

Rolnummer 1262
Arrest nr. 9/99 van 28 januari 1999

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 8, 1°, van de wet van 26 juni 1997 « tot bekrachtiging van koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen », in zoverre het het koninklijk besluit van 4 februari 1997 « houdende de vaststelling voor het jaar 1997 van een heffing op de omzet van sommige farmaceutische produkten, met toepassing van artikel 3, § 1, 2° en 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie » bekrachtigt, ingesteld door de vennootschap naar Nederlands recht « Merck Sharp & Dohme BV ».

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door referendaris R. Moerenhout, waarnemend griffier, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*
* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 december 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 december 1997, heeft de vennootschap naar Nederlands recht «Merck Sharp & Dohme BV», met maatschappelijke zetel te Haarlem (Nederland), Waarderweg 39, en met bedrijfszetel in België te 1180 Brussel, Waterloooseteenweg 1135, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 8, 1^o, van de wet van 26 juni 1997 « tot bekrachtiging van koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 juni 1997), in zoverre het het koninklijk besluit van 4 februari 1997 « houdende de vaststelling voor het jaar 1997 van een heffing op de omzet van sommige farmaceutische produkten, met toepassing van artikel 3, § 1, 2^o en 4^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie » bekrachtigt.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 24 december 1997 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 9 februari 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1998.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 27 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 20 april 1998 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 15 mei 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 mei 1998 en 26 november 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, respectievelijk verlengd tot 23 december 1998 en 23 juni 1999.

De Ministerraad heeft het Hof op 26 juni 1998 een « memorie van wederantwoord » overgezonden, die uit de debatten wordt geweerd, aangezien in een dergelijk document niet is voorzien bij de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Bij beschikking van 23 september 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 4 november 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 24 september 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 4 november 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. X. Leurquin, advocaat bij de balie te Brussel voor de verzoekende partij;

. Mr. J. Vanden Eynde en Mr. J.-M. Wolter, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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. *In rechte*

- A -

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

A.1.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 160 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

« doordat het bestreden koninklijk besluit van 4 februari 1997 en artikel 8, 1°, van de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, dat zich de inhoud ervan toe-eigent, onregelmatig zijn om reden dat het voormeld koninklijk besluit geen grondslag kan vinden in artikel 3, § 1, 2° en 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, noch in artikel 10, 4°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, hetgeen inhoudt dat het voormeld koninklijk besluit niet kan worden beschouwd als zijnde genomen krachtens de eerste wet van 26 juli 1996, in de zin van artikel 6, § 2,

tweede lid, ervan, noch als zijnde genomen ter uitvoering van de tweede wet van 26 juli 1996, in de zin van artikel 51, § 1,

ervan, zodat de bekrachtigingswet van 26 juni 1997 noch één van die wetten bedoeld in artikel 6, § 2, tweede lid, van de eerste wet van 26 juli 1996, noch een wet bedoeld in artikel 51, § 1, van de tweede wet van 26 juli 1996 is, hetgeen ertoe leidt dat moet worden gesteld dat het doel van de bekrachtigingswet van 26 juni 1997 enkel erin kan bestaan met terugwerkende kracht een wettelijke grondslag te verlenen aan het koninklijk besluit van 4 februari 1997, dat een dergelijke grondslag volkomen ontbeerde, op een ogenblik waarop overigens het voormeld koninklijk besluit het voorwerp uitmaakte van een geschil tot betwisting van de wettigheid ervan, hangende voor de afdeling administratie van de Raad van State en ingeleid door de huidige verzoekende partij ».

Standpunt van de Ministerraad

A.1.2. De niet-verwijzing naar de wet ter uitvoering waarvan een koninklijk besluit wordt genomen, alsmede de fout in een dergelijke verwijzing, doet geen afbreuk aan de wettigheid ervan. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de aangevoerde grondslag niet betwist, namelijk artikel 3, § 1, 2^o en 4^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, wat niet inhoudt dat het besluit geen andere grondslag zou kunnen hebben, namelijk artikel 10, 4^o, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Het koninklijk besluit diende niet te worden bekrachtigd vóór 31 december 1996 maar vóór 30 april 1997, overeenkomstig artikel 51 van de laatstvermelde wet.

De aangevochten bepaling had wel degelijk tot gevolg dat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 binnen de wettelijke termijn werd bekrachtigd, en niet dat het retroactief een wettelijke grondslag kreeg dat het niet zou hebben gehad. Het gaat dus wel degelijk om een bekrachtiging en niet om een geldigverklaring, en de rechtspraak van het arrest nr. 49/95 dient dus te worden toegepast.

Antwoord van de verzoekende partij

A.1.3. De bekrachtiging die in een machtigingswet is ingeschreven, kan enkel betrekking hebben op de koninklijke besluiten die zijn aangenomen met inachtneming van de grond- en vormvoorwaarden die bij de machtigingswet zijn voorgeschreven, alsmede bij de wetten die in samenhang ermee moeten worden gelezen. Zij kan de onregelmatigheden niet dekken van een koninklijk besluit dat de materiële en temporele beperkingen die door dezelfde wetten zijn opgelegd, niet in acht zou nemen.

Te dezen is aangetoond dat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 wettelijke grondslag miste. De wet van 26 juni 1997 kan dus niet als enig doel en enig gevolg hebben retroactief kracht van wet te verlenen aan een onwettig koninklijk besluit dat voor de Raad van State wordt aangevochten. Dat besluit is trouwens door andere onwettigheden aangetast : niet-inachtneming van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg; schending van artikel 3*bis* van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het gaat dus wel degelijk om een wettelijke geldigverklaring, die niet kan worden toegestaan, omdat geen enkele bijzondere omstandigheid ze verantwoordt.

De andere middelen zijn subsidiair aangevoerd, voor het geval dat zou worden geoordeeld dat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 theoretisch een wettelijke grondslag kan vinden in de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

A.2.1. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 160 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

« doordat het aangevochten koninklijk besluit van 4 februari 1997 en zijn bekrachtigingswet van 26 juni 1997, die zich de inhoud ervan toe-eigent, onregelmatig zijn om reden dat het voormeld koninklijk besluit zich zonder zichtbare, uitgesproken of toelaatbare verantwoording ertoe beperkt voor 1997 aan de farmaceutische bedrijven die met vergoedbare geneesmiddelen in 1996 een omzet op de Belgische markt hebben verwezenlijkt, een 'heffing' op te leggen, gelijk aan 1 pct. van die omzet, terwijl het zich ervan onthoudt voor hetzelfde jaar enige bijdrage te eisen, enerzijds, van de apothekers met een voor het publiek toegankelijke officina alsook van de geneesheren die een vergunning hebben om een geneesmiddelendepot te houden en, anderzijds, van de erkende groothandelverdelers van geneesmiddelen, ofschoon die drie categorieën van personen uitdrukkelijk zijn beoogd in artikel 10, 4°, van de voormelde wet van 26 juli 1996, waarbij aldus aan de farmaceutische bedrijven een discriminerende verplichting wordt opgelegd, hetgeen impliceert dat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 niet kan worden beschouwd als zijnde genomen krachtens de wet van 26 juli 1996, omdat de machtiging die zij bevat, moet worden verondersteld in overeenstemming te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zodat de bekrachtigingswet van 26 juni 1997 niet zou kunnen worden beschouwd als zijnde één van de wetten bedoeld in artikel 51, § 1, van de wet van 26 juli 1996, hetgeen ertoe leidt dat moet worden gesteld dat het doel van de bekrachtigingswet van 26 juni 1997 erin bestaat met terugwerkende kracht de overigens bij de wet van 26 juli 1996 niet toegestane ongrondwettigheid van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 te dekken op een ogenblik waarop overigens dat koninklijk besluit het voorwerp uitmaakte van een rechtsgeschil dat door de huidige verzoekster voor de afdeling administratie van de Raad van State was gebracht ».

Standpunt van de Ministerraad

A.2.2. De aan de Koning gegeven machtiging houdt niet in dat Hij dezelfde heffingsregeling tot stand diende te brengen als in artikel 195, 15°, van de wet van 14 juli 1994. Er dient te worden verwezen naar de arresten nrs. 24/91 en 41/91, waarvan de argumentatie te dezen kan worden overgenomen.

Antwoord van de verzoekende partij

A.2.3. In het verslag aan de Koning verantwoordt niets dat de farmaceutische bedrijven anders zouden worden behandeld dan de andere categorieën van personen die zijn bedoeld in artikel 191, 19° en 20°, van de wet van 14 juli 1994. De drie categorieën van personen zijn voldoende vergelijkbaar doordat zij, zoals het Hof heeft gezegd in zijn arresten van 10 oktober 1991 en 13 mei 1992, alle drie behoren tot de categorie van diegenen « wier omzetcijfer in nauw verband staat met de door de ziekte- en invaliditeitsverzekering gedragen uitgaven ».

Vermits het koninklijk besluit van 4 februari 1997 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, is het niet in overeenstemming met de machtiging die het zich wil toe-eigenen en de wet die beweert het te bekrachtigen, verwordt tot een wet tot geldigverklaring die niet degene is waarin de wet van 26 juli 1996 voorziet.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

A.3.1. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 105 alsook met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

« doordat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 en de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, die zich de inhoud ervan toe-eigent, onregelmatig zijn om reden dat het voormeld koninklijk besluit, voor het jaar 1997, een belasting vestigt ten laste van de farmaceutische bedrijven die het beoogt, een belasting die gevestigd is gebleven via louter reglementaire weg tot aan de inwerkingtreding van de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, waarbij die bekrachtiging en die terugwerkende kracht die erin is verankerd geen ander doel hebben dan te trachten de onregelmatigheid van de vestiging van die belasting te dekken door het bekrachtigde besluit te onttrekken aan iedere jurisdictionele toetsing die zou worden verricht op grond van artikel 159 van de Grondwet en de gecoördineerde wetten op de Raad van State, welke wetgevende bekrachtiging trouwens geschiedt op een

ogenblik waarop het koninklijk besluit voor de Raad van State is betwist, zodat de farmaceutische bedrijven, althans bij de vestiging van de belasting en tijdens de hele periode tussen de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 en de wetgevende bekrachtiging ervan, een essentiële waarborg wordt ontzegd die erin bestaat dat niemand aan een belasting mag worden onderworpen of ervan mag worden vrijgesteld dan bij beslissing van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, waarbij diezelfde farmaceutische bedrijven bovendien naderhand het recht wordt ontzegd om voor de gewone en administratieve rechtscolleges de regelmatigheid te betwisten van een inbreuk die aldus wordt gemaakt op de voormelde essentiële waarborg ».

Standpunt van de Ministerraad

A.3.2. De heffingen onderscheiden zich radicaal van belastingen doordat zij niet worden betaald aan de overheden die de bevoegdheid hebben om de belasting te heffen, doordat zij niet voorkomen op de staatsbegroting en ontsnappen aan het universeel karakter van de belasting en doordat zij ontvangsten vormen met een welbepaalde bestemming. Bovendien bestaat er een verband tussen de verzekering voor geneeskundige verzorging en de firma's die aan de heffing zijn onderworpen. Tot slot is de heffing fiscaal aftrekbaar.

Zelfs al mocht het om een belasting gaan, dan is de heffing, krachtens het machtigingsproces, geldig vastgesteld door een wet, overeenkomstig de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

Antwoord van de verzoekende partij

A.3.3. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 24/91 beweerde de Ministerraad dat de heffing wel degelijk een belasting was. Dat is de mening van de verzoekende partij en ook die van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Naast de retributies bedoeld in artikel 173 van de Grondwet en de belastingen waarvan sprake is in de artikelen 170 en 172, bestaat er geen tussencategorie die de « parafiscaliteit » omvat.

Uit het arrest nr. 18/98 blijkt dat een machtiging aan de Koning in een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid niet verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dan op de dubbele voorwaarde dat uitzonderlijke omstandigheden de machtiging verantwoorden en dat de door de Koning genomen maatregelen binnen een redelijk korte termijn worden bekrachtigd. Niets toont aan dat de eerste voorwaarde zou zijn vervuld.

Zelfs indien de twee voorwaarden waren vervuld, blijft nog het feit dat de wet van 26 juni 1997 tot stand is gekomen op een ogenblik waarop een beroep voor de Raad van State hangende was, wat voldoende is om de schending van de in het middel aangevoerde bepalingen aan te tonen.

Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

A.4.1. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 160 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

« doordat het bestreden koninklijk besluit van 4 februari 1997 en de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, die zich de inhoud ervan toe-eigent, onregelmatig zijn om reden dat niet uit de aanhef van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 blijkt dat het daadwerkelijk is onderworpen aan het advies van het 'Beheerscomité van de sociale zekerheid' waarin artikel 15 van de voormelde wet van 25 april 1963 voorziet en er bijgevolg alle redenen toe bestaan om aan te nemen dat het niet aan die substantiële formaliteit werd onderworpen, hetgeen inhoudt dat het koninklijk besluit niet zou kunnen worden beschouwd als zijnde één van die besluiten genomen krachtens de voormelde wet in de zin van artikel 51, § 1, ervan, zodat de bekrachtigingswet van 26 juni 1997 niet zou kunnen worden aangezien als één van de wetten bedoeld in het voormelde artikel 51, § 1, van diezelfde wet van 26 juni

1996, hetgeen ertoe leidt dat moet worden gesteld dat het doel van de bekrachtigingswet van 26 juni 1997 enkel erin kan bestaan met terugwerkende kracht de onwettigheid van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 te dekken op een ogenblik waarop het laatstgenoemde overigens het voorwerp uitmaakte van een geschil tot betwisting van de wettigheid ervan, voor de afdeling administratie van de Raad van State aanhangig gemaakt door de huidige verzoekster ».

Standpunt van de Ministerraad

A.4.2. Aan het beheerscomité werd geen enkel advies gevraagd, daar die formaliteit noodzakelijk was vermits het besluit in een spoedprocedure is aangenomen.

Antwoord van de verzoekende partij

A.4.3. De vermeende spoedbehandeling wordt slechts gesteund door een type-formule die twijfel laat bestaan over de realiteit ervan. Het advies kon binnen een termijn van tien dagen worden gegeven (artikel 15, tweede lid, van de wet van 25 april 1963) en artikel 50 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid maakte het mogelijk de termijn nog meer in te korten.

Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partij

A.5.1. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 105, 170 en 172 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

« doordat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 en de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, die zich de inhoud ervan toe-eigent, onregelmatig zijn omdat het voormeld koninklijk besluit uitgaat van een machtiging vervat in de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, machtiging die dermate ruim, uitgebreid en vaag is dat die wet van 26 juli 1996 niet kan worden beschouwd als zijnde een wet die uitdrukkelijk bevoegdheden aan de Koning toekent,

en doordat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 en de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, die zich de inhoud ervan toe-eigent, onregelmatig zijn om reden dat het voormeld koninklijk besluit, voor 1997, ten laste van de farmaceutische firma's die het beoogt, een belasting vestigt die in ieder geval gevestigd is gebleven via louter reglementaire weg tot aan de inwerkingtreding van de bekrachtigingswet van 26 juni 1997, waarbij die bekrachtiging en de terugwerkende kracht die eraan wordt gegeven geen ander doel hebben dan de onregelmatigheid van de belasting te dekken door het bekrachtigde besluit te onttrekken aan iedere jurisdictionele toetsing die zou worden verricht op basis van artikel 159 van de Grondwet en de gecoördineerde wetten op de Raad van State, welke wetgevende bekrachtiging trouwens geschiedt op een ogenblik waarop de regelmatigheid van het koninklijk besluit voor de Raad van State is betwist, waarbij de betrokken farmaceutische bedrijven aldus op onregelmatige wijze, althans bij de vestiging van de belasting en tijdens de gehele periode tussen de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 en de wetgevende bekrachtiging ervan, een essentiële waarborg wordt ontzegd die erin bestaat dat niemand aan een belasting mag worden onderworpen of ervan mag worden vrijgesteld dan bij beslissing van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, waarbij diezelfde farmaceutische bedrijven bovendien naderhand het recht wordt ontzegd om voor de gewone en administratieve rechtscolleges de regelmatigheid te betwisten van de inbreuk die aldus wordt gemaakt op een essentiële waarborg die aan iedere rechtzoekende toekomt ».

Standpunt van de Ministerraad

A.5.2. De machtigingswet definieert de precieze doelstellingen die de Koning kan nastreven (artikel 3, § 1, 4°). Wanneer zij de Koning toestaat maatregelen te nemen in aangelegenheden die aan de wetgever zijn voorbehouden, worden de in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet ingeschreven beginselen gevrijwaard als de bekrachtiging snel plaatsvindt, wat te dezen het geval was.

Antwoord van de verzoekende partij

A.5.3. De onwettigheden die reeds werden gesignaleerd bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 brengen de onwettigheid van dat besluit met zich mee en vormen de bekrachtigingswet om tot een validatiewet.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State had gesteld, zijn de aan de Koning toegewezen bevoegdheden geformuleerd op een ruime en onnauwkeurige manier en voldoen zij niet aan de vereiste van nauwkeurigheid die is vervat in artikel 105 van de Grondwet.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

B.1. Op 26 juli 1996 heeft de wetgever drie wetten aangenomen die aan de Koning bijzondere machten toekennen. Twee van die wetten zijn in dit beroep tot vernietiging aan de orde :

- de wet strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie,

- de wet tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

B.2. Op 4 februari 1997 heeft de Koning een besluit genomen « houdende de vaststelling voor het jaar 1997 van een heffing op de omzet van sommige farmaceutische producten, met toepassing van artikel 3, § 1, 2° en 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie ». Artikel 1 van dat besluit verplicht de farmaceutische firma's die in 1996 op de Belgische markt een

omzet met sommige geneesmiddelen hebben verwezenlijkt, daarvan aangifte te doen. Artikel 3 verplicht hen een heffing gelijk aan 1 pct. van die omzet te betalen.

B.3. Op 26 juni 1997 heeft de wetgever een wet aangenomen tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de drie in B.1 vermelde wetten van 26 juli 1996.

Artikel 8, 1°, van die wet bekrachtigt het voormelde koninklijk besluit van 4 februari 1997, met uitwerking op de datum van de inwerkingtreding ervan.

Ten aanzien van het eerste middel

B.4.1. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 februari 1997, bekrachtigd bij de wet van 26 juni 1997, legt aan de farmaceutische firma's, voor het jaar 1997, een heffing op waarvan artikel 4 preciseert dat zij vóór 1 mei 1997 moet worden gestort aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

B.4.2. Een dergelijke maatregel kon door de Koning worden genomen krachtens de machtiging die Hem werd gegeven door de bepaling vermeld in het opschrift van het koninklijk besluit en aangevoerd in het verslag aan de Koning dat eraan voorafging : artikel 3, § 1, 2° en 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie. Dat artikel is als volgt geformuleerd :

« § 1. De Koning kan maatregelen nemen om :

[...]

2° de belastingen, taksen, rechten, retributies, accijnzen, boeten en andere ontvangsten aan te passen, op te heffen, te wijzigen of te vervangen en inzonderheid de grondslag, het tarief, de nadere regels voor heffing en inning en de procedure, met uitsluiting van de rechtsprekende procedures;

[...]

4° het financieel evenwicht van de stelsels van sociale zekerheid te waarborgen; »

Dat artikel geeft een wettelijke grondslag aan het koninklijk besluit van 4 februari 1997.

B.4.3. De bekrachtiging van dat koninklijk besluit is gebeurd met inachtneming van artikel 6 van dezelfde wet van 26 juli 1996, waarvan paragraaf 2, tweede lid, bepaalt :

« Een ontwerp van wet tot bekrachtiging van de besluiten, genomen krachtens deze wet tussen 1 oktober 1996 en 31 maart 1997, wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend ter gelegenheid van de indiening van de ontwerpen inzake de begrotingscontrole voor het jaar 1997. Deze besluiten houden op uitwerking te hebben op 30 juni 1997, tenzij zij vóór die datum bij wet zijn bekrachtigd. »

Het ontwerp dat tot de bekrachtigingswet zou leiden is neergelegd op 16 april 1997 en de wet zelf is aangenomen op 26 juni 1997 : de voormelde termijnen zijn in acht genomen.

B.4.4. Het is juist dat de betwiste heffing meer lijkt overeen te stemmen met de specifieke doelstelling die is bepaald in artikel 10, 4°, van de andere wet van 26 juni 1996, « tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels ».

Artikel 10 van die wet bepaalt immers :

« De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, in de bepalingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, alle nuttige wijzigingen aanbrengen teneinde :

[...]

4° wijzigingen aan te brengen in de verzekeringsinkomsten, inzonderheid de heffingen bedoeld in artikel 191, 15°, 19° en 20° te verlengen; »

De aanhef van het koninklijk besluit van 4 februari 1997 beoogt trouwens artikel 191, 15°, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, geciteerd in het voormelde artikel 10, 4°. Dat artikel 191, 15°, vermeldt, bij de inkomsten van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en

uitkeringen, de opbrengst van een heffing op de omzet die door de farmaceutische bedrijven is verwezenlijkt op de Belgische markt van sommige geneesmiddelen, heffing waarvan de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit het bedrag kan vaststellen.

De afdeling wetgeving van de Raad van State was wellicht van oordeel dat in artikel 5 van het besluit in ontwerp niet moest worden verwezen naar dat artikel 191, 5°, vermits het besluit niet op die bepaling steunde (advies van 23 december 1996, *Belgisch Staatsblad* van 13 maart 1997, p. 5934). Niettemin blijft het zo dat, door de vermelding ervan in de aanhef, de Koning duidelijk heeft aangegeven dat de betwiste heffing voor het jaar 1997 dezelfde zou zijn als die welke Hij op grond van artikel 191, 15°, had kunnen vaststellen voor de voorgaande dienstjaren.

De Koning blijkt zich dus te hebben gebaseerd op de ruimere machtiging die Hem wordt gegeven door de wet van 26 juli 1996 die een budgettaire doel nastreeft om een maatregel te nemen die Hij kon nemen ter uitvoering van de wet van dezelfde dag die een doelstelling met betrekking tot de sociale zekerheid nastreeft.

B.4.5. Naar luid van artikel 105 van de Grondwet heeft « de Koning [...] geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, Hem uitdrukkelijk toekennen ».

B.4.6. Wanneer verschillende wetten de Koning machtigen om bepaalde maatregelen te nemen, is een verkeerde verwijzing in het opschrift of in de aanhef van een besluit niet voldoende om dat besluit onwettig te maken indien blijkt dat de Koning binnen de perken van de bevoegdheden is gebleven die Hem door die wetten worden toegekend.

B.4.7. Te dezen had de wetgever bepaald dat de algemene machtigingen gegeven door de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie de specifieke machtigingen zouden kunnen dekken die werden gegeven door de andere wet van dezelfde dag met betrekking tot de sociale

zekerheid. Artikel 3, § 2, tweede lid, van de eerste van die twee wetten bepaalt immers ten aanzien van de besluiten genomen krachtens die wet :

« Deze besluiten kunnen evenwel geen afbreuk doen aan de bepalingen van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. »

In verband met dat artikel had de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Deze bepaling doet een ernstig probleem rijzen in verband met de precieze afbakening van de werkingssfeer van de twee machtigingswetten, inzonderheid uit het oogpunt van de maatregelen die de Koning gemachtigd is te nemen krachtens artikel 3, § 1, 4^o, van het onderzochte ontwerp. » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 608/1, p. 20, noot (1))

In de memorie van toelichting bij de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, preciseerde de wetgever dat die bepaling « een substantiële beperking inhoudt op de delegatie aan de Koning » :

« Artikel 3, § 2, tweede lid betekent dat, wanneer in de wet tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, een bepaalde aangelegenheid niet is behandeld, de Regering, binnen het kader van dit ontwerp van wet de maatregelen kan nemen met het oog op het globaal evenwicht van de sociale zekerheid. Wanneer daarentegen de aangelegenheid wel is behandeld in de wet tot modernisering van de sociale zekerheid, dan moeten de toepassingsbesluiten van het huidig ontwerp van wet de bepalingen van de wet tot modernisering van de sociale zekerheid respecteren. Aldus zal de rechterlijke controle van de machtiging niet enkel gebeuren met verwijzing naar dit ontwerp, maar tevens met verwijzing naar het wetsontwerp tot modernisering van de sociale zekerheid. »

B.4.8. Daaruit volgt dat, wanneer de Koning maatregelen neemt die gegrond zijn op de budgettaire doelstelling die is vervat in een van de wetten van 26 juli 1996, Hij niet de maatregelen kan miskennen die eigen zijn aan de sociale zekerheid waarvan de bijzondere doelstelling is gedefinieerd in de andere wet van dezelfde dag die specifiek die aangelegenheid als onderwerp heeft. Maar Hij overschrijdt Zijn bevoegdheden niet door op de machtiging die Hem op begrotingsvlak wordt gegeven, een maatregel te gronden die verband houdt met de sociale

zekerheid, aangezien die maatregel niet onverenigbaar is met de maatregelen die Hij gemachtigd was in die aangelegenheid te nemen bij artikel 10, 4°, van de wet van 26 juli 1996, dat betrekking heeft op de sociale zekerheid en verwijst naar artikel 191, 15°, van de wet

betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering. De betwiste heffing doet evenmin afbreuk aan de maatregelen die de Koning reeds in het verleden had genomen en die Hij door artikel 10, 4°, van de wet die op de sociale zekerheid betrekking heeft, gemachtigd was te verlengen.

B.4.9. Het koninklijk besluit van 4 februari 1997 vindt dus zijn wettelijke grondslag in artikel 3, § 1, 2° en 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie. De bekrachtiging van dat besluit, die in overeenstemming is met artikel 6, § 2, tweede lid, van die wet, heeft niet tot doel, noch tot gevolg een koninklijk besluit zonder wettelijke basis geldig te verklaren. Aangezien die bekrachtiging, die uitdrukkelijk is voorgeschreven bij die bepaling, binnen de wettelijke termijn is gebeurd, kan zij niet worden geacht de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, zelfs al heeft zij een terugwerkend effect en zelfs al heeft zij de Raad van State, waarbij een beroep tegen het koninklijk besluit van 4 februari 1997 aanhangig is gemaakt, onbevoegd gemaakt.

B.4.10. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.5.1. Artikel 191 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 14 juli 1994, bepaalt dat een heffing zal worden uitgevoerd op de omzet verwezenlijkt door de farmaceutische firma's (15°), door de apothekers met een voor het publiek toegankelijke officina en door de geneesheren die een vergunning hebben om een geneesmiddelen depot te houden (19°), alsmede door de groothandelverdelers (20°).

B.5.2. Het koninklijk besluit van 4 februari 1997 legt de betaling van die heffing enkel op aan de bedrijven die zijn bedoeld in artikel 191, 15°, en niet aan de andere categorieën van personen die zijn bedoeld in artikel 191, 19° en 20°. Het behandelt de farmaceutische bedrijven dus anders dan de andere personen die optreden in de distributie van geneesmiddelen.

B.5.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie blijkt dat de machtiging die door artikel 10, 4°, van die wet aan de Koning is gegeven, een dubbele doelstelling heeft : enerzijds, « de nodige maatregelen nemen, zowel inzake ontvangsten als inzake uitgaven, om het financieel evenwicht te verzekeren »; anderzijds, de alternatieve financiering van de sociale zekerheid verzekeren.

Die doelstelling is op de volgende manier uiteengezet :

« De tweede doelstelling heeft betrekking op de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Deze is de jongste jaren geleidelijk uitgebouwd. Het is de bedoeling van de Regering deze verder te ontwikkelen. In het kader van een actieve werkgelegenheidspolitiek is immers een vermindering wenselijk van de lasten die wegen op arbeid en dus een compensatie via de versterking van de alternatieve financiering onder vorm van een toewijzing van fiscale ontvangsten aan de sociale zekerheid. De mechanismen die dit doel moeten realiseren, beogen de inkomsten van de sociale zekerheid minder afhankelijk te maken van de evolutie van de economische conjunctuur. » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 608/1, p. 8)

B.5.4. Het komt de wetgever toe, wanneer hij een alternatieve financiering van de sociale zekerheid beoogt, te oordelen welke categorieën van personen de last van bijdragen dienen te dragen die bestemd zijn voor de financiering van de sector geneeskundige verzorging van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

B.5.5. Daarbij vermag de wetgever evenwel niet de draagwijdte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te miskennen door de farmaceutische bedrijven op discriminerende wijze te behandelen ten opzichte van met hen vergelijkbare categorieën van personen.

De categorieën van personen vermeld in artikel 191, 15°, 19° en 20°, van de wet van 9 augustus 1963 zijn vergelijkbaar doordat zij optreden in verschillende stadia van de commercialisering van de farmaceutische producten.

B.5.6. Te dezen heeft de wetgever, met het oog op de toetreding van België tot de Economische en Monetaire Unie, als algemene doelstelling « het globale overheidstekort tot 3 pct. van het BBP te beperken, de schuldratio verder te verminderen en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 608/1, p. 4). Hij heeft aan de Koning evenwel slechts bevoegdheden toegekend in zoverre de beslissingen die Hij zal nemen een rechtstreeks effect hebben op de begrotingen 1996 of 1997 (*ibid.*, p. 5). In het verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 4 februari 1997 is gesteld dat de betwiste heffing is voorgeschreven « in afwachting van de tenuitvoerlegging van structurele maatregelen » (*Belgisch Staatsblad*, 13 maart 1997, p. 5933) en de maatregel wordt door de volgende vaststelling gemotiveerd :

« Uit de recente evolutie van de uitgaven in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen blijkt een aanzienlijke overschrijding van het vastgestelde begrotingsobjectief in 1996.

Ook voor 1997 kan op basis van deze vaststellingen een meer dan waarschijnlijke overschrijding van het globaal objectief verwacht worden. » (*ibid.*)

B.5.7. Artikel 3 van het bekrachtigd koninklijk besluit van 4 februari 1997 legt de verplichting op een bijdrage van 1 pct. te storten op de omzet verwezenlijkt, krachtens artikel 1, op « de geneesmiddelen ingeschreven in de lijsten die als bijlage gevoegd zijn bij het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde produkten ».

Het is in overeenstemming met de doelstelling vermeld in B.5.6, in de context waaraan in de voormelde parlementaire voorbereiding wordt herinnerd, een bijdrage te heffen op de geneesmiddelen die aanleiding geven tot een terugbetaling door de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

B.5.8. De Koning zou wellicht een bijdrage kunnen opleggen aan iedere categorie van personen opgenomen in het voormelde artikel 191.

Maar de apothekers met een voor het publiek toegankelijke officina en de geneesheren die een vergunning hebben om een geneesmiddelenpot te houden dienen bijzondere deontologische verplichtingen na te leven en striktere regels inzake prijzen in acht te nemen. Bovendien kunnen zij, evenmin als de groothandelverdelers, het aanbod van geneesmiddelen niet op dezelfde manier beïnvloeden als de farmaceutische bedrijven.

Er bestaan dus tussen in artikel 191 vermelde categorieën van personen objectieve verschillen die verantwoorden dat zij verschillend kunnen worden behandeld, zonder dat die ongelijke behandeling discriminerend zou zijn.

B.5.9. Het tweede middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.6.1. Artikel 3, § 1, 2° en 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie verleent aan de Koning een bevoegdheid die Hem ertoe kan brengen een fiscale bevoegdheid uit te oefenen. Een dergelijke delegatie is in beginsel verboden door de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, die die bevoegdheid aan de wet voorbehouden.

B.6.2. Te dezen worden de aan de Koning toegewezen bijzondere machten evenwel verantwoord door de noodzakelijkheid om België in staat te stellen te gepasten tijde aan de Economische en Monetaire Unie deel te nemen. Bovendien heeft artikel 6, § 2, van dezelfde wet van 26 juli 1996 erin voorzien dat de door de Koning genomen maatregelen binnen een relatief korte termijn door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging. Door het koninklijk besluit van 4 februari 1997 op 26 juni 1997 te bekrachtigen, heeft de wetgever zich naar die bepaling geschikt.

B.6.3. Een dergelijke bekrachtigingsprocedure verstevigt de controle van de wetgever op de uitoefening van de macht die hij aan de Koning geeft. De aangevochten bepaling kan dus niet worden geacht tot doel te hebben de bij artikel 159 van de Grondwet ingestelde wettigheidstoetsing onmogelijk te maken. De omstandigheid dat het koninklijk besluit van 4 februari 1997 het voorwerp was van een beroep tot vernietiging voor de Raad van State, kan de wetgever er niet van weerhouden een bevoegdheid uit te oefenen die hij zich uitdrukkelijk heeft voorbehouden.

B.6.4. Daaruit volgt dat, zonder dat moet worden onderzocht of de betwiste heffing een belasting is, de aangevochten wet niet kan worden geacht tot doel te hebben een onwettig koninklijk besluit geldig te verklaren, zodat zij de in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet bepaalde waarborg niet aan een categorie van personen heeft ontzegd.

B.6.5. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het vierde middel

B.7.1. Krachtens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 diende het koninklijk besluit van 4 februari 1997 vooraf te worden onderworpen aan het advies van het beheerscomité, «behoudens in spoedeisende gevallen». De spoedbehandeling is uitdrukkelijk beoogd in de aanhef van het besluit. Om te verantwoorden dat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd gevraagd binnen de termijn van drie dagen, vermeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de op 12 januari

1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, werd aangevoerd « dat dringend maatregelen moeten worden genomen om het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te herstellen, rekening houdende met de beduidende overschrijding van het begrotingsobjectief in de sector van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen » (*Belgisch Staatsblad*, 13 maart 1997, p. 5933).

B.7.2. Aangezien het niet raadplegen van het beheerscomité werd verantwoord door het spoedeisend karakter, is het koninklijk besluit van 4 februari 1997 niet genomen met schending van artikel 15 van de wet van 25 april 1963.

B.7.3. Aangezien het middel klaarblijkelijk ongegrond is, dient de ontvankelijkheid ervan niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van het vijfde middel

B.8.1. Kent het voormelde artikel 3, § 1, 2° en 4°, weliswaar uitgebreide machten toe aan de Koning, dan volgt daaruit nog niet dat elk besluit genomen krachtens die machtiging onregelmatig zou zijn. Door het besluit van 4 februari 1997 te bekrachtigen heeft de wetgever noodzakelijkerwijze geoordeeld dat die verordeningsakte de grenzen van de aan de Koning toegekende machtiging niet overschreed. De betwiste maatregel is trouwens identiek met de maatregel die de Koning was toegestaan te nemen voor de vorige dienstjaren, op grond van artikel 191, 15°, van de voormelde op 14 juli 1994 gecoördineerde wet.

B.8.2. De andere punten van kritiek die in het vijfde middel zijn uiteengezet, vallen samen met die welke zijn onderzocht bij de vorige middelen.

B.8.3. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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 28 januari 1999.

De wnd.griffier,

De voorzitter,

R. Moerenhout

M. Melchior