardien en de sprot evenwel worden deze rechten tot een derde verminderd.

§ 2. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles bij de invoer van vis of van produkten afkomstig van vis, is vastgesteld op 0,20 frank per kg. Voor de haring, de elft, de sardien en de sprot evenwel worden deze rechten tot een derde verminderd.

§ 3. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van het gezondheidsonderzoek in de viskwekerijen, is vastgesteld op 0,20 frank per kg.

Art. 5. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles uitgevoerd in de groot- en kleinhandelsbedrijven bedoeld in de wetten van 5 september 1952 en 15 april 1965, is vastgesteld op 0,31 frank per produkt.

Voor de produkten afkomstig van gevogelte evenwel zijn deze rechten vastgesteld op 0,84 frank per kg. »

1.3. In de artikelen 8 tot 11 worden de betalingsmodaliteiten van de voormelde rechten vastgesteld. Die rechten zijn verschuldigd door de eigenaar van het dier of van de produkten (artikel 8, §§ 1 tot 3) - of door de koper van de vis wanneer de aanvoer van de in zee gevangen vis geschiedt in de vismijnen en de vishallen (artikel 8, § 1, tweede lid) - en worden naargelang van het geval geïnd door de exploitant van het slachthuis waar de dieren worden geslacht, door de inrichting voor de verkoop van vis, door het douanekantoor of -hulpkantoor

waar de produkten worden ingeklaard of door het I.V.K. in de andere gevallen (artikel 8, § 4).

Er dient in het bijzonder te worden opgemerkt dat de in artikel 5 bedoelde rechten door de eigenaar van de produkten verschuldigd zijn « op het ogenblik dat de produkten het slachthuis, de private slachterij, de vismijn of vishalle of de viskwekerij verlaten, en wat de ingevoerde produkten betreft de dag van hun inkleding » (artikel 8, § 3). De eigenaar van de produkten onderworpen aan de bij artikel 5 vastgestelde rechten wordt in artikel 1, § 2, 4°, b, van de wet van 14 juli 1994 gedefinieerd als « de laatste eigenaar van de produkten voor ze aan de verbruiker worden afgeleverd ». Diezelfde in artikel 5 bedoelde rechten zijn niet verschuldigd voor produkten die worden uitgevoerd (artikel 10, § 2).

1.4. Ten slotte bevatten de artikelen 12 tot 15 bijzondere en opheffingsbepalingen. De artikelen 12 en 15 bepalen :

« Art. 12. § 1. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen en de gezondheidsonderzoeken en -controles bedoeld in de artikelen 2, 3, 4 en 6 van deze wet die gedurende de periode van 1 juli 1986 tot 31 mei 1987, 1 juni 1987 tot 31 december 1987 en 1 januari 1988 tot 31 maart 1989 werden uitgevoerd, is per kg produkt vastgesteld als volgt (in franken) :

Artikel	Periode van 1 juli 1986 tot 31 mei 1987	Periode van 1 juni 1987 tot 31 december 1987	Periode van 1 januari 1988 tot 31 maart 1989
Article	Période du 1er juillet 1986 au 31 mai 1987	Période du 1er juin 1987 au 31 décembre 1987	Période du 1er janvier 1988 au 31 mars 1989
Art. 2, § 1, 1°.....	122,50	125	128
Art. 2, § 1, 2°.....	61,25	62,50	64
Art. 2, § 1, 3°.....	61,25	62,50	31
Art. 2, § 2.....	50	51	0,52
Art. 3, § 1.....	290	296	304
Art. 3, § 1, 1°.....	0,75	0,77	0,26
Art. 3, § 1, 2°.....	2,20	2,24	1,78
Art. 3, § 1, 3°.....	8,10	8,26	7,96
Art. 3, § 2.....	0,80	0,82	0,84
Art. 4, § 1.....	0,1875(1) of/ou 0,3750(2)	0,19(1) of/ou 0,38(2)	0,20
Art. 4, § 2.....	0,1875(1) of/ou 0,3750(2)	0,19(1) of/ou 0,38(2)	0,20
Art. 4, § 3.....	0,1875(1) of/ou 0,3750(2)	0,19(1) of/ou 0,38(2)	0,20
Art. 6, §§ 1 en/et 2.	665	665	665
Art. 6, § 3.....	1 350	1 350	1 350

(1) Voor niet-bewerkte vis.

(2) Voor bewerkte vis.

§ 2. Het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de controles die gedurende de periodes bedoeld in § 1 van dit artikel werden uitgevoerd in de groot- en kleinhandelsbedrijven waarop de wetten van 5 september 1952 en 15 april 1965 van toepassing zijn, is vastgesteld op respectievelijk 0,30 frank, 0,31 frank en 0,31 frank per kilogram produkt.

Voor de periode van 1 januari 1988 tot 31 maart 1989 is dit bedrag evenwel vastgesteld op 0,84 frank voor produkten die afkomstig zijn van gevelgte.

Art. 15. De bepalingen van deze wet hebben uitwerking met ingang van 1 april 1989.

Deze wet doet geen afbreuk aan de bepalingen van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevelgte, konijnen en wild.

Zij blijft van kracht tot 31 december 1995 of tot op een vroegere datum door de Koning bepaald. »

2. Artikel 56 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen stelt :

« In artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, vervangen bij de wet van 13 juli 1981, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het eerste en het tweede lid worden vervangen als volgt :

' Rechten kunnen worden geïnd lastens de exploitant van een inrichting aangehaald in artikel 14 en lastens de natuurlijke of rechtspersoon die vlees of voedingsmiddelen die vlees bevatten invoert. Deze rechten kunnen de kosten dekken die voortvloeien uit keuringen, onderzoeken en gezondheidscontroles evenals uit de behandeling van de aanvragen tot erkenning en de laboratoriumanalyses aangehaald in artikel 3, tweede lid. '

2° de volgende leden worden toegevoegd :

' Ingeval de in dit artikel bedoelde rechten niet worden betaald door de exploitant van een slachthuis, zelfs indien de betaling het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken, kan de minister bevoegd voor de Volksgezondheid, de uitvoering van de keuring, aangehaald in artikel 2, in het betrokken slachthuis opschorten en de erkenning van de inrichting opschorten vanaf de vijftiende werkdag volgend op die waarop de ingebrekestelling bij ter post aangetekende brief werd betekend.

De ingebrekestelling herneemt de tekst van de voorgaande alinea.

De ministeriële beslissingen nemen van rechtswege een einde op de werkdag volgend op die waarop de verschuldigde rechten effectief op de rekening van het Instituut voor veterinaire keuring werden gecrediteerd. ' »

De in artikel 14 van de wet bedoelde inrichtingen zijn hoofdzakelijk slachthuizen en in het algemeen elke inrichting die bestemd is voor de handel in, de bereiding van, de bewerking van of de bewaring van vlees.

In artikel 6 werd, zoals het voorheen geredigeerd was, bepaald dat de rechten ten laste van de eigenaar van het dier of van de produkten werden geheven.

3. Bij de wet van 13 juli 1981 is een Instituut voor veterinaire keuring opgericht dat onder meer is belast met de onderzoeken die verband houden met de uitoefening van de gezondheidscontrole die zij bepaalt.

Krachtens artikel 9 van die wet wordt het Instituut onder meer gefinancierd door de opbrengst van de rechten geïnd ter uitvoering van de artikelen 6 en 12 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en artikel 6 van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, en tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel.

In de koninklijke besluiten van 4 juli 1986 en 25 januari 1989, genomen op basis van die bepalingen, werden die rechten bepaald en die besluiten werden door de Raad van State vernietigd; het tweede werd vernietigd (arrest nr. 49.432 van 5 oktober 1994) nadat het kracht van wet had gekregen ingevolge artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen, dat - op een prejudiciële vraag van het hoge administratieve rechtscollege - door het Hof echter strijdig werd geacht met de artikelen 10 en 11 (vroeger 6 en *this*) van de Grondwet omdat het « als enig doel (had) de Raad van State te verhinderen zich uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van een aan hem ter beoordeling voorgelegd koninklijk besluit (en) de wetgever (...) aldus aan de categorie van burgers op wie het koninklijk besluit van 25 januari 1989 van toepassing is, een jurisdictionele waarborg (ontneemt) die aan alle burgers wordt geboden, zonder dat het verschil in behandeling verantwoord is door de aangevoerde doelstellingen. » (arrest nr. 33/93 van 22 april 1993, B.2).

Bij een eerste wet - van 25 april 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 20 september 1994) - werd artikel 11 van de voormelde wet van 16 juli 1990 opgeheven, zodat « de Regering een andere, niet-concurrentieverstorende regeling kan uitwerken », terwijl « het koninklijk besluit van 25 januari 1989 (blijft) bestaan en (...) de Koning de bevoegdheid (herkrijgt) om de keurrechten te bepalen » (*Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 873-2, p. 2).

In het licht van een vernietiging door de Raad van State van het voormelde koninklijk besluit van 25 januari

1989 - een vernietiging die « het Instituut (...) elke wettelijke basis (zou) ontnemen waarop zijn financiering gesteund is, het (zou) verplichten tot terugbetaling van de bedragen die voor de uitgevoerde veterinaire controles geïnd werden sedert 1 juli 1986 en het verderzetten van zijn activiteiten (zou) verhinderen door het van de nodige middelen te beroven » (*Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 1060-1, p. 2) -, werd bij een tweede wet - van 14 juli 1994, waartegen deze beroepen worden ingesteld - retroactief (artikelen 12 en 15) het financieringssysteem van het Instituut voor veterinaire keuring geregeld, met de bedoeling « een evenwichtige maatregel (te zijn) om het algemeen belang te beschermen dat, zoals hierboven blijkt, in het gedrang wordt gebracht » (*idem*, p. 3).

IV. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

Verzoekschrift in de zaak met rolnummer 816

A.1.1. De verzoekende partij, de v.z.w. Fedis, is in de rechten en plichten getreden van de voor de Raad van State verzoekende partij in de zaak die tot het voormelde arrest van 5 oktober 1994 heeft geleid. Zij heeft, overeenkomstig artikel 4 van haar statuten, onder meer tot doel « het beroep zowel op internationaal als op nationaal, communautair, gewestelijk, provinciaal en lokaal vlak te vertegenwoordigen, te beschermen en te verdedigen; (...) alles te bestuderen, te bevorderen en te verwezenlijken wat op economisch, sociaal, technisch, wetenschappelijk, juridisch en fiscaal gebied, in stoffelijke en zedelijke zin, in de beroepspraktijk van nut kan zijn in het bijzonder voor haar leden en in het algemeen voor de distributiesector of voor een of meer van haar takken (...); de leden te helpen, te begeleiden en bij te staan ».

Alle distributiebedrijven van voedingswaren die bij de verzoekende partij zijn aangesloten, verkopen aan de consumenten de in de wet van 14 juli 1994 bedoelde producten of kunnen die producten verkopen. Zij zijn eigenaars van producten onderworpen aan de bij artikel 5 vastgestelde rechten, zodat de verzoekende partij er belang bij heeft de vernietiging van dat artikel te vorderen.

Wat de vordering tot vernietiging van de artikelen 12, § 2, en 15, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994 betreft, berust het belang van de verzoekende partij op het feit dat die bepalingen tot gevolg hebben dat ze aan de inning van de bij artikel 5 vastgestelde rechten vanaf 1 juli 1986 een dubbele terugwerkende kracht geven.

Verzoekschriften in de zaken met de rolnummers 831, 832 en 833

A.1.2. Als eigenaars van dieren en exploitanten van slachterijen zijn de verzoekende partijen de in artikel 3, § 1, van de aangevochten wet bedoelde controle- en keuringsrechten verschuldigd.

Verzoekschrift in de zaak met rolnummer 835

A.1.3. Aangezien de verzoekende partij met name de kwekerij, de productie, de aankoop en de verkoop, in alle vormen, in het groot en in het klein, het slachten, het uitsnijden, de invoer en uitvoer van alle levende of geslachte dieren of hun afgeleide producten tot doel heeft, doet zij van haar belang blijken bij de vernietiging, enerzijds, van bepalingen, zoals de artikelen 2 en 3 van de wet van 14 juli 1994, waarbij het bedrag wordt vastgesteld van de rechten bestemd om de kosten te dekken van het gezondheidsonderzoek van slachtdieren en van gevogelte vóór de slachting alsook het bedrag van de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuring na de slachting en, anderzijds, van artikel 56 van de wet van 21 december 1994, dat een impliciete wijziging in artikel 8 van de wet van 14 juli 1994 aanbrengt, vermits het voor de slachterijen, aanvankelijk slechts inners, een echte verplichting van verschuldigheid van de rechten in het leven roept.

Memorie van de Ministerraad in de zaak met rolnummer 816

A.1.4. Uit artikel 8, § 3, van de wet van 14 juli 1994 blijkt dat de in artikel 5 bedoelde rechten door de exploitant van het slachthuis of de mijn worden betaald, en op het ogenblik waarop de produkten de slachterij of de mijn verlaten; ten slotte is het dus niet de verdeler (in het groot of in het klein) die de last van de rechten draagt, aangezien die in een « vorig stadium » en op het niveau van de producent worden gedragen. Aangezien de verdeler nooit de betwiste rechten rechtstreeks verschuldigd is en de op het niveau van de producenten (het slachthuis of de mijn) gedragen rechten uiteindelijk in de verkoopprijs zullen worden ingecalculeerd en doorberekend aan de consument, is het door de verzoekende partij ingediende verzoekschrift tot vernietiging klaarblijkelijk niet ontvankelijk, bij gebrek aan belang.

Memories van de Ministerraad in de zaken met rolnummers 831, 832, 833 en 835

A.1.5. Als eigenaars van dieren of exploitanten van slachthuizen worden de verzoekende partijen rechtstreeks beoogd bij de wet van 14 juli 1994.

Memorie van antwoord in de zaak met rolnummer 816

A.1.6. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep tot vernietiging van de bestreden bepalingen is ontvankelijk aangezien het de bij haar aangesloten distributiebedrijven van voedingsmiddelen zijn die, bij ontstentenis van die bepalingen, bij de burgerlijke rechtscollèges de teruggave hadden kunnen verkrijgen van de krachtens artikel 5 van de vernietigde koninklijke besluiten van 4 juli 1986 en 25 januari 1989 te hunnen laste geïnde rechten. Zij zijn immers de schuldpllichtigen van die rechten die, ten deze, verschuldigd zijn door de laatste eigenaar van de produkten vooraleer die aan de consument worden geleverd, dit wil zeggen, het distributiebedrijf dat aan de consument verkoopt en waarvan de meeste bij de verzoekende partij zijn aangesloten (artikelen 1, § 2, 3°, b, en 8, § 3, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994). De omstandigheid dat de rechten moeten worden betaald door de exploitant van de mijn of van het slachthuis wijzigt niets aan die stand van zaken, aangezien de exploitant van het slachthuis of van de verkoopinrichting, met het oog op de inning van de rechten, bij de wet wordt aangevozen als mandataris en geenszins als schuldpllichtige. Laatstgenoemde blijft ongetwijfeld het distributiebedrijf.

Stellen dat de distributiebedrijven de controlerechten beweerdelijk op de consument hebben afgewenteld door die rechten in de verkoopprijs in te calculeren is onjuist en bovendien niet relevant wanneer het erom gaat het belang van de verzoekende partij te beoordelen. Enerzijds wordt de verkoopprijs van de goederen immers vastgesteld naargelang van vraag en aanbod : de betwiste rechten worden geenszins als dusdanig in die verkoopprijs verrekend, zoals de wet dat toestaat voor de B.T.W., maar zij vormen een winstderving voor het schuldpllichtige bedrijf. Anderzijds vereist het recht op terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag waarin artikel 1235 van het Burgerlijk Wetboek voorziet niet het bestaan van een nadeel.

Ten gronde

Ten aanzien van het eerste middel in de zaken met rolnummers 816 en 835 en het enig middel in de zaken met rolnummers 831, 832 en 833

Verzoekschriften

A.2.1. De wet van 14 juli 1994 is een letterlijke weergave van de tekst van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis, dat werd genomen ter uitvoering van artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en van artikel 6 van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, en tot wijziging van de wet van 5 september 1952.

Aanvankelijk maakten die wettelijke bepalingen de inning mogelijk van rechten bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles die vóór de slachting of in het stadium van de produktie of de invoer van vlees of vis op het Belgisch grondgebied werden uitgevoerd.

Zij werden echter uitgebreid bij de wet van 13 juli 1981 tot oprichting van een Instituut voor veterinaire keuring, die, op algemene wijze, de onafhankelijkheid van de veterinaire keurders wilde waarborgen ten opzichte van de aan de in de wetten van 1952 en 1965 bedoelde controles onderworpen producenten (de exploitanten van slachthuizen, mijnen en uitsnijderijen), door die keurders binnen één publiekrechtelijke instelling te verenigen en die, in het bijzonder, het nieuwe Instituut wilde belasten met de controles op het niveau van de distributiebedrijven; daartoe maakte zij niet alleen in de slachthuizen, mijnen, uitsnijderijen of inklaringskantoren de inning van rechten voor keuring en gezondheidscontrole mogelijk, maar ook naar aanleiding van controles uitgevoerd in een later stadium van de distributie in het groot of in het klein, met dien verstande dat, in tegenstelling tot eerstgenoemde, die nieuwe controles geen enkel verplicht of systematisch karakter hadden.

A.2.2. Een eerste koninklijk besluit, dat op 4 juli 1986 werd genomen en waarin de desbetreffende rechten werden vastgesteld, werd door de Raad van State vernietigd en vervangen door een tweede koninklijk besluit, dat op 25 januari 1989 werd genomen met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 1986 en waarvan de bepalingen, onder voorbehoud van enkele kleinere wijzigingen, identiek waren.

Dat tweede koninklijk besluit werd door de Raad van State vernietigd na het arrest nr. 33/93 van het Arbitragehof, dat werd gewezen op een door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag. Ongeveer terzelfder tijd heeft de verzoekende partij in de zaak met rolnummer 835 een vordering ingesteld bij de Rechtbank van eerste aanleg te Luik, om de terugbetaling van de door de Belgische Staat onwettig geïnde rechten te verkrijgen.

A.2.3. De bestreden wet komt na die wederwaardigheden en betekent in feite een nieuwe poging tot geldigverklaring van de onwettige bepalingen vervat in het vernietigde koninklijk besluit van 25 januari 1989, vermits de artikelen 1, § 2, tot 14 ervan letterlijk overeenkomen met de artikelen 1 tot 14 van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 en artikel 15, eerste lid, bepaalt dat « de bepalingen van deze wet (...) uitwerking (hebben) met ingang van 1 april 1989 », wat overeenstemt met de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 25 januari 1989.

A.2.4. De bestreden wet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij bijna letterlijk de bepalingen van een door de Raad van State vernietigd koninklijk besluit weergeeft, om zo met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 1986 rechten voor keuring en gezondheidscontrole ten laste van de verzoekende partijen vast te stellen zodat laatstgenoemden zich niet kunnen beroepen op de vernietiging van de koninklijke besluiten van 4 juli 1986 en 25 januari 1989, waarbij diezelfde rechten aanvankelijk waren vastgesteld, en er bijgevolg niet de teruggave van kunnen krijgen bij de burgerlijke rechtscolleges; de categorie van burgers waarop die koninklijke besluiten van toepassing waren, wordt aldus door de wetgever van een essentiële jurisdictionele waarborg beroofd die op alle burgers van toepassing is, en de verzoekende partijen worden aldus op ongelijke wijze behandeld, wat ten deze niet objectief verantwoord is.

A.2.5. De wet van 14 juli 1994 voert een geldigverklaring *a posteriori* in; de geldigverklaring bij wet wordt bekritiseerd door de rechtsleer en gecensureerd door het Hof.

Volgens welke techniek zij in werking wordt gesteld, is onbelangrijk (aangezien degene die hier is gekozen een geldigverklaring door indeplaatsstelling is, die even laakbaar is als de in het arrest nr. 67/92 gecensureerde geldigverklaring door bekrachtiging) en is een opportuniteitskwestie waarover het niet aan het Hof staat zich uit te spreken (zelfde arrest). Zij doet in ieder geval afbreuk aan de fundamentele principes van de onafhankelijkheid der rechters, de scheiding der machten en het gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissingen, die grondbeginselen van de Belgische rechtsorde zijn.

A.2.6. Het enige doel of gevolg van de aangevochten bepalingen bestaat erin de aanzienlijke burgerrechtelijke consequenties (namelijk de teruggave van de onwettig geïnde rechten) van de vernietiging van de voormelde koninklijke besluiten door de Raad van State te verhelfen. Dat blijkt ten deze des te duidelijker, daar de wetgever de bepalingen van het vernietigde koninklijk besluit puntsgewijs heeft overgenomen en zijn optreden als strikt conservatoir heeft beschouwd (artikel 15, tweede lid).

Aldus wordt op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan de in A.2.5 genoemde principes en, aangezien de bestreden wet tot gevolg heeft zich tegen het instellen van elke nieuwe rechtsvordering tot teruggave gebaseerd op de vernietiging van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 te verzetten, miskent ze het recht van toegang tot een rechtbank, dat in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan alle Belgen wordt erkend, alsook het in artikel 13 van hetzelfde verdrag vermelde recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie.

A.2.7. Nadat de afdeling wetgeving van de Raad van State had vastgesteld dat het ontwerp ertoe strekte een eventuele vernietiging van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 te voorkomen, werd geantwoord met een argument dat een bekentenis van ongrondwettigheid inhoudt (namelijk dat de « vernietiging van voornoemd koninklijk besluit (...) het Instituut voor veterinaire keuring elke wettelijke basis (zou) ontnemen waarop zijn financiering gesteund is, het (zou) verplichten tot terugbetaling van de bedragen die voor de uitgevoerde veterinaire controles geïnd werden sedert 1 juli 1986 en het verderzetten van zijn activiteiten (zou) verhinderen door het van de nodige middelen te beroven »; *Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 1060-1, p. 2) en dat vergelijkbaar is met het argument afgeleid uit het voortbestaan van het Instituut dat door de zekerheid van de financiering ervan wordt gewaarborgd, argument dat werd gebruikt in de procedure die tot het arrest nr. 33/93 heeft geleid. Die redenen, die misschien de totstandbrenging zouden verantwoorden van een hopelijk wettig koninklijk besluit of zelfs van een wet bestemd om het Instituut te financieren, houden geenszins in dat aan die norm terugwerkende kracht wordt gegeven, een onbetwistbare bron van rechtsonzekerheid. Bovendien zou men eveneens kunnen wensen dat een met het Europees recht overeenstemmende norm tot stand komt.

A.2.8. Geen enkele bijzondere omstandigheid verantwoordt ten deze een afwijking van het algemene rechtsbeginsel dat inzake fiscale wetgeving van toepassing is en dat vervat is in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en van het Strafwetboek, volgens hetwelk de wetten geen terugwerkende kracht hebben. Hoe dan ook zijn de in de parlementaire voorbereiding door de wetgever aangehaalde motieven onjuist en op zijn minst irrelevant.

De precieze inhoud van de terugwerkende kracht van de wet is overigens vaag, aangezien, enerzijds, artikel 15 erin voorziet dat de bepalingen van de wet uitwerking hebben met ingang van 1 april 1989 en aangezien, anderzijds, het bedrag van de rechten voor de keuringen en de onderzoeken in artikel 12 is vastgesteld voor de periode van 1 juli 1986 tot 31 maart 1989. De juridische onzekerheid die ontstaat door de vraag tot welke datum de terugwerkende kracht juist teruggaat, is een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.2.9. De beroepen tegen het koninklijk besluit van 25 januari 1989 beoogden geenszins de controles van het Instituut, maar hadden uitsluitend betrekking op de onwettige financieringsmodaliteiten ervan. Opgemerkt kan worden dat die onwettige inningen ertoe hebben bijgedragen dat de Staat in 1990 een substantiële winst kon maken na vier jaar werking van het Instituut : krachtens artikel 10 van de wet van 16 juli 1990 werd het Instituut voor veterinaire keuring verplicht uit zijn reserves een bedrag van 800 miljoen frank aan de Schatkist te storten. Op 31 december 1993 vertoonden de rekeningen van het Instituut een batig saldo van 875 miljoen frank. Alle krachtens de vernietigingsarresten van de Raad van State verschuldigde teruggaven zullen bijgevolg, zonder discontinuïteit van de openbare dienst, hetzij door nieuwe, op wettige wijze voor de toekomst vastgestelde inningen, hetzij door de andere in artikel 9 van de wet van 13 juli 1981 opgesomde financieringsmiddelen, gemakkelijk kunnen worden gefinancierd.

Memories van de Ministerraad in de zaak met rolnummer 816 en in de zaken met rolnummers 831, 832, 833 en 835

A.2.10. Bij verschillende wetten werden geldigverklaringen door indeplaatsstelling verricht en, in een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 3 februari 1965 over de tekst van het voorontwerp van wet dat de wet van 23 april 1965 is geworden (*Gedr. St.*, Senaat, 1964-1965, nr. 113, pp. 4 en 5), veroordeelt de Raad van State zeker niet de geldigverklaringen bij wet zonder de nodige nuances; op zijn minst kan worden vastgesteld, en zulks op systematische wijze, dat slechts uitzonderlijk daartoe mag worden overgegaan, dit wil zeggen wegens dwingende omstandigheden zoals de werkingsvereisten van de openbare dienst, waarvoor de Raad van State bijzonder ontvankelijk is geweest.

A.2.11. In zijn arrest nr. 67/92 was het Hof van oordeel dat de wetgever die, gelet op een wegens vormgebrek vernietigde handeling (wat ook het geval was voor de besluiten tot vaststelling van de hier bestreden rechten), de wettelijke onmogelijkheid om die onregelmatigheid te dekken met terugwerkende kracht wil verhelpen, en de financiële moeilijkheden oplost die de vernietiging zouden hebben veroorzaakt, een doelstelling nastreeft die niet onwettig is. Aangezien de vernietigingsarresten niet weer op losse schroeven werden gezet, is de techniek van de indeplaatsstelling gevrijwaard van kritiek, vermits de wetgever, in het geval van het arrest nr. 67/92, zoals in het aan het Hof ter toetsing voorgelegde geval, niet de intentie had (en *a fortiori*, niet het doel nastreefde) het optreden van de Raad van State te doen mislukken of aan diens vernietigingsarresten voorbij te gaan.

A.2.12. In het arrest nr. 33/93 was het Hof van oordeel dat, bij gebrek aan gewag van uitzonderlijke omstandigheden, de Ministerraad geen voldoende bewijs leverde van de bekritiseerde bekrachtiging en dat diende toegegeven te worden dat hij alleen maar de bedoeling had te verhinderen dat de Raad van State over de desbetreffende wettigheid zou oordelen. In onderhavig geval echter beweert de Ministerraad dat een vernietiging van de wet van dien aard zou zijn dat ze de continuïteit van de dienst en de haalbaarheid van het financieringsstelsel op de helling zou zetten.

A.2.13. In het arrest nr. 46/93, waarin het Hof kennis had genomen van een wet tot terugwerkende geldigverklaring door indeplaatsstelling, terwijl voor de Raad van State nog beroepen hangende waren, was het van oordeel, in tegenstelling hiermee en ditmaal zonder naar buitengewone of bijzondere omstandigheden te verwijzen, dat « het loutere bestaan van een beroep (...) (niet) verhindert (...) dat de onregelmatigheden waarmee de handeling (...) (is) aangetast (...) zouden (...) worden verholpen ».

A.2.14. Ten slotte maakt het arrest nr. 84/93 het mogelijk een gemotiveerde geldigverklaring bij wet toe te staan - zelfs bij ontstentenis van uitzonderlijke omstandigheden en terwijl de Raad van State en de hoven en rechtbanken verhinderd waren zich uit te spreken - met het oog op het vrijwaren van de rechtszekerheid die wordt bedreigd door het naast elkaar bestaan van uiteenlopende beoordelingen van de geldigheid van eenzelfde verordening.

A.2.15. Uit die rechtspraak vloeit voort dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen uiteenzetten, het procédé van geldigverklaring door indeplaatsstelling niet zo afkeurenswaardig is als dat van de geldigverklaring door bekrachtiging, vermits het Hof die in drie zaken heeft toegestaan, door één maal te verwijzen naar de vereiste van bijzondere omstandigheden in feite en in rechte. Dergelijke omstandigheden zijn ten deze aanwezig, aangezien, volgens de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet, de vernietiging van het voormelde koninklijk besluit van 25 januari 1989 het Instituut van elke wettelijke financieringsbasis zou beroven, het zou verplichten tot terugbetaling van de bedragen die voor de uitgevoerde veterinaire controles geïnd werden sedert 1 juli 1986 en de voortzetting van zijn activiteiten zou verhinderen door het van de nodige middelen te beroven. Welnu, de diensten werden verleend, de eraan verbonden kosten werden aangegaan en de terugbetaling, overigens een bron van moeilijkheden, van de in het geding zijnde rechten zou het financiële evenwicht op de helling zetten van een administratieve dienst die uit geen enkele andere bron wordt gefinancierd. In die zin vormt de wet een evenredige maatregel om dat algemeen belang te beschermen.

A.2.16. Terloops dient te worden opgemerkt dat de door de verzoekende partijen aangehaalde cijfers twijfelachtig zijn; hoewel het Instituut in 1990 inderdaad 800 miljoen frank aan de Schatkist heeft moeten storten, werd voor dat bedrag geen rekening gehouden met het feit dat het Instituut de geïnde rechten nog aan de exporteurs moest terugstorten. Wat het zogenaamde batig saldo van 875 miljoen frank betreft, dat vertegenwoordigt slechts het gecumuleerde boekhoudkundige resultaat van de vorige dienstjaren sinds 1986; in werkelijkheid vertoonde het Instituut in 1993 een verlies (van 242.828.621 frank) en bedroegen zijn liquide middelen 188.214.236 frank; in dat bedrag zijn de (al dan niet dubieuze) schuldvorderingen die nog moeten worden geïnd inbegrepen. Ten slotte betekenen de uitgaven om de veeartsen te vergoeden die voor het Instituut de controles moeten uitvoeren een aanzienlijke stijging van de lasten van het Instituut.

Memorie van antwoord in de zaken met rolnummers 816, 831, 832 en 833

A.2.17. Hoewel het waar is dat bepaalde auteurs vinden dat een geldigverklaring door indeplaatsstelling geen afbreuk doet aan het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State, blijkt uit de arresten nrs. 67/92, 46/93 en 84/93 toch dat, in tegenstelling tot wat de tegenpartij beweert, een geldigverklaring door indeplaatsstelling op dezelfde wijze als een geldigverklaring door bekrachtiging een verschil in behandeling uitmaakt : het Hof heeft immers in die drie arresten uitdrukkelijk het bestaan van een verschil in behandeling erkend, waarvan het echter oordeelde dat het in bepaalde uitzonderlijke gevallen objectief en redelijkerwijze verantwoord was, om bijzondere redenen die ten deze geenszins worden aangetroffen.

A.2.18. Aldus bestaat de in het arrest nr. 67/92 aangenomen verantwoording - de onmogelijkheid van de provincie Brabant om het verlies van opcentiemen bij te passen, tenzij door het nemen van maatregelen waardoor nog grotere ongelijkheden van behandeling zouden ontstaan - hier niet, aangezien in andere bronnen (wettelijke retributies of andere in de begroting in te schrijven ontvangsten) kan worden voorzien om de teruggave van de in het geding zijnde rechten te compenseren. Overigens had de Koning, misschien in tegenstelling tot de provincie Brabant, sinds 1986 de bestreden maatregel zelf kunnen herstellen.

Het arrest nr. 34/93 van zijn kant heeft betrekking op het geval van een op voorhand voorgeschreven bekrachtiging, die niet als een geldigverklaring kan worden beschouwd. In tegenstelling tot het arrest nr. 46/93 betreffende de solidariteitsbijdrage gaat de betwisting hier niet over de bevoegdheid van de Koning maar over de manier waarop Hij die heeft uitgeoefend. Ten slotte heeft het arrest nr. 84/93 een geldigverklaring toegestaan die wordt verantwoord door de rechtsonzekerheid voortvloeiende uit tegengestelde rechterlijke beslissingen, een hypothese die ten deze niets ter zake doet.

A.2.19. Het argument dat is afgeleid uit de noodzaak om de financiering van het I.V.K. te waarborgen is hetzelfde als datgene dat is gebruikt door de Ministerraad en dat door het Hof is bekritiseerd in zijn arrest nr. 33/93 (B.2). Bovendien voorziet artikel 9 van de wet van 13 juli 1981 in andere financieringsmiddelen : de kredieten ingeschreven in de begroting van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, de schenkingen en legaten, de opbrengst van leningen en retributies en toevallige inkomsten.

A.2.20. Geen enkele geldigverklaring bij wet die een al dan niet openlijke poging uitmaakt om de inwerkingstelling van het gemeenschapsrecht voor de gewone rechtscolleges te vertragen of te bemoeilijken, kan zich beroepen op een objectieve en redelijke verantwoording. Ten deze heeft de wet een tijdelijk karakter (artikel 15, tweede lid), aangezien de Koning later opnieuw Zijn bevoegdheden moet uitoefenen, wanneer een besluit overeenkomstig de Europese wetgeving tot stand zal zijn gekomen. De klaarblijkelijke onregelmatigheid

van de financieringsmodaliteiten van het Instituut voor veterinaire keuring waarin door de validatiewet wordt voorzien, wordt dus slechts voor de toekomst gecorrigeerd.

A.2.21. Het is een gebrek aan zorgvuldigheid vanwege de Staat dat aan de oorsprong ligt van de moeilijkheden die in deze zaak opduiken. Die moeilijkheden vormen dus niet de ernstige en buitengewone omstandigheden die een validatiewet hadden moeten verantwoorden.

A.2.22. De Ministerraad antwoordt niet op de kritiek afgeleid uit de vaagheid van de omvang van de terugwerkende aard van de wet, die een schending van het gelijkheidsbeginsel vormt (A.2.8).

Memorie van antwoord in de zaak met rolnummer 835

A.2.23. In het advies van de afdeling wetgeving waarnaar de Ministerraad gedeeltelijk verwijst, worden twee van de voornaamste bezwaren overgenomen die door de Raad van State tegen de geldigverklaringen bij wet werden uitgebracht, namelijk de schending van het principe van onafhankelijkheid der magistraten en de schending van het principe van de scheiding der machten. De Raad van State beperkt zich ertoe vast te stellen dat het procédé van geldigverklaring uitzonderlijk blijft en dat op het ogenblik waarop hij zijn advies uitbrengt, de wetgever er enkel wegens « dwingende en ernstige » redenen een beroep op heeft gedaan; hij beweert dus niet, in tegenstelling tot wat de tegenpartij stelt, dat dwingende en ernstige redenen de miskennis kunnen verantwoorden van de grondwettelijke beginselen waaraan de techniek van geldigverklaring afbreuk doet.

Ten aanzien van de invloed van de geldigverklaringen bij wet op het gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissingen, heeft de Raad van State uiteenlopende adviezen uitgebracht, waarbij die techniek in een advies van 1989 werd veroordeeld.

A.2.24. De arresten nrs. 46/93 en 84/93 hebben betrekking op gevallen die niets met deze zaak te maken hebben. De overweging in het arrest nr. 67/92 volgens welke « het (...) niet aan het Hof (staat) te oordelen over de opportuniteit van het door de wetgever gekozen procédé », betekent geenszins dat de geldigverklaringen vrij zijn van elke kritiek maar dat het Hof niet heeft te oordelen over de keuze die de wetgever ten voordele van de ene of de andere techniek maakt.

De Ministerraad motiveert geenszins de bewering die hij afleidt uit hetzelfde arrest en volgens welke de indeplaatsstelling bij wet geen afbreuk zou doen aan het gezag van gewijsde. Dat arrest mag niet als grondslag dienen voor een dergelijke bewering, aangezien het Hof in de intentie van de wetgever zoekt of de geldigverklaring door indeplaatsstelling een schending inhoudt van het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van de Raad van State. Ten deze werd de goedkeuring van de wet van 14 juli 1994 klaarblijkelijk gemotiveerd door de wil om de gevolgen van het arrest van de Raad van State van 5 oktober 1994 te omzeilen.

A.2.25. In tegenstelling tot wat de Ministerraad verklaart, had hij in de zaak die heeft geleid tot het arrest nr. 33/93 reeds beweerd dat de vernietiging van de bestreden maatregelen van dien aard zou zijn dat ze de continuïteit en de financiële haalbaarheid van het systeem op de helling zou zetten, aangezien destijds in zijn memorie was gesteld dat artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 er onder meer toe strekte het voortbestaan van het I.V.K. door de zekerheid van de financiering ervan te waarborgen.

A.2.26. Aangezien de geldigverklaring door indeplaatsstelling niet minder vatbaar voor kritiek is dan de andere technieken van geldigverklaring, doet de wet van 14 juli 1994 op discriminerende wijze afbreuk aan de fundamentele principes van de onafhankelijkheid der magistraten en van de scheiding der machten, van het gezag van gewijsde van de arresten en vonnissen en van het in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gewaarborgde recht van toegang tot een rechtbank. Wat de wettige motieven betreft waarmee rekening moet worden gehouden om dat verschil in behandeling te verantwoorden, dient te worden onderstreept dat het voortbestaan van het I.V.K. niet van de wet van 14 juli 1994 afhangt, aangezien de wet van 13 juli 1991 in andere financieringswijzen voorziet en de terugbetalingen waartoe de Staat in geval van vernietiging van die wet zou gehouden zijn, misschien de begroting van het I.V.K. zouden raken maar het Instituut geen nadeel zouden berokkenen. De aangehaalde motieven verantwoorden niet de totstandbrenging van een terugwerkende norm maar van een wettelijke of reglementaire norm die wettig is en, in tegenstelling tot de bestreden norm, in overeenstemming is met het Europees recht.

A.2.27. In de veronderstelling dat de door de Ministerraad aangehaalde verantwoordingen toelaatbaar zijn - *quod non* -, zou de maatregel niet evenredig zijn, aangezien hij afbreuk doet aan de grondbeginselen van de Belgische rechtsorde die zojuist in herinnering zijn gebracht.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak met rolnummer 816

Verzoekschrift

A.3.1. De artikelen 5, 12, § 2, en 15, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994 schenden eveneens de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij vanaf 1 juli 1986 rechten invoeren « bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles uitgevoerd in de groot- en kleinhandelsbedrijven bedoeld in de wetten van 5 september 1952 en 15 april 1965 » die ten laste worden gelegd van het groot- en kleinhandelsbedrijf dat eigenaar is van de produkten vooraleer die aan de consument worden geleverd en die krachtens artikel 8, § 3, van dezelfde wet, moeten worden betaald vooraleer de gezondheidscontroles in de groot- en kleinhandelsbedrijven hebben kunnen plaatsvinden.

A.3.2. Het staat echter niet vast dat die controles werkelijk zullen worden uitgevoerd in elk van de aan die rechten onderworpen bedrijven, in tegenstelling tot wat het geval is voor de rechten die worden geïnd naar aanleiding van de systematische controle die wordt uitgevoerd op het slachten van slachtdieren en gevogelte, bij de aanvoer van in zee gevangen vis, of bij de afname van vis in de viskwekerijen; dat is des te meer zo, daar de rechten die ten laste van de groot- en kleinhandelsbedrijven (artikel 5) worden geïnd, gelijk zijn aan of meer bedragen dan die (artikelen 2 tot 4) welke werden vastgesteld voor het slachten van slachtdieren en gevogelte, bij de aanvoer van in zee gevangen vis, of bij de afname van vis in viskwekerijen. Er bestaat dus geen enkele objectieve noch redelijke verantwoording om de groot- en kleinhandelsbedrijven die niet aan een systematische gezondheidscontrole van vis of vlees worden onderworpen en de slachthuizen, mijnen of exploitanten van vishallen of viskwekerijen die wel aan een dergelijke systematische controle zijn onderworpen, aan een zelfde, zelfs duurder inningsstelsel van retributies te onderwerpen.

A.3.3. Daaruit volgt een duidelijke ongelijkheid in behandeling tussen de productiebedrijven en de distributiebedrijven in verband met de respectieve kostprijs van de controles die ze vereisen, aangezien de totale kostprijs van de sporadische controles die in de distributiebedrijven worden uitgevoerd noodzakelijkerwijze minder bedraagt dan de totale kostprijs die wordt veroorzaakt door de systematisch uitgevoerde controles in het slachthuis, bij de aanvoer van in zee gevangen vis of bij de afname uit een viskwekerij.

Aangezien een retributie per definitie uitsluitend bestemd is om een, zelfs verplichte, bewezen dienst te vergoeden (Cass., 20 februari 1986, *J.T.*, 1986, 455), ligt het enige objectieve criterium van mogelijke differentiatie tussen de retributies bestemd om de kosten van de gezondheidscontroles te dekken in de respectieve kostprijs van de uitgevoerde controles. Aangezien de controles systematisch of sporadisch worden uitgevoerd naargelang zij ten laste komen van de producerende bedrijven of van de distributiebedrijven, is het uiteraard niet verantwoord dat laatstgenoemde een last van een vergelijkbaar, zelfs hoger, niveau moeten dragen, die echter even systematisch wordt geïnd, dan die welke aan eerstgenoemde worden opgelegd.

Memorie van de Ministerraad in de zaak met rolnummer 816

A.3.4. De absolute onafhankelijkheid van de leden van het Instituut kan slechts worden gewaarborgd door te voorzien in een « uniforme » vergoeding van de leden, die niet evenredig is met hun activiteit.

Het ingevoerde financieringssysteem is een geheel in de vorm van een keten, die van de producent tot de consument gaat, zodat op de binnenlandse markt het uiteindelijk de consument is die betaalt en de verzoekende partij er geen belang bij heeft het tweede middel aan te voeren. Wanneer het produkt daarentegen bestemd is voor de export, moet het Instituut het geïnde recht terugbetalen, zodat ook in die hypothese het middel onontvankelijk is, bij gebrek aan belang.

A.3.5. Vermits de desbetreffende retributie bestemd is om een bewezen dienst die een geheel vormt te vergoeden en de kosten waaraan het Instituut het hoofd moet bieden niet uitsluitend verband houden met het aantal uitgevoerde prestaties maar ook met het behoud van de werking van de openbare dienst, zal men die kosten niet in verschillende verhoudingen door respectievelijk de productiebedrijven en de distributiebedrijven kunnen laten dragen, met als enig motief dat de op eerstgenoemde uitgevoerde controles systematisch zijn en de

op laatstgenoemde uitgevoerde controles sporadisch, zonder in te druisen tegen het doel dat de wetgever had vooropgesteld (namelijk de uniformisering van de controle systemen waarborgen); dat veronderstelt een uniformisering van de retributies, bij gebreke waarvan men een heteroog systeem zou krijgen.

Dit gezegd zijnde, de verdeling van de last van de retributies kon, binnen het financieringssysteem zelf, geval per geval worden gewijzigd.

Niets toont overigens aan dat een systematische controle noodzakelijkerwijze tot hogere kosten zou leiden dan die welke door sporadische controles (die in sommige gevallen lang kunnen duren) worden veroorzaakt, vermits die kosten altijd afhangen van een structuur die werd opgezet en die permanent is.

A.3.6. De verzoekende partij houdt geen rekening met de aard zelf van de betwiste rechten : de in de artikelen 2 en 4 van de wet van 14 juli 1994 bedoelde rechten beogen immers keuringsrechten terwijl de in artikel 5 bedoelde rechten betrekking hebben op rechten van controle op de produkten die eigen aan het menselijk verbruik zijn verklaard en die als voedingsmiddel in de handel worden gebracht. Met andere woorden, de controlerechten zijn van een andere aard dan de keuringsrechten, waardoor het niet mogelijk is ze te vergelijken op de wijze waarop de verzoekende partij dat doet.

Memorie van antwoord

A.3.7. De Ministerraad betwist niet de beschrijving van het vigerende stelsel. Wanneer, voor de betrokken rechten, het enige criterium van mogelijke differentiatie inzake retributies - namelijk de respectieve kostprijs van de uitgevoerde controles - niet in acht wordt genomen, zijn de distributiebedrijven het slachtoffer van een discriminatie. Zoals het Hof van Cassatie in zijn arresten van 12 maart 1877 en 11 februari 1884 heeft beklemtoond, dient er geen onderscheid te worden gemaakt naargelang de persoon die een beroep doet op de door de openbare diensten verleende bijzondere diensten dat al dan niet vrijwillig doet.

Zelfs in de veronderstelling dat men tot de conclusie komt dat het ten deze niet om een retributie gaat, omdat men er zich niet aan kan onttrekken - *quod non* -, dan zou het slechts om een taks kunnen gaan die weg heeft van een indirecte belasting (soms verhaalbelasting genoemd). Dan nog zou de conclusie dezelfde zijn. De rechtspraak staat immers evenmin voor indirecte belastingen toe dat ze vóór de vervulling van het belastbaar feit worden geïnd (Cass., 11 februari 1895, *Pas.*, I, 106, en 10 juli 1922, *Pas.*, I, 390). In de mate waarin de distributiebedrijven, leden van de verzoekende partij, aan die inning worden onderworpen vóór de voltooiing van de controle waardoor ze wordt veroorzaakt, en zelfs zonder te weten of die controle ooit zal plaatsvinden, worden zij ongelijk behandeld in vergelijking met alle andere personen, die volgens de principes waaraan hiervoor werd herinnerd, pas aan retributies of indirecte belastingen worden onderworpen op het ogenblik van de voltooiing van de dienst die zij vergoeden of van het feit dat ze veroorzaakt.

A.3.8. Men ziet niet in hoe de noodzaak van een uniforme vergoeding van de leden van het I.V.K., waarop de Ministerraad zich beroept, de inningsmodaliteiten van de desbetreffende rechten, die een opbrengst vormen die onafhankelijk is van de lasten van het Instituut, kan verantwoorden.

A.3.9. De betwisting van het belang dat de verzoekende partij bij het middel heeft (A.3.4) is ongegrond, om de in A.1.6 (*in fine*) vermelde redenen. De terloopse opmerking van de Ministerraad volgens welke de rechten worden terugbetaald wanneer de produkten worden uitgevoerd is irrelevant, vermits de bij de verzoekende partij aangesloten distributiebedrijven hun produkten aan de Belgische consumenten verkopen.

A.3.10. Volgens de Ministerraad zou de globalisatie van de inning van alle controlerechten noodzakelijk zijn gemaakt door het behoud van de openbare dienst in het algemeen. Men ziet echter niet in waarom het niet mogelijk zou zijn de rechten te bepalen op basis van de rechtstreekse kosten die door de bij de productie- en distributiebedrijven uitgevoerde controles worden veroorzaakt : door rekening te houden met een evenredige verdeling van de met de uitgevoerde controles verbonden algemene onkosten, zou men het wettelijk begrip retributie in acht nemen en tevens de goede werking van de dienst in het algemeen volkomen kunnen waarborgen. De Ministerraad geeft zelf toe dat de verdeling van de last van de retributies kan worden gewijzigd en hij kan vanzelfsprekend niet worden gevolgd wanneer hij beweert dat niets zou aantonen dat een systematische controle hogere kosten zou veroorzaken dan die welke door sporadische controles worden teweeggebracht. Het Hof zal niet blijven stilstaan bij een dergelijke loochening van de waarheid.

A.3.11. Het is niet omdat de Ministerraad de rechten bedoeld in de artikelen 2 tot 4 van de wet « keuringsrechten » en die welke zijn bedoeld in artikel 5 « controlerechten » (temen die zelfs niet in de wet worden gebruikt) doopt, dat hun aard verschillend is. Voor elk van die rechten wordt in de wet gepreciseerd dat het gaat om « rechten bestemd om de kosten te dekken van » onderzoeken waarmee het Instituut voor veterinaire keuring wordt belast, wat er duidelijk op wijst dat het in elk geval gaat om rechten die het karakter van een retributie vertonen.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak met rolnummer 835

Verzoekschrift

A.4.1. Door de rechten bestemd om het I.V.K. te financieren ten laste te leggen van de exploitanten van slachthuizen en van de invoerders en niet langer van de eigenaars van dieren in de zin van de wet van 14 juli 1994 en door in geval van niet-betaling van die rechten in de mogelijkheid te voorzien voor de Minister van Volksgezondheid om de erkenning op te schorten en dit « zelfs indien de betaling het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken », wil artikel 56 van de wet van 21 december 1994 het arrest van de Raad van State van 5 oktober 1994 van elk gevolg beroven en de belastingplichtigen die tegen het koninklijk besluit van 25 januari 1989 in beroep zijn gegaan en in verband met dat arrest een burgerlijke procedure hebben ingesteld, bestraffen.

A.4.2. Door voor de slachthuizen, aanvankelijk eenvoudige inners, een echte verplichting van verschuldigheid van de rechten in te voeren en daardoor de groot- en kleinhandelsbedrijven van die verplichting te ontlasten, terwijl de slachthuizen geenszins voordeel halen uit controles die geheel ten goede komen aan de groot- en kleinhandelsbedrijven en uiteindelijk aan de consumenten, miskent de wetgever ten aanzien van de in artikel 14 van de wet van 1981 bedoelde inrichtingen (waartoe de verzoekende partij behoort) het wettelijk begrip retributie, een begrip dat normaal van toepassing is op alle burgers en waarvan de in artikel 14 van de wet van 13 juli 1981 bedoelde inrichtingen op onverantwoorde wijze worden beroofd.

A.4.3. De rechten bestemd om de gezondheidscontroles te financieren, vastgesteld « voor zover zij een billijke vergoeding der aan de belanghebbenden bewezen diensten uitmaken » (vroeger artikel 6 van de wet van 5 september 1952), werden geheven ten laste van de eigenaars van dieren alsook van de groot- en kleinhandelsbedrijven, dat wil zeggen, van de begunstigen van de gezondheidscontroles die door die rechten worden gefinancierd. Die controles komen in de eerste plaats ten goede aan de consumenten die aldus op een kwaliteitsvolle voeding kunnen rekenen, maar bevoordelen ook de producenten en de groot- en kleinhandelsbedrijven die door aan hun klanten een kwaliteitsmerk aan te bieden een grotere omzet kunnen verhoppen. De slachtinrichtingen daarentegen halen, wat hen betreft, geen enkel persoonlijk voordeel uit de vóór de slachting op het vlees uitgevoerde controles. De slachthuizen zijn immers niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van het geslachte vlees. De versterkte controles op het vlees zijn dus economisch gezien van geen enkel nut voor die inrichtingen waarvan de goede naam niet van het resultaat van de uitgevoerde controles maar enkel van de kwaliteit van het gepresteerde werk afhangt.

Het blijkt dus dat de wetgever, door rechten bedoeld om de keuringskosten te dekken in het belang van alle tussenpersonen van de vleeshandel - waarvan de slachthuizen geen deel uitmaken - ten laste te leggen van de slachthuizen die geen baat hebben bij de controles, het wettelijk begrip retributie heeft miskend.

A.4.4. Bovendien ontstaat er een duidelijke discriminatie tussen de exploitanten van slachthuizen en de groot- en kleinhandelsbedrijven die voortaan van elke verplichting van verschuldigheid van de rechten worden ontslaan. Het is inderdaad geenszins verantwoord dat de slachtinrichtingen voortaan alleen controles financieren die, enerzijds, uitsluitend ten goede komen aan de groot- en kleinhandelsbedrijven en, anderzijds, in diezelfde bedrijven blijven worden uitgevoerd.

Memorie van de Ministerraad in de zaken met rolnummers 831, 832, 833 en 835

A.4.5. Artikel 4 (lees : 56) van de wet van 21 december 1994 wijzigt zelfs niet impliciet de wet van 14 juli 1994 : het voert enkel en alleen een andere inningswijze van de rechten in. Dat houdt geen verband met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en aangezien de desbetreffende bepaling geen terugwerkende kracht heeft, heeft ze niet tot gevolg de verzoekende partijen een jurisdictionele waarborg die aan alle burgers wordt geboden, te ontzeggen.

A.4.6. Het voormelde artikel 56 vormt slechts de wettelijke basis met het oog op de invoering, in de Belgische wetgeving, van een nieuw financieringssysteem voor keuringen en veterinaire controles, overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993 tot wijziging van richtlijn 85/73/EEG inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee. Bij die bepalingen worden de tijdens de inspecties en gezondheidscontroles geïnde heffingen ten laste gelegd van de inrichtingen van het type van die welke door de verzoekende partij worden uitgebaat, maar er

wordt hun uitdrukkelijk de mogelijkheid voorbehouden om de aldus gestorte heffingen af te wentelen op de natuurlijke of rechtspersonen voor wie de handelingen worden verricht.

Teneinde de doeltreffendheid van de inningsmaatregelen en van het controlestelsel te waarborgen en concurrentievervalsingen te vermijden, heeft de Europese gemeenschapswetgever ervoor gezorgd de heffingen ten laste van de exploitant of de eigenaar van de inrichting te leggen.

A.4.7. Hoewel de verzoekende partij er geen gewag van maakt, is in een sanctie voorzien in het tweede lid van de bestreden bepaling, krachtens hetwelk de minister het sturen van een keurder (wiens aanwezigheid verplicht is) naar de slachthuizen die vertraging hebben met de betaling, kan opschorten. Het gaat hier om de toepassing van de uitzondering van niet-uitvoering van de controletaak ten aanzien van hen die hun betalingsverplichtingen niet nakomen.

Door het recht van toegang tot de rechter te beperken strekt die bepaling op wettige en evenredige wijze ertoe te vermijden dat, zelfs indien de slachthuizen de desbetreffende rechten niet betalen, de keurders ertoe zijn gehouden de voorgeschreven controles te blijven uitoefenen en dat het volstaat een beroep in te dienen om rechtmatig de opeisbare rechten niet langer te betalen totdat een definitieve beslissing is genomen.

Het belang van de financiering van het controlesysteem (dat overigens aansluit bij het algemeen belang) verantwoordt de strengheid van de in artikel 56 beoogde maatregel; die maakt het eveneens mogelijk de andere Lid-Staten van de Europese Unie erover te informeren dat het betrokken slachthuis niet langer de toelating heeft om zijn activiteiten uit te oefenen.

A.4.8. Aangezien de rechten bestemd zijn om de keuringskosten te dekken in het belang van «alle tussenpersonen in de vleeshandel», lijkt het bijzonder kunstmatig die, zoals de verzoekende partij doet, enkel tot de consumenten, producenten en groot- en kleinhandelsbedrijven te beperken en daarbij de slachthuizen en andere bedoelde inrichtingen uit te sluiten, die volwaardig deel uitmaken van de keten van tussenpersonen in de vleeshandel en dus ook voordeel halen uit de inning van de rechten waardoor de financiering van de controles wordt gewaarborgd.

Bij gebrek aan controle zou er geen sprake van kunnen zijn de activiteit van die keten voort te zetten.

A.4.9. Aangezien de keurings- en controlerechten verschuldigd zijn bij de overbrenging naar het slachthuis, is artikel 56 van de wet van 21 december 1994 een maatregel die is ingegeven door de noodzaak om een doeltreffende en geharmoniseerde inning van die rechten te waarborgen, welke deel uitmaakt van een financieringssysteem dat ertoe strekt het algemeen belang te vrijwaren en te vermijden dat de Staat ertoe gehouden zou zijn niet te verwaarlozen administratieve middelen aan de terugbetalingen te besteden. Voor het overige staat het niet aan het Hof te beoordelen of een dergelijke maatregel opportuun of wenselijk is.

Memorie van antwoord

A.4.10. Door de wet van 13 juli 1981 expliciet te wijzigen, wijzigt artikel 56 van de wet van 21 december 1994 impliciet artikel 8 van de wet van 14 juli 1994. Het beperkt er zich dus niet toe, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beoogt, een andere inningswijze van de rechten in te stellen, maar het hervormt volledig het oude financieringssysteem door voortaan van de slachthuizen - voorheen eenvoudige inners - de enige schuldenaars van de bovengenoemde rechten te maken.

A.4.11. De Ministerraad, die niet betwist dat de betrokken rechten het karakter van een retributie hebben, baseert zich op richtlijn 93/118 om het bij de bestreden wet ingevoerde nieuwe financieringsstelsel te wettigen. De twee systemen zijn evenwel verschillend : terwijl de richtlijn (artikel 2.4) de communautaire retributies tegenover de nationale retributies stelt, beoogt de wet van 21 december 1994 geenszins die communautaire retributies; bovendien voorziet de richtlijn, in artikel 4 ervan, expliciet - in tegenstelling tot de Belgische wetgeving - in de mogelijkheid, voor de exploitant of de eigenaar van het slachthuis, om de voor de betrokken activiteit geïnde retributie op de natuurlijke persoon of rechtspersoon te verhalen voor wiens rekening die activiteit wordt verricht. De Europese wetgever bevestigt aldus de idee van de verzoekende partij volgens welke de slachthinrichtingen geenszins baat hebben bij de controles die de tegenprestatie vormen van de bij de wet van 14 juli 1994 vastgestelde rechten.

A.4.12. De bekommernis om een doeltreffende werking van het controlestelsel te waarborgen en concurrentievervalsingen te vermijden, waarnaar de Ministerraad verwijst, lijkt eerder de vervanging van de nationale retributies door communautaire retributies te vereisen. Men ziet immers niet goed in hoe de tenlasteneming van die rechten door de slachthinrichtingen het mogelijk zou maken concurrentievervalsingen binnen de Europese Gemeenschap te vermijden, wat daarentegen ongetwijfeld mogelijk wordt gemaakt door de vaststelling van uniforme retributies. Nog in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, houdt het nieuwe systeem niet de minste verbetering in op het vlak van de doeltreffendheid van de inning, vermits, reeds in het verleden, de slachthinrichtingen met de inning van de rechten belast waren, en zulks om praktische redenen.

A.4.13. Artikel 56, tweede lid, van de wet van 21 december 1994 houdt eveneens een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, vermits het zonder objectieve en redelijke verantwoording de categorie van burgers waarop het van toepassing is berooft van het recht van toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank, dat voor alle burgers bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wordt gewaarborgd.

Dat stelsel, waardoor een louter administratieve overheid een sanctie kan opleggen, zelfs ondanks de saisine van de justitiële rechtbanken, en dat de Ministerraad zelf « een beperking van het recht van toegang tot de rechter » noemt, kan niet worden verantwoord door de uitzondering van niet-uitvoering, die slechts in contractuele aangelegenheden kan worden toegepast en die hier ertoe zou leiden alle tussenpersonen in de handel die controles te ontzeggen ingeval alleen al de slachthinrichtingen, de wettelijke schuldenaars, de rechten niet betalen. Ten slotte verantwoordt de bekommernis om de inning van de retributies te verbeteren, de achterstallige betalingen te beperken en aldus de voortzetting van de wettelijke taak van volksgezondheid van het I.V.K. mogelijk te maken, niet een dergelijke maatregel, die volkomen onevenredig is met het nagestreefde doel, aangezien de schorsing van de erkenning immers de onmiddellijke staking van elke activiteit inhoudt. De vaststelling van verwijlrenten in geval van niet-betaling ware adequater geweest.

- B -

Ten aanzien van het belang van de vereniging zonder winstoogmerk Belgische Federatie van de Distributieondernemingen (Fedis), verzoekende partij in de zaak met rolnummer 816

B.1.1. Volgens de Ministerraad zou de verzoekende partij niet van het rechtens vereiste belang doen blijken, doordat de rechten waarin de bestreden bepalingen voorzien, door de producent worden gedragen, niet door de verdeler, en aan de consument worden doorberekend.

B.1.2. Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij maakt het haar mogelijk van het vereiste belang te doen blijken om de vernietiging te vorderen van bepalingen die tot doel hebben, sinds 1 juli 1986, het bedrag vast te stellen van rechten die bestemd zijn om de kosten te dekken van gezondheidscontroles uitgevoerd in de groot- en kleinhandelsbedrijven (artikel 5 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring) en die verschuldigd zijn op het ogenblik dat de produkten het slachthuis, de private slachterij, de vismijn of vishal of de viskwekerij verlaten of op het ogenblik van de inkleding (artikel 8, § 3), door de laatste eigenaar van de genoemde produkten voordat ze aan de verbruiker worden afgeleverd (*idem* en artikel 1, § 2, 4^o, b). Het argument van de Ministerraad kan niet worden aangenomen vermits niet kan worden betwist dat de distributiebedrijven wel degelijk een « laatste eigenaar » zijn in de zin van de artikelen 1, § 2, 4^o, b, en 5 van de wet van 14 juli 1994.

De omstandigheid dat artikel 56 van de wet van 21 december 1994 het stelsel van het verschuldigd zijn van de genoemde rechten impliciet zou wijzigen, doet geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partij om de vernietiging te vorderen van de bepalingen waardoor haar situatie werd geregeld vóór de inwerkingtreding van die wet.

Ten aanzien van het eerste middel in de zaken met rolnummers 816 en 835 en ten aanzien van het enig middel in de zaken met rolnummers 831, 832 en 833

B.2.1. Het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis werd wegens vormgebrek vernietigd bij een arrest van de Raad van State van

5 oktober 1994, nadat het Hof de wetsbepaling die aan het koninklijk besluit kracht van wet gaf strijdig had geoordeeld met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (arrest nr. 33/93).

B.2.2. De wet van 14 juli 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 8 oktober 1994) betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring, waartegen de beroepen zijn gericht, neemt in haar artikelen 1 tot 14 de artikelen 1 tot 14 van het voormelde koninklijk besluit van 25 januari 1989 over; krachtens artikel 15, eerste lid, van die wet heeft zij uitwerking met ingang van 1 april 1989, datum van inwerkingtreding van het genoemde koninklijk besluit. Zoals dat besluit, bepaalt ze in haar artikel 12 het bedrag van de in het geding zijnde rechten voor de keuringen en de gezondheidsonderzoeken en -controles die tussen 1 juli 1986 en 31 maart 1989 werden uitgevoerd, waarbij 1 juli 1986 de datum is van inwerkingtreding van een koninklijk besluit van 4 juli 1986 dat hetzelfde voorwerp heeft als het koninklijk besluit van 25 januari 1989 en dat eveneens wegens vormgebrek bij een arrest van de Raad van State van 9 mei 1988 was vernietigd.

B.2.3. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen de ondernemingen die de in het geding zijnde rechten verschuldigd zijn, verhinderen zich te beroepen op de vernietiging van de koninklijke besluiten van 4 juli 1986 en 25 januari 1989 en voor de burgerlijke rechtscolleges de teruggave te verkrijgen van de rechten die erdoor waren ingesteld, en aldus de categorie van burgers waarop die koninklijke besluiten toepasselijk waren op discriminerende wijze een voor alle burgers geldende essentiële jurisdictionele waarborg ontnemen.

B.2.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten 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.

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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.2.5. Door de inhoud van het voormelde koninklijk besluit van 25 januari 1989 over te nemen, heeft de bestreden wet, ten deze, niet tot gevolg gehad de Raad van State te verhinderen zich ten gronde uit te spreken over de onwettigheid van dat koninklijk besluit (B.2.6 tot B.2.8). Zij

heeft evenmin tot gevolg gehad de categorie van burgers waarop het vernietigde koninklijk besluit van toepassing was, het voordeel van die vernietiging te ontnemen, dat bestaat in het recht om voor de burgerlijke rechtscolleges de terugbetaling van de onwettig geïnde rechten te vorderen (B.2.9).

B.2.6. Het bestaan van een beroep voor de Raad van State verhindert niet dat de onregelmatigheden waarmee de voor hem bestreden handeling zou kunnen zijn aangetast, zelfs vóór de uitspraak over het genoemde beroep, zouden kunnen worden verholpen; de vernietiging van een administratieve maatregel - en het gezag van gewijsde dat aan die beslissing tot vernietiging is verbonden - betekent niet dat de aangelegenheid, onderwerp van die maatregel, niet opnieuw kan worden geregeld. Integendeel, de vereisten van de goede werking van de openbare diensten kunnen impliceren dat de vernietigde akte wordt hersteld, voor zover de nieuwe akte niet is aangetast door de vormgebreken die door de Raad van State zijn vastgesteld.

Ten deze werd het herstel niet uitgevoerd door de auteur van de vernietigde handeling. Dat de wetgever in de plaats is getreden van de Koning, wordt verantwoord door de omstandigheid dat de wetgever zelf de bevoegdheden wilde uitoefenen waartoe hij de Koning had gemachtigd (artikelen 15 en 29 van de wet van 13 juli 1981 tot oprichting van een Instituut voor veterinaire keuring).

Hierdoor heeft de wetgever de waarborg die het beroep bij de Raad van State biedt, niet uitgehold.

Nadat hij immers bij de wet van 25 april 1994, die zelf artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen opheft, de bepaling waarbij kracht van wet was verleend aan het koninklijk besluit van 25 januari 1989 dat ter toetsing aan de Raad van State werd voorgelegd had opgeheven, heeft de wetgever het genoemde besluit niet geldig willen verklaren (*Gedr. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 1437/3, p. 7) : de bestreden bepalingen hebben niet tot enige of voornaamste doelstelling gehad de arresten van de Raad van State, waarbij de koninklijke besluiten van 4 juli 1986 en 25 januari 1989 niet om redenen in verband met de grond, maar wel met de vorm werden vernietigd, te dwarsbomen.

B.2.7. De wet van 13 juli 1981 tot oprichting van een Instituut voor veterinaire keuring heeft weliswaar in verschillende financieringswijzen van die instelling voorzien. Niettemin zijn, in de geest

van de wetgever, de desbetreffende rechten opgevat als de voornaamste bron - zelfs de uitsluitende bron - van die financiering (*Gedr. St.*, Senaat, 1978-1979, nr. 464-1, pp. 3 en 6, en 1993-1994, nr. 1060-1, p. 2); op zich komt de beslissing van de wetgever, de last hiervan te laten wegen op de schuldplichtigen van die rechten eerder dan op de rijksbegroting (A.2.19 en A.2.26), niet als kennelijk onredelijk voor.

B.2.8. De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 835 leidt nog een schending van het gelijkheidsbeginsel af uit de zogenaamde vaagheid van de inhoud van de terugwerkende kracht van de wet van 14 juli 1994 (A.2.8. en A.2.22). Die kritiek is niet gegrond : zoals is uiteengezet in B.2.2, maken de artikelen 12 en 15, eerste lid, van de bestreden wet het mogelijk de periodes te bepalen waarin die wet uitwerking heeft.

B.2.9. Ten aanzien van de mogelijkheid, voor de betrokken ondernemingen, om bij de burgerlijke rechtscolleges de terugbetaling van de onwettig geïnde rechten te verkrijgen, merkt het Hof op dat de vernietiging van een administratieve maatregel door de Raad van State niet in hun voordeel het onaantastbare recht doet ontstaan om voor altijd van de betaling van dergelijke rechten te worden vrijgesteld, ook indien die rechten gebaseerd zouden zijn op een nieuwe handeling waarvan de geldigheid zou zijn vastgesteld. In die omstandigheid doet het feit dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft met terugwerkende kracht aan die ondernemingen de betaling op te leggen van rechten die identiek zijn met die waarvan zij de vrijstelling hadden verkregen, geen afbreuk aan de rechten die in de door de verzoekende partijen (A.2.6) aangehaalde internationale instrumenten worden gewaarborgd, noch aan het gezag van gewijsde van de beslissingen van de Raad van State, noch aan het beginsel van de scheiding der machten, en nog minder aan dat van de onafhankelijkheid van de magistratuur.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak met rolnummer 816

B.3.1. Artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en artikel 6 van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, en tot wijziging van de voormelde wet van 5 september 1952, gewijzigd bij de artikelen 15 en 29 van de wet van 13 juli 1981 tot oprichting van een Instituut voor veterinaire keuring, bepalen dat, ten laste van de eigenaar van het dier of van de aan de controle

door de keurders onderworpen produkten, rechten kunnen worden geheven bestemd om de kosten te dekken van keuringen, onderzoeken en gezondheidscontroles.

De artikelen 2 tot 5 van de wet van 14 juli 1994 bepalen het bedrag van onder meer :

- de onderzoeksrechten (bestemd om de kosten te dekken van het gezondheidsonderzoek vóór de slachting);
- de keuringsrechten (bestemd om de kosten te dekken van de keuring na de slachting of bij de aanvoer van in zee gevangen vis);
- de controlerechten (bestemd om de kosten te dekken van de gezondheidscontroles die worden uitgevoerd in de groot- en kleinhandelsbedrijven).

Artikel 8 van dezelfde wet bepaalt dat, wat de binnenlandse markt betreft, de rechten voor onderzoek en keuring verschuldigd zijn door de eigenaar van het dier op het ogenblik van de aangifte van slachting (of door de koper van de vis op het ogenblik van de aankoop) en dat de controlerechten verschuldigd zijn door de eigenaar van de produkten op het ogenblik dat die het slachthuis of de mijn (of de ermee gelijkgestelde inrichtingen) verlaten. Het belast ten slotte de exploitant van het slachthuis met de inning van de rechten die het beoogt.

De artikelen 12 en 15 van de genoemde wet van 14 juli 1994 hebben tot gevolg dat de voormelde bepalingen toepasselijk worden gemaakt op de onderzoeken, keuringen en controles die sinds 1 juli 1986 worden uitgevoerd.

B.3.2. Volgens de verzoekende partij, die niet door de Ministerraad wordt tegengesproken, is het bedrag van de controlerechten vergelijkbaar met - en soms hoger dan - dat van de onderzoeks- en keuringsrechten, terwijl de eerstgenoemde bestemd zijn om de kosten te dekken van de controles die, in tegenstelling tot de onderzoeken en keuringen, niet systematisch zijn en na de betaling van de controlerechten worden uitgevoerd. De distributieondernemingen zouden aldus een vergelijkbare, zelfs hogere last moeten dragen ten opzichte van die welke de productiebedrijven dragen, terwijl het enige criterium van onderscheid tussen de retributies die door de ene en door de andere verschuldigd zijn en die bestemd zijn om die kosten van gezondheidscontrole te dekken, de

respectieve kostprijs van die controle is.

B.3.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie verzetten er zich tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten 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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.4. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, zijn de rechten voor onderzoek, keuring en controle geen retributies maar, ongeacht hun bestemming, belastingen. Er kan slechts sprake zijn van een retributie wanneer een dienst wordt geleverd aan de heffingsplichtige. Artikel 6 van de wet van 5 september 1952 en artikel 6 van de wet van 15 april 1965 bepalen dat de desbetreffende rechten « bestemd zijn om de kosten te dekken van de keuringen, onderzoeken en controles » en uit de parlementaire voorbereiding van de wetten van 13 juli 1981 en 14 juli 1994 blijkt dat de wetgever de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring heeft willen waarborgen « uitsluitend op basis van rechten die naar aanleiding van de veterinaire controles worden geïnd » (*Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 1060-1, p. 2; nr. 1060-2, p. 2; Kamer, 1993-1994, nr. 1437/3, p. 2; zie ook *Gedr. St.*, Senaat, 1978-1979, nr. 464-1, pp. 3 en 6). Bestemd om de controle te verbeteren (*Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 499/12, p. 7), om de effectiviteit te waarborgen van de controles « (die) niet alleen onmisbaar (zijn) voor de producent maar ook voor de consument » (*Gedr. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 1437/3, p. 3) en om « de financiering te waarborgen van een onmisbare dienst ter bescherming van de volksgezondheid » (*Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 1060-1, p. 3; nr. 1060-2, p. 3; Kamer, 1993-1994, nr. 1437/3, p. 3), vormen ze niet de tegenprestatie van een dienst waarvan de productiebedrijven of de handelsbedrijven de voornaamste begunstigden zouden zijn; het Instituut voor veterinaire keuring oefent zijn taak van bescherming van de volksgezondheid niet zozeer uit ten voordele van die bedrijven dan wel van de gemeenschap.

Daaruit vloeit voort dat de rechten voor onderzoek, keuring en controle geen retributie vormen en dat hun bedrag niet evenredig dient te zijn met de kostprijs van een dienst; het argument dat de verzoekende partij afleidt uit het gebrek aan evenredigheid van de bedragen en de in het geding

zijnde rechten kan niet worden aangenomen.

B.3.5. De wetgever zou echter de perken van zijn beoordelingsbevoegdheid te buiten gaan indien hij belastingplichtigen die zich in situaties bevinden die, ten aanzien van de beschouwde maatregel, wezenlijk verschillend zouden zijn, aan een zelfde belasting zou onderwerpen.

B.3.6. Ten deze bekritiseert de verzoekende partij niet het absolute bedrag van de controlerechten maar het relatieve bedrag ervan, vergeleken met dat van de onderzoeks- en keuringsrechten. De schending van het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van niet-discriminatie kan niet uit het loutere opleggen van een analoge fiscale last worden afgeleid. De omstandigheid dat de in de slachthuizen en ermee gelijkgestelde inrichtingen uitgevoerde onderzoeken en keuringen, in tegenstelling tot de in de handelsbedrijven uitgevoerde gezondheidscontroles, systematisch en niet sporadisch zijn, volstaat niet om te besluiten dat door enerzijds onderzoeks- en keuringsrechten en anderzijds controlerechten op een vergelijkbaar niveau te bepalen, de wetgever de perken van zijn beoordelingsbevoegdheid te buiten zou zijn gegaan.

Overigens, wanneer de controle slechts steekproefsgewijs gebeurt, is ze, behoudens misbruik, niet minder in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel dan die welke door middel van veralgemeende onderzoeken of keuringen wordt uitgevoerd want zij strekt ertoe een zelfde mogelijkheid van controle te laten wegen op alle verdeelde produkten en op alle aan de controle onderworpen installaties.

De betwiste maatregel heeft tot doel de financiering te waarborgen van een dienst bestemd om de volksgezondheid te beschermen door onderzoeken, keuringen en gezondheidscontroles die bij de verschillende tussenpersonen worden uitgevoerd door wier tussenkomst de desbetreffende voedingswaren ter beschikking worden gesteld van de consument. De wetgever die, door het Instituut voor veterinaire keuring op te richten, de controlestelsels heeft geüniformiseerd (*Gedr. St.*, Senaat, 1978-1979, nr. 461-1, pp. 2 en 3) vermocht ervan uit te gaan dat de analoge doelstelling die aan de hand van die verschillende controles wordt nagestreefd, verantwoordt dat de inrichtingen waarop ze van toepassing zijn aan analoge fiscale verplichtingen worden onderworpen. Het louter onregelmatige of sporadische karakter van een feit dat een belasting doet ontstaan, houdt niet in dat diegenen die deze belasting verschuldigd zijn, een gunstiger stelsel genieten dan dat waarin werd voorzien voor diegenen die aan een belasting zijn onderworpen waarvan het feit dat ze doet ontstaan

regelmatig of systematisch is.

Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak met rolnummer 835

B.4.1. Artikel 56 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen heeft artikel 6 van de voormelde wet van 5 september 1952 gewijzigd teneinde de rechten voor onderzoek, keuring en controle niet meer ten laste van de eigenaars van de dieren en de produkten te leggen, maar van de slachthuizen en de inrichtingen bedoeld in artikel 14 van de voormelde wet van 5 september 1952.

B.4.2. Volgens de verzoekende partij zou die bepaling ertoe strekken het arrest van de Raad van State van 5 oktober 1994 waarbij het koninklijk besluit van 25 januari 1989 werd vernietigd, van elk gevolg te beroven en aldus de betrokken belastingplichtigen het voordeel van die vernietiging te ontnemen.

De in het geding zijnde bepaling, die geen terugwerkende kracht heeft, legt aan sommige tussenpersonen in de vleeshandel de verplichting op om de daarin bedoelde rechten te voldoen, die deze tussenpersonen vroeger bij andere tussenpersonen moesten innen.

Om na te gaan of de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie in acht zijn genomen, is het niet relevant twee reglementeringen te vergelijken die op verschillende ogenblikken van toepassing waren op onderscheiden categorieën van heffingsplichtigen en waarvan de meest recente een verandering van beleid vertolkt, ook al volgde die op een vernietigingsarrest van de Raad van State.

B.4.3. De verzoekende partij doet echter gelden dat artikel 56 van de wet van 21 december 1994 niet alleen een impliciete wijziging inhoudt van de voormelde wet van 14 juli 1994, waarbij in artikel 8 wordt bepaald dat de desbetreffende rechten verschuldigd zijn door de eigenaar van het dier of van de produkten en worden geïnd door de exploitant van het slachthuis waar de dieren worden geslacht, maar bovendien een discriminatie tussen de voormelde slachthuizen en inrichtingen,

enerzijds, en diegenen aan wie de gezondheidscontroles ten goede komen waarvan de desbetreffende rechten de tegenprestatie zijn, namelijk de producenten en de handelsbedrijven, anderzijds.

De wetgever zou aldus het wettelijke begrip retributie hebben geschonden, een begrip dat normalerwijze van toepassing is op alle burgers en dat aan de voormelde slachthuizen en inrichtingen op discriminerende wijze zou worden ontzegd.

B.4.4. Om de in B.3.4 aangehaalde redenen, zijn de bedoelde rechten geen retributies maar belastingen. Daaruit vloeit voort dat de door de verzoekende partijen aangevoerde discriminatie, afgeleid uit het begrip retributie, zonder voorwerp is.

B.4.5. In de memorie van de Ministerraad en in de memorie van antwoord van de verzoekende partij wordt bovendien de vraag behandeld of artikel 56, 2^o, van de wet van 21 december 1994 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat het de minister die bevoegd is voor Volksgezondheid toestaat de erkenning op te schorten van de inrichting waarvan de exploitant de in het geding zijnde rechten niet zou hebben betaald terwijl die betaling voor de rechtbanken wordt betwist.

Vermits die grief niet in het verzoekschrift is uiteengezet, dient ze niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 december 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior