

Rolnummer 2741
Arrest nr. 73/2004 van 5 mei 2004

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 226 tot 228 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (« Heffing farmacie 2003 »), ingesteld door de v.z.w. AVGI en de vennootschap naar Nederlands recht Merck Sharp & Dohme BV.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 juni 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 juni 2003, hebben de v.z.w. AVGI, met zetel te 1000 Brussel, Maria-Louizasquare 49, en de vennootschap naar Nederlands recht Merck Sharp & Dohme BV, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1050 Brussel, Louizalaan 390, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 226 tot 228 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (« Heffing farmacie 2003 ») (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2002).

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 februari 2004 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 3 maart 2004 na de partijen te hebben verzocht het Hof ter terechtzitting in te lichten over de beslissing die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zou zijn genomen ten aanzien van een beroep naar aanleiding van zijn arrest nr. 97/99 van 15 september 1999.

Op de openbare terechtzitting van 3 maart 2004 :

- zijn verschenen :
- . Mr. X. Leurquin, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. J.-M. Wolter, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Standpunt van de partijen

Algemeen

A.1. In het eerste gedeelte van hun verzoekschrift schetsen de verzoekende partijen de wetgevende en verordenende retroacta, alsmede de verschillende arresten die het Hof ter zake heeft uitgesproken, namelijk de arresten nrs. 9/99, 97/99, 103/2000, 98/2001, 159/2001 en 40/2003.

Vervolgens geven zij commentaar bij de verschillende fasen die hebben geleid tot het aannemen van de aangevochten bepalingen en merken daarbij inzonderheid op dat de uiteindelijk door het Parlement aangenomen tekst grondig verschilt van de tekst die voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State was voorgelegd, en die immers aanleiding had gegeven tot amendementen vanwege de Regering.

Tot staving van hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen acht middelen aan, die hierna zullen worden uiteengezet.

A.2.1. De Ministerraad wijdt het eerste gedeelte van zijn memorie ook aan een uitgebreide uiteenzetting over de wetgevende en verordenende bepalingen die de voorgeschiedenis van de aangevochten bepalingen vormen, alsmede aan de arresten die ter zake door het Hof werden uitgesproken. In hetzelfde gedeelte van de memorie wordt bovendien aandacht besteed aan de aangevochten bepalingen en aan het rechtskader waartoe zij behoren.

A.2.2. Alvorens te antwoorden op elk van de middelen die tot staving van het verzoekschrift zijn aangevoerd, maakt de Ministerraad een aantal voorafgaande opmerkingen. Inzonderheid wordt opgemerkt dat, geconfronteerd met de vaststelling dat de uitgaven voor de terugbetaling van geneesmiddelen meer dan proportioneel gestegen zijn, de overheid, in overleg met de sector, ervoor heeft gekozen, zowel te trachten de farmaceutische industrie te responsabiliseren - door haar uit te nodigen zelf haar begroting onder controle te houden - als de lineaire maatregelen te vervangen door specifieke maatregelen om de betrokken actoren te responsabiliseren. Diverse maatregelen worden voorgesteld, zoals de oprichting van een « Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg ».

A.3. Als antwoord op die voorafgaande opmerkingen werpen de verzoekende partijen het onrealistische karakter op van de begroting voor terugbetaalbare farmaceutische specialiteiten, gelet op de systematische overschrijding ervan, alsmede de bijdrage die hun als gevolg daarvan wordt opgelegd en die rond 8 pct. van hun omzet bedraagt.

A.4. In zijn memorie van wederantwoord merkt de Ministerraad op dat de begroting van de farmaceutische specialiteiten de begroting is die sedert verschillende jaren het meest gestegen is en hij wijst erop dat er een correcte vergelijking moet worden gemaakt ten aanzien van het totaal van de onderscheiden verschuldigde heffingen, inzonderheid voor 2001, 2002 en 2003; op grond van de cijfers zou blijken dat de deelname van de farmaceutische sector aan de financiering van de begroting van de farmaceutische specialiteiten daalt, *a fortiori* wanneer men rekening houdt met het feit dat de Staat zelf in toenemende mate bijdraagt in de begroting van de sociale zekerheid.

Ten aanzien van de verschillende middelen

Eerste middel

A.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met, enerzijds, de beginselen van de scheiding der machten, van de onafhankelijkheid van de rechters, van de voorrang van het recht, van het recht op een eerlijk proces en van de vereiste van de wapengelijkheid en, anderzijds, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, afzonderlijk of in samenhang gelezen met artikel 14 van dat Verdrag, doordat de aangevochten wet, met terugwerkende kracht, bepalingen waarover een geschil aanhangig is, zou vervangen door andere met dezelfde inhoud en aldus een ingreep van de wetgever in de rechtsbedeling zou vormen.

A.6. In zijn memorie antwoordt de Ministerraad achtereenvolgens op de verschillende aspecten van dat eerste middel.

In zoverre het kritiek uit op de door de wetgever gekozen techniek van vervanging, wordt opgemerkt dat dit middel, dat reeds herhaaldelijk door de verzoekende partijen in andere zaken werd aangevoerd, door het Hof is verworpen in zijn arresten nrs. 98/2001, 159/2001 en 40/2003.

Daarnaast wordt opgemerkt dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet elke inmenging van de overheid in een hangend rechtsgeding uitsluit, aangezien een dergelijke inmenging kan worden verantwoord door dwingende motieven van algemeen belang. Het Hof heeft de motieven waarmee de wetgever de

techniek van de vervanging heeft verantwoord, aanvaard, en zulks des te meer daar de aldus overgenomen bepalingen zelf aan de toetsing van het Hof kunnen worden onderworpen.

Met betrekking, ten slotte, tot het formeel retroactieve karakter van de aangevochten bepalingen, het verlies van het voordeel van jurisdictionele beroepen of de inmenging in dergelijke beroepen, verwijst de Ministerraad naar de antwoorden die het Hof reeds heeft gegeven in zijn arresten nrs. 159/2001 en 40/2003.

A.7. In hun memorie van antwoord zijn de verzoekende partijen van mening dat de door de wetgever aangenomen vervangingstechniek niet verenigbaar is met de recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die blijkt uit zijn arrest *Crisan t/ Roemenië* van 27 mei 2003. Die techniek zou aan elk arrest van het Hof ter zake elk nuttig gevolg ontnemen aangezien, wanneer die arresten worden uitgesproken, hoe dan ook een nieuwe rechtsgrond in de plaats is gekomen van die waarop dat arrest betrekking had.

A.8. In zijn memorie van wederantwoord merkt de Ministerraad op dat het feit dat de wetgever een aangevochten bepaling vervangt door eenzelfde bepaling en om dezelfde redenen, hem het risico doet lopen dat hij dezelfde sanctie krijgt, zodat het nuttig effect van een arrest van het Hof niet is aangetast.

Het voormelde arrest van het Europees Hof - hoewel het naar zijn inhoud kan worden goedgekeurd - kan te dezen niet worden getransponeerd, aangezien het Hof uitspraak kan doen over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen.

Tot slot merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een beroep hebben ingesteld tegen het arrest nr. 97/99 van het Arbitragehof en suggereert dat zij de beslissing die ten aanzien van de ontvankelijkheid van dat beroep zou zijn genomen, zouden meedelen: die beslissing zou volgens de Ministerraad negatief zijn.

Tweede middel

A.9. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Volgens de verzoekende partijen werd voor de door de wetgever gevolgde techniek van de vervanging in de parlementaire voorbereiding geen enkele verantwoording gegeven; die techniek heeft tot gevolg dat enkel aan de categorie van rechtsonderhorigen waarop de aangevochten bepalingen betrekking hebben, op een discriminerende manier het recht wordt ontnomen dat hun zaak binnen een redelijke termijn wordt beslecht.

A.10. Naast de verwijzing naar het antwoord dat betreffende het eerste middel is geformuleerd, merkt de Ministerraad, met betrekking tot de vermeende niet-inachtneming van de redelijke termijn, op dat het Hof op elk beroep steeds uitspraak heeft gedaan binnen een termijn die ruimschoots redelijk wordt geacht in vergelijking met de termijn die door de andere hogere rechtscolleges, met inbegrip van het Europees Hof zelf, in acht wordt genomen om uitspraak te doen.

A.11. In hun memorie van antwoord nemen de verzoekende partijen een argumentatie over die sterk gelijkt op die van het eerste middel en beweren dat zij van het Arbitragehof nooit een nuttig arrest hebben kunnen krijgen binnen een redelijke termijn; zij stellen in dat opzicht dat zij, sedert de wet van 22 februari 1998, « geen definitief oordeel hebben kunnen krijgen vermits de opeenvolgende wetten en de opeenvolgende arresten van het Arbitragehof over die wetten telkens zinloos zijn gemaakt door de vervanging, met terugwerkende kracht, van de aangevochten wetten ».

A.12. In zijn memorie van wederantwoord stelt de Ministerraad dat het Hof in elk van zijn arresten ter zake definitief uitspraak doet; het nuttig effect van elk van die arresten vloeit voort uit het dictum ervan, en niet uit latere wetsbepalingen.

Derde middel

A.13. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met het beginsel van intern recht dat « het recht op een eerlijk proces verankert ».

De systematische vervanging, naar gelang van het geval, van een wettelijke geldigverklaring of van wetsbepalingen door nieuwe wetsbepalingen met dezelfde inhoud, zou volgens de verzoekende partijen aan een categorie van rechtsonderhorigen op een discriminerende manier het recht op een eerlijk proces ontnemen.

A.14. In zijn memorie merkt de Ministerraad op dat dit middel identiek is met het eerste middel en antwoordt erop met een argumentatie die vergelijkbaar is met die welke hij ten aanzien van het eerste middel heeft gegeven.

A.15. Als antwoord op die opwerping voeren de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aan dat het Hof van Cassatie in verschillende arresten gewag heeft gemaakt van het algemene beginsel van het recht op een eerlijk proces. De gevolgen van de aangevochten bepalingen zouden in strijd moeten worden geacht met dat beginsel, beschouwd als beginsel van intern recht.

A.16. In zijn memorie van wederantwoord beklemtoont de Ministerraad dat hij geenszins het bestaan, in het Belgisch recht, betwist van een algemeen beginsel van de inachtneming van de rechten van de verdediging en van het recht op een eerlijk proces, vastgelegd door het Hof van Cassatie, zowel afzonderlijk als in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat neemt evenwel niet weg dat dat beginsel te dezen geenszins is geschonden, en zulks om dezelfde redenen als die welke ten aanzien van het eerste middel zijn vermeld.

Volgens de Ministerraad zouden de verzoekende partijen «in werkelijkheid kritiek willen uiten op de rechtspraak van [het] Hof, door de herhaalde vaststelling van het grondwettige karakter van de bepalingen die zij opnieuw aanvechten, opnieuw in het geding te brengen, inzonderheid ten aanzien van het formele karakter van de terugwerking die zij inhouden ».

Vierde middel

A.17. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang beschouwd met de beginselen van niet-terugwerking en van rechtszekerheid.

Met de in het geding zijnde heffingen zou de wetgever, ten laste van een categorie van belastingplichtigen, een financiële bijdrage opleggen waarvan de elementen (bedragen en momenten van verschuldigd zijn) worden vastgelegd op een datum die voorafgaat aan de in het geding zijnde bepalingen; de hierboven vermelde rechtsbeginselen zouden aldus op een discriminerende manier aan die belastingplichtigen worden onttrokken.

A.18. De Ministerraad wijst op de gelijkenis tussen dat middel en de eerste drie middelen en antwoordt dat het Hof reeds herhaaldelijk heeft vastgesteld dat de wetgever, hoewel hij formeel retroactieve bepalingen aannam, evenwel geen nieuwe regels uitvaardigde, zodat hij geen inbreuk maakte op het beginsel van de rechtszekerheid. Er wordt immers opgemerkt dat « zij die de heffingen verschuldigd waren, daarvan werkelijk, en niet met terugwerking, op de hoogte werden gebracht op het ogenblik waarop de heffingen werden gevraagd, geëist en betaald ».

A.19. De verzoekende partijen antwoorden dat het middel autonoom is ten opzichte van de eerste drie middelen - doordat het enkel kritiek uit op het terugwerkende karakter -, en zij zijn van mening dat het onderscheid tussen formele en materiële retroactiviteit « louter artificieel » is, en in het leven is geroepen « in het belang van de zaak ». Zij wijzen evenwel erop dat zij goed begrijpen dat die terugwerking een essentieel element is van de techniek die zij bekritisieren.

A.20. In zijn memorie van wederantwoord wijst de Ministerraad op het louter formele karakter van de in het geding zijnde terugwerking, waartoe het Hof herhaaldelijk heeft besloten. Die partij stelt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de wettelijke geldigverklaring die toen tot stand werd gebracht door de wet van 22 februari 1998, en de bepalingen die van na die wet dateren, waarbij een beroep is gedaan op de door het Hof aanvaarde techniek van de vervanging. Kortom, de aangevochten bepalingen zouden geen enkel nieuw element voor de farmaceutische ondernemingen bevatten.

Vijfde middel

A.21. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met het « beginsel van behoorlijke wetgeving ».

Door aan de farmaceutische ondernemingen een hoofdheffing met een automatisch karakter op te leggen - die verschuldigd is ongeacht of er al dan niet overschrijding van de geneesmiddelenbegroting is -, legt artikel 226 enkel aan de farmaceutische ondernemingen een financiële bijdrage op die nochtans bestemd is om de tekorten op de begroting van de verzekering voor geneeskundige verzorging in haar geheel aan te vullen; aangezien die bijdrage niet billijk verdeeld is over het geheel van de betrokken actoren, zou zij onevenredig moeten worden geacht.

A.22. De Ministerraad merkt op dat dit middel een nieuwe kritiek inhoudt op de verschillende arresten van het Hof ter zake en wijst op het bijzondere statuut van de farmaceutische sector : het aanbod dat de sector organiseert, de terugbetaling die hij vraagt, alsmede de winst die hij boekt, verantwoordt ruimschoots de verschillende behandeling van de sector ter zake.

A.23. In hun memorie van antwoord zijn de verzoekende partijen van mening dat de Ministerraad niet antwoordt op de grond van hun kritiek, namelijk het ontbreken van enige objectieve basis voor de vaststelling van het percentage van de hoofdheffing, het forfaitaire karakter van die heffing - los van het al dan niet overschrijden van de begroting voor terugbetaalbare farmaceutische specialiteiten - en ten slotte het niet in aanmerking nemen, voor de jaren voorafgaand aan 2002, van het gunstige effect van de geneesmiddelen op de andere sectoren van de verzekering voor geneeskundige verzorging, terwijl dat gunstige effect, vanaf 2002, is berekend op 25 pct. van de vastgestelde overschrijding.

Hoewel de verzoekende partijen erkennen dat zij hun winsten voornamelijk halen uit de commercialisering van terugbetaalbare geneesmiddelen, merken zij toch op dat zij de prijs van die specialiteiten niet vrij vaststellen.

Tot slot stellen zij zich vragen over de omvang en het werkelijke karakter van de bijdrage van de andere actoren van de sector die de tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging genieten.

A.24. In zijn memorie van wederantwoord stelt de Ministerraad vast dat het middel andermaal een kritiek inhoudt op de rechtspraak van het Hof - dat nochtans de regeling van de forfaitaire inhoudingen grondwettig heeft verklaard - en wijst erop dat de verzoekende partijen, niettegenstaande de gewenste en met de sector onderhandelde beleidsverandering, zowel het nieuwe als het oude beleid bekritisieren.

In verband met het bijzondere statuut van de farmaceutische sector en het feit dat andere actoren niet of minder zouden moeten bijdragen, herinnert de Ministerraad aan de rechtspraak van het Hof, met name het arrest nr. 40/2003, waarin, naast de in het geding zijnde heffingen, wordt gewezen op de bijdrage van de sector van de klinische biologie, of nog, op de maatregelen om de huisartsen en de specialisten te controleren.

Zesde middel

A.25. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met « het beginsel van behoorlijke wetgeving ».

De handhaving, voor 2002 en 2003, van de hoofdheffing die van de farmaceutische ondernemingen wordt geëist, gecombineerd met de aanvullende heffing voor dezelfde jaren en met het voorschot op een eventuele aanvullende heffing voor 2003 en 2004, zou een maatregel vormen « die hoegenaamd niets uit te staan heeft met de begrotingsoverschrijdingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging in de sector van de vergoedbare geneesmiddelen ».

A.26. De Ministerraad wijst in de eerste plaats op de tegenspraak van de sector, met inbegrip van de verzoekende partijen, die erin bestaat dat zij vroeger het forfaitaire karakter van de heffingen - die in 2003 trouwens tot 2 pct. werden verlaagd - hebben bekritisieerd en dat zij nu kritiek uiten op het veranderlijke karakter ervan, dat nochtans werd ingevoerd na overleg met diezelfde sector. Volgens de Ministerraad zou die sector, zoals blijkt uit de opeenvolgende beroepen die hij heeft ingesteld, elke deelname weigeren aan de financiering van een regeling waaruit hij nochtans in ruime mate voordeel haalt.

A.27. In hun memorie van antwoord zijn de verzoekende partijen van mening dat de Ministerraad niet antwoordt op de kritiek van de cumulatieve, voor 2002 en 2003, van de hoofdheffing en de bijkomende heffing, die discriminerend wordt geacht.

A.28. De Ministerraad wijst op het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen de structurele heffingen - die door het Hof grondwettig zijn geoordeeld en waarvan het percentage bovendien in 2003 is verminderd - en de aanvullende heffingen. Met de laatstvermelde wordt immers een ander doel nagestreefd, dat met de sector is overeengekomen en dat erin bestaat rekening te houden met de door de sector geleverde sensibiliseringsinspanningen; zij hebben overigens een strikt provisioneel karakter want het feit of zij definitief verschuldigd zijn, hangt *in fine* af van het al dan niet overschrijden van de begroting.

Derhalve zou de vaststelling, door het Hof in zijn arrest nr. 40/2003, van de grondwettigheid van de cumulatie van die twee soorten van heffingen te dezen moeten worden bevestigd.

Zevende middel

A.29. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met « het beginsel van behoorlijke wetgeving » en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Vanwege het « automatische, onvoorwaardelijke en niet-aangetoonde karakter van het verschuldigd zijn ervan, vanwege de datum waarop het verschuldigd is en de ontstentenis van verantwoording van het bedrag ervan » zou het voorschot op de bij artikel 227 ingevoerde aanvullende heffing voor de verzoekende partijen neerkomen op een ongegronde ontzegging van de beschikking over hun goederen, die de vorm aanneemt van een gedwongen lening. Een dergelijke maatregel zou, enerzijds, op een discriminerende manier, enkel aan de farmaceutische ondernemingen worden opgelegd - en niet aan de andere actoren van de sector van de verzekering voor geneeskundige verzorging - en zou, anderzijds, onevenredig moeten worden geacht met de bekommernis om het bedrag van de verschuldigde aanvullende heffing werkelijk te innen.

A.30. De Ministerraad antwoordt dat de wetgever, zowel met de in het geding zijnde bepalingen als met die welke daaraan zijn voorafgegaan, tot doel had het begrotingsevenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen en daarbij de erbij betrokken actoren zoveel mogelijk te responsabiliseren.

Hij merkt op dat artikel 69, § 5, van de wet op de ziekte- en invaliditeitsverzekering past « in een ruimer kader van een procedure voor de terugvordering van waarschijnlijke of zekere overschrijdingen van de begrotingsdoelstellingen in alle sectoren van de verzekering », en geeft vervolgens een uiteenzetting over de verschillende mechanismen die achtereenvolgens door de wetgever zijn ingevoerd om de uitgaven te regelen in elke sector van de verzekering: vergoedingen per publiekverpakking of stukverpakking, heffingen op de omzet, begrotingscontrole, dwingend optreden van de Regering.

De wetgever heeft de regeling van de terugvordering in geval van overschrijding willen uitbreiden tot de farmaceutische sector. Artikel 227 van de programmawet van 24 december 2002 zorgt enkel voor de verlenging in 2003 van de regeling die - in overleg met de sector - bij artikel 20 van de wet van 10 augustus 2001 werd ingevoerd en die door het Hof in zijn arrest nr. 40/2003 verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel werd verklaard.

A.31. In hun memorie van antwoord uiten de verzoekende partijen kritiek op het ontbreken, in de parlementaire voorbereiding, van enige verantwoording voor het bedrag van de voorschotten op de aanvullende heffing. Daarnaast achten zij het discriminerend dat zij de enige actoren in de sector van de verzekering voor geneeskundige verzorging zijn aan wie een dergelijke techniek van dekking van de uitgaven wordt opgelegd.

A.32. Naast de herinnering aan de argumenten die reeds bij de andere middelen werden aangehaald, stelt de Ministerraad in zijn memorie van wederantwoord dat het verantwoordelijk begrotingsbeleid dat door de Staat wordt nagestreefd, voor zover nodig zijn bevestiging vindt in het koninklijk besluit van 9 maart 2003; dat besluit voorziet immers in de neutralisering van besparingsmaatregelen waarvan blijkt dat zij het verhoopde besparingseffect niet zouden hebben opgeleverd.

Volgens de Ministerraad zou in het middel in werkelijkheid kritiek worden geuit op een regeling die werd ingevoerd, niet door de aangevochten bepalingen, maar door artikel 20 van de wet van 10 augustus 2001, terwijl die bepaling reeds geldig is verklaard door het Hof in zijn voormeld arrest nr. 40/2003. De beweegredenen van dat arrest, inzonderheid die welke zijn vermeld in B.7.8 en B.24.3, zouden ten volle transponeerbaar zijn; in werkelijkheid zou enkel het percentage van de provisionele inning zijn gewijzigd.

Inzake de vergelijking met de situatie van de andere actoren van de verzekering voor geneeskundige verzorging wordt opnieuw verwezen naar de motieven van het arrest nr. 159/2001, meer bepaald naar de overwegingen B.33 en B.36 van dat arrest.

Achtste middel

A.33. Dat laatste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met het « beginsel van behoorlijke wetgeving ».

De bijkomende heffing die voor de jaren 2002 en 2003 bij het aangevochten artikel 228 is ingevoerd en die komt bovenop de andere heffingen en voorschotten verschuldigd voor diezelfde jaren, is bestemd voor de financiering van de behoeften van het RIZIV (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering) « die logischerwijze niets uit te staan hebben met die welke voortvloeien uit een overschrijding van de begroting voor de farmaceutische specialiteiten ».

A.34. De Ministerraad beklemtoont, naar gelang van het geval, de natuurlijke verwantschap of het verband tussen de hoofdheffingen, de aanvullende heffingen en de bijkomende heffingen en hij wijst erop dat de wetgever zijn doel van begrotingsevenwicht in de ziekte- en invaliditeitsverzekering heeft nagestreefd, doelstelling die door het Hof in zijn arresten nrs. 103/2000, 159/2001 en 40/2003 wettig werd geoordeeld. Bovendien wijst hij erop dat het bedrag van de gewone heffing is verlaagd, van 4,5 pct. in 2001 tot 3,5 pct. in 2002.

A.35. In hun memorie van antwoord maken de verzoekende partijen het totaal van de structurele en bijkomende heffingen die verschuldigd waren voor 2001, 2002 en 2003 en wijzen erop dat het totaal van de heffingen elk jaar gestegen zou zijn.

- B -

B.1. De artikelen 226 tot 228 van de programmawet (I) van 24 december 2002 hebben betrekking op de heffing op de omzet van de farmaceutische ondernemingen, die reeds was ingevoerd bij artikel 191 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Die artikelen bepalen :

« Art. 226. In artikel 191, eerste lid, 15°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verstrekkingen en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, vervangen bij de wet van 22 februari 1998 en gewijzigd bij de wetten van 2 januari 2001 en 10 augustus 2001, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het derde lid wordt vervangen als volgt :

‘ Voor 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 en 2003 worden de bedragen van die heffingen respectievelijk vastgesteld op 2 %, 3 %, 4 %, 4 %, 4 %, 4 %, 3 % en 2 % van de omzet die respectievelijk in 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 en 2002 is verwezenlijkt. ’;

2° in het vijfde lid wordt de laatste zin vervangen als volgt :

‘ Voor de jaren 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 en 2003, dienen ze respectievelijk te worden ingediend voor 1 februari 1996, 1 november 1996, 1 maart 1999, 1 april 1999, 1 mei 2000, 1 mei 2001, 1 mei 2002 en 1 mei 2003. ’;

3° het zesde lid wordt vervangen als volgt :

‘ Voor de jaren 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 en 2003, dient de heffing respectievelijk gestort te worden voor 1 maart 1996, 1 december 1996, 1 april 1999, 1 mei 1999, 1 juni 2000, 1 juni 2001, 1 juni 2002 en 1 juni 2003 op rekening nr. 001-1950023-11 van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, met vermelding, volgens het betrokken jaar : “ heffing omzet 1994 ”, “ heffing omzet 1995 ”, “ heffing omzet 1997 ”, “ heffing omzet 1998 ”, “ heffing omzet 1999 ”, “ heffing omzet 2000 ”, “ heffing omzet 2001 ” of “ heffing omzet 2002 ” ’;

4° het laatste lid wordt vervangen als volgt :

‘ De ontvangsten die voortvloeien uit de voornoemde heffing zullen in de rekeningen van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging worden opgenomen in het boekjaar 1995 voor de heffing omzet 1994, 1996 voor de heffing omzet 1995, 1998 voor de heffing omzet 1997, 2000 voor de heffing omzet 1999, 2001 voor de heffing omzet 2000, 2002 voor de heffing omzet 2001 en 2003 voor de heffing omzet 2002. ’ »

« Art. 227. In artikel 191, eerste lid, 15^o *quater*, § 2, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 augustus 2001 en gewijzigd bij de wet van 22 augustus 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de eerste zin wordt vervangen door de volgende zin :

‘ In afwachting van de vaststelling van de aanvullende heffing, bedoeld in § 1, eerste lid, met betrekking tot de eventuele overschrijding van de uitgaven van de jaren 2002 en 2003 is respectievelijk in 2002 en 2003 door de betrokken farmaceutische firma's een voorschot verschuldigd gelijk aan respectievelijk 1,35 % en 2,55 % van de omzet van respectievelijk het jaar 2001 en het jaar 2002. ’;

2° het eerste lid wordt aangevuld als volgt :

‘ Het voorschot gelijk aan 2,55 % van de omzet van het jaar 2002 wordt op het rekeningnummer 001-1950023-11 van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering gestort vóór 1 juli 2003 met de vermelding « voorschot aanvullende heffing dienstjaar 2003. ’;

3° het derde lid wordt vervangen als volgt :

‘ Indien op 31 december 2003 de aanvullende heffing, bedoeld in § 1, eerste lid, niet werd ingesteld voor het jaar 2002 of lager is dan 1,35 %, stort het Instituut het voorschot of het saldo vóór 1 april 2004 aan de betrokken farmaceutische firma's terug.

Indien op 1 oktober 2004 de aanvullende heffing, bedoeld in § 1, eerste lid, niet werd ingesteld voor het jaar 2003 of lager is dan 2,55 %, stort het Instituut het voorschot of het saldo vóór 31 december 2004 aan de betrokken farmaceutische firma's terug. ' »

« Art. 228. In artikel 191, eerste lid, 15^o *quinquies*, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 22 augustus 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het eerste lid wordt vervangen als volgt :

‘ Voor de jaren 2002 en 2003 wordt een bijkomende heffing van 1,5 pct. van de omzet die respectievelijk in het jaar 2001 en het jaar 2002 is verwezenlijkt, ingesteld onder de voorwaarden en volgens de nadere regels bepaald in 15^o. ’;

2^o in het tweede lid wordt het woord ‘ respectievelijk ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ dient ’ en de woorden ‘ te worden ’ en worden de woorden ‘ en vóór 1 oktober 2003 ’ ingevoegd na de woorden ‘ 1 november 2002 ’;

3^o het derde lid wordt vervangen als volgt :

‘ De heffing dient respectievelijk te worden gestort vóór 1 december 2002 en 1 november 2003 op het rekeningnummer 001-1950023-11 van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, met de vermelding, volgens het betrokken jaar : “ bijkomende heffing omzet 2001 ” en “ bijkomende heffing omzet 2002. ”;

4^o de eerste zin van het laatste lid wordt aangevuld als volgt :

‘ voor de bijkomende heffing omzet 2001 en in het boekjaar 2003 voor de bijkomende heffing omzet 2002. ’ »

B.2.1. In de parlementaire voorbereiding die tot de aanneming van de artikelen 226 en 227 heeft geleid, is het door de wetgever nagestreefde doel als volgt beschreven :

« De regering dient de amendementen nrs. 224 en 225 (DOC 50 2124/020) in tot vervanging van respectievelijk artikel 214 en 215.

De minister van Sociale Zaken licht toe dat het amendement wordt ingediend in het kader van een overeenkomst met de farmaceutische industrie, enerzijds, en met de apothekers, anderzijds.

De apothekers hadden er reeds herhaaldelijk op gewezen dat hun winstmarges daalden ingevolge een reeks maatregelen die terzelfdertijd een besparing voor de overheid betekenen.

Een reëel probleem bestaat erin dat door de evolutie naar grotere verpakkingen de inkomsten van apothekers virtueel dalen, gezien zij op het aantal verpakkingen worden genummerd, anderzijds stijgen de winsten van de industrie door de verkoop van de grotere verpakkingen. Er wordt dan ook voorgesteld om de basisheffing op de omzet van de

farmaceutische specialiteiten verschuldigd in het jaar 2003 terug te brengen van 3 % naar 2 %. Voor 2003 zal dit niets kosten omdat terzelfdertijd de provisionele heffing wordt verhoogd. Parallel hiermee wordt het voorschot op de aanvullende heffing die verschuldigd is bij overschrijding van het globaal budget opgetrokken van 1,35 % naar 2,55 %. Als men geen overschrijding zal moeten recupereren dan zal de provisionele heffing worden terugbetaald. De industrie zal er bijgevolg bij gebaat zijn. Dit laat tevens toe iets genereuzer te zijn met de apothekers die als verstrekkers van gezondheidszorg zeker ook hun plaats verdienen. De regering beschouwt deze globale verhoging met 0,2 % als eenmalig voor het jaar 2003. » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2124/025, pp. 106-107)

Daarnaast voert artikel 228 een bijkomende heffing in van 1,5 pct. op de omzet die door de farmaceutische ondernemingen in 2002 is verwezenlijkt, zoals reeds was gedaan, met hetzelfde percentage, door de wet van 22 augustus 2002 met betrekking tot de omzet verwezenlijkt in 2001.

B.2.2. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 226 tot 228 tot doel hebben een regeling te verlenen die sedert verscheidene jaren bestaat en die, naar gelang van het geval, de heffing op de omzet verwezenlijkt op de Belgische markt van de geneesmiddelen, de bijkomende heffing of het voorschot op de aanvullende heffing verschuldigd door de farmaceutische industrie, regelt; het percentage van de heffing of het voorschot is, naar gelang van het geval, onveranderd gehouden (artikel 228), verhoogd (artikel 227) of verlaagd (artikel 226).

De kwalificatie die in de voormelde parlementaire voorbereiding is gegeven aan de heffing bedoeld in artikel 226 - « basis »-heffing genoemd – maakt het mogelijk voor die heffing, zoals voor de zogenaamde bijkomende heffing (artikel 228), die hetzelfde definitieve karakter vertoont, te verwijzen naar de bedoeling van de wetgever wanneer hij artikel 55 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen aannam. Die bedoeling werd als volgt uiteengezet in de parlementaire voorbereiding :

« Een van de pijlers van de begroting 2001 voor de verzekering geneeskundige verzorging betreft het geneesmiddelenbeleid.

Terzake wordt na overleg met de actoren uit de sector een beleid ontwikkeld dat stoelt op volgende krachtlijnen :

- het nastreven van grotere doelmatigheid;
- aandacht voor innovatie;

- vrijwaring van de toegankelijkheid van de patiënt;
- beheersbaarheid van de uitgaven.

Dit vertaalt zich in een aantal maatregelen. In de eerste plaats zullen vereenvoudigde structuren en snellere procedures voor aanvaarding en herziening van terugbetaling van geneesmiddelen worden tot stand gebracht, met een betere wetenschappelijke ondersteuning en respect voor de in de Europese richtlijn gestelde tijdslimieten. Deze maatregelen zullen in een afzonderlijk ontwerp van wet worden opgenomen.

Verder zullen maatregelen worden genomen met het oog op het bevorderen van een rationeel geneesmiddelenbeleid met aandacht voor de globale visie op de zorg. » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0950/001, pp. 28 en 29)

« Een andere maatregel in het kader van het vernieuwd geneesmiddelenbeleid betreft het vaststellen van een realistisch en op objectieve beleidskeuzen gestoeld budget.

Hierover wordt met de farmaceutische industrie een overeenkomst afgesloten. Hierin is voorzien dat bij overschrijding van het betrokken budget in 2001 - 94,8 miljard Belgische frank voor het globaal budget geneesmiddelen - de industrie een bedrag aan de verzekering geneeskundige verzorging zal dienen te betalen gelijk aan 65 % van de overschrijding, hetgeen het aandeel van de industrie in de af-fabrieksprijs weerspiegelt. Dit bedrag zal onder de farmaceutische bedrijven worden verdeeld in functie van hun omzet.

De artikelen 45 en 46 van dit ontwerp stellen het hiervoor vermelde globaal budget vast en voorzien in de invoering van voornoemd recuperatiemechanisme.

Voor hetzelfde jaar 2001 blijft de heffing op het omzetcijfer verschuldigd. Het bedrag hiervan wordt gehandhaafd op 4 % van de omzet die in 2000 werd verwezenlijkt.

Artikel 46 [het huidige artikel 55] voert hiertoe de wettelijke basis in.

Het is noodzakelijk voor de regering dat de middelen die in het kader van de globale begrotingsdoelstelling 2001 (hetzij 542,8 miljard Belgische frank) *a rato* van 22,3 miljard Belgische frank worden voorbehouden voor nieuwe prioritaire initiatieven, niet worden aangewend voor de financiering van andere activiteiten. Daartoe zal een nauwgezette budgettaire opvolging worden georganiseerd. » (*ibid.*, pp. 29-30)

Artikel 55 van de wet van 2 januari 2001 strekte ertoe de heffing op de omzet te verlengen voor 2001 om geen afbreuk te doen aan de nagestreefde begrotingsdoelstelling in de sociale zekerheid, in afwachting dat een nieuw beleid in de geneesmiddelensector het mogelijk zou maken de uitgaven op een andere manier in de hand te houden.

B.3.1. Noch uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 januari 2001, noch uit die van de programmawet van 24 december 2002 blijkt waarom de wetgever de bepalingen betreffende de heffing op de omzet, zelfs voor de voorgaande jaren, heeft vervangen. Een

verklaring voor die vervanging is gegeven in de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 december 1999, waaruit blijkt dat de wetgever, met de destijds ontworpen wetswijziging, de bepalingen betreffende de heffingen voor de jaren 1995, 1996, 1998 en 1999 niet wilde herzien, maar uitsluitend een soortgelijke heffing wilde instellen voor het jaar 2000 (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0297/001, p. 54). Evenwel erop wijzende dat « aangezien de rekeningen van deze voorgaande jaren nog niet volledig zijn afgesloten, [...] het technisch aangeraden [was] om de verwijzingen naar deze jaren in de wettekst te behouden », heeft hij het wenselijk geacht de bepalingen waarvoor de wijziging door de toevoeging van een heffing voor het jaar 2000 noodzakelijk was, integraal over te nemen - ook in zoverre die bepalingen de heffingen van de voorgaande jaren beoogden - veeleer dan zich te beperken tot de enkele gerichte wijzigingen welke door die toevoeging vereist waren (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0297/004, p. 4).

B.3.2. Opgemerkt moet worden dat het door de wetgever gebruikte procédé in zijn jaarlijkse herhaling niet beantwoordt aan een vereiste van wetgevingstechnische aard.

Evenwel verplichten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de wetgever, wanneer hij een bepaling wijzigt, niet zulks te doen in een bepaalde formulering veeleer dan in een andere, met dien verstande dat eventuele beroepen tot vernietiging betrekking kunnen hebben op het geheel van de wijzigende bepalingen, met inbegrip van de passages waarin zij vroegere bepalingen overnemen.

B.4.1. Artikel 226 van de programmawet is, inzake de heffingen voor de jaren 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 en 2002, derhalve inhoudelijk identiek met artikel 19 van de wet van 10 augustus 2001, dat, behoudens voor het jaar 2002, zelf identiek was met artikel 55, § 1, van de wet van 2 januari 2001 en met artikel 10 van de wet van 24 december 1999. Die twee laatstvermelde bepalingen waren zelf, inzake de heffingen voor de jaren 1995, 1996, 1998, 1999 en 2000, inhoudelijk identiek met artikel 147 van de wet van 25 januari 1999, dat zelf, voor de heffingen 1995, 1996 en 1998, inhoudelijk identiek was met artikel 133 van de wet van 22 februari 1998, zoals het Hof heeft opgemerkt in B.5 van zijn arrest nr. 98/2001 van 13 juli 2001, waarin de beroepen tegen artikel 10 van de wet van 24 december 1999 werden verworpen (artikel dat werd aangevochten enkel in zoverre het betrekking had op de heffingen voor de jaren 1995 en 1996). De beroepen ingesteld tegen de overeenkomstige bepalingen van artikel 133 van de wet van 22 februari 1998 werden verworpen in het arrest

nr. 97/99 van 15 september 1999 en het beroep ingesteld tegen het voormelde artikel 55 werd verworpen bij het arrest nr. 159/2001 van 19 december 2001. De beroepen ingesteld tegen artikel 13 van de wet van 10 augustus 2001 werden door het Hof verworpen in het arrest nr. 40/2003 van 9 april 2003.

B.4.2. Artikel 227 wijzigt artikel 191, eerste lid, 15^o *quater*, van de wet van 14 juli 1994, bepaling die een aanvullende heffing instelt die verschuldigd is in geval van overschrijding, alsmede een voorschot daarop, en die was ingevoegd bij artikel 20 van de voormelde wet van 10 augustus 2001. Dat artikel neemt het voorschot over van 1,35 pct. op de omzet 2001, dat op grond van de vroegere bepalingen verschuldigd was voor het jaar 2002 en stelt voor het jaar 2003 een voorschot in van 2,55 pct. op de omzet 2002.

De beroepen die werden ingesteld tegen dat artikel 20, zijn door het Hof verworpen in hetzelfde voormelde arrest nr. 40/2003.

B.4.3. Artikel 228 ten slotte neemt, voor 2002, de bijkomende heffing over die was ingesteld bij de wet van 22 augustus 2002.

Ten aanzien van de eerste vier middelen

B.5. In die middelen uiten de verzoekende partijen kritiek op de door de wetgever toegepaste vervangingstechniek, die zij in verschillende opzichten discriminerend achten.

Doordat die techniek ertoe zou leiden bepalingen waarover een geschil aanhangig is, met terugwerkende kracht te vervangen door andere met dezelfde inhoud, zou zij een ingrijpen van de wetgever in de rechtsbedeling zijn (eerste middel).

Daarnaast zou die techniek aan de enige categorie van burgers op wie zij van toepassing is, het recht ontnemen dat hun zaak binnen een redelijke termijn wordt beslecht (tweede middel), alsmede hun recht op een eerlijk proces (derde middel).

Tot slot zou zij aan een categorie van belastingplichtigen financiële bijdragen opleggen waarvan de elementen zijn vastgesteld op een datum die aan de aangevochten bepalingen voorafgaat, met schending van onder meer de beginselen van niet-retroactiviteit en van rechtszekerheid.

B.6.1. De terugwerkende kracht van wetsbepalingen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid in het leven kan roepen, kan enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

Indien evenwel blijkt dat de terugwerkende kracht van de wetkrachtige norm tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.6.2. Weliswaar hebben wetsbepalingen die de inhoud van koninklijke besluiten overnemen welke aan de beoordeling van de Raad van State zijn voorgelegd, tot gevolg de Raad van State te verhinderen zich ten gronde uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van die koninklijke besluiten. De categorie van burgers op wie die besluiten van toepassing waren, wordt op verschillende wijze behandeld ten opzichte van de andere burgers wat de jurisdictionele waarborg betreft die bij artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is toegekend. Daaruit volgt evenwel niet noodzakelijk dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden.

B.6.3. Door de aangelegenheid van de heffing op de omzet van de farmaceutische bedrijven in een wet te regelen, heeft de wetgever zelf een bevoegdheid willen uitoefenen die hem toekomt.

B.6.4. Het loutere bestaan van beroepen voor de Raad van State verhindert niet dat de onregelmatigheden waarmee de bestreden handelingen zouden kunnen zijn aangetast, zelfs vóór de uitspraak over de genoemde beroepen zouden kunnen worden verholpen.

B.6.5. De voor de Raad van State tegen de koninklijke besluiten aangevoerde gebreken zijn het verzuim van formaliteiten die de Koning in acht diende te nemen, een aantasting van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten en verordeningen en de vaststelling van de uitvoering van de opgelegde verplichtingen op data voorafgaand aan de inwerkingtreding van de koninklijke besluiten. Die onregelmatigheden, gesteld dat ze zouden zijn aangetoond, hebben ten voordele van de partijen die de koninklijke besluiten voor de Raad van State hebben aangevochten, niet het onaantastbaar recht kunnen doen ontstaan voor altijd te worden vrijgesteld van elke betaling van de betwiste heffing, wanneer de betaling ervan gegrond zou zijn op een nieuwe akte waarvan de grondwettigheid onbetwistbaar zou zijn. Die nieuwe akte zou slechts ongrondwettig zijn indien zij zelf de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met de in het middel vermelde bepalingen, zou schenden.

B.6.6. Het bestaan zelf van het huidige beroep toont aan dat, hoewel het optreden van de wetgever de verzoekende partijen weliswaar heeft verhinderd de eventuele onregelmatigheden van de bekrachtigde koninklijke besluiten door de Raad van State te laten censureren, dat optreden hun evenwel niet het recht ontzegt de ongrondwettigheid van de wet waarmee de wetgever de bevoegdheid heeft uitgeoefend die hij oorspronkelijk had gedelegeerd, aan het Hof voor te leggen.

De Raad van State heeft in zijn arresten nrs. 105.837 en 105.839 van 24 april 2002 weliswaar de beroepen verworpen die door de verzoekende partijen tegen de bekrachtigde besluiten waren ingesteld, en was daarbij met name van mening dat de partijen geen belang hadden om incidentele middelen op te werpen afgeleid uit de schending van rechtstreeks van toepassing zijnde verdragsrechtelijke bepalingen, tegen bepalingen die het voorwerp uitmaken van arresten die door het Hof op vroegere beroepen zijn geweest, maar niettemin hebben de verzoekende partijen dergelijke middelen kunnen aanvoeren tot staving van zowel de ene als de andere van die beroepen.

De verzoekende partijen zijn dus niet beroofd van hun recht op een jurisdictioneel beroep.

B.7.1. Artikel 226 heeft, zoals de overeenkomstige bepalingen van de wetten van 2 januari 2001 en 10 augustus 2001, tot doel voor de jaren 1995, 1996, 1998, 1999, 2000,

2001, 2002 en 2003 een heffing in te stellen waartoe de Koning bij artikel 191, eerste lid, 15°, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet gemachtigd was.

Artikel 227 heeft overigens tot doel, zoals de overeenkomstige bepalingen van de wetten van 10 augustus 2001 en 22 augustus 2002, voor de jaren 2002 en 2003 een aanvullende heffing in te stellen, met een voorschot daarop.

Tot slot heeft artikel 228 tot doel, zoals de overeenkomstige bepalingen van de wet van 22 augustus 2002, voor de jaren 2002 en 2003, een bijkomende heffing op de omzet van de farmaceutische ondernemingen, verwezenlijkt respectievelijk tijdens het jaar 2001 en tijdens het jaar 2002, in te stellen.

B.7.2. Die onderscheiden heffingen beogen bij te dragen tot de financiering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, waarbij de sedert 1990 uitgestippelde weg wordt gevolgd om een « alternatieve » financiering van die sector te zoeken. Om de continuïteit van die financiering te verzekeren en om de in B.3.1 vermelde redenen kon de wetgever de aangevochten maatregelen nemen, te meer daar hij, naar gelang van het geval, de bepalingen van de koninklijke besluiten van 22 december 1995 en 28 oktober 1996 geheel of gedeeltelijk overnam, die zelf zijn overgenomen uit de voormelde wetten van 22 februari 1998, 25 januari 1999, 24 december 1999, 2 januari 2001 en 10 augustus 2001 : al heeft de aangevochten wet weliswaar formeel een terugwerkend effect, zij bevat evenwel geen enkele nieuwe bepaling die zou afwijken van de bepalingen die in de voormelde bepalingen, waaronder de bekrachtigde besluiten, voorkwamen, zodat zij niets anders heeft gedaan dan bepalingen consolideren waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

B.7.3. Bij de vaststelling, destijds, dat de stijgende winsten van de farmaceutische ondernemingen worden bevorderd door het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, terwijl de uitgaven van het RIZIV blijven toenemen (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-814/3, p. 66), vermocht de wetgever van oordeel te zijn dat de juridische grondslag van de verschillende heffingen diende te worden verstevigd. Hij kon terecht van mening zijn dat de vereisten van het algemeen belang verantwoordden dat een bijdrage die sedert 1990 is ingesteld en die onontbeerlijk is voor het begrotingsevenwicht van de verzekering voor geneeskundige verzorging, zou worden gehandhaafd (*ibid.*, p. 26).

B.8. Doordat in de middelen de schending wordt aangevoerd van de beginselen van de scheiding der machten, de onafhankelijkheid van de rechters en de vereiste van de wapengelijkheid, vallen zij in essentie samen met het eerste middel van het beroep dat werd ingesteld tegen artikel 133 van de voormelde wet van 22 februari 1998 (zie het voormelde arrest nr. 97/99, A.5) en met het eerste middel van het beroep dat werd ingesteld tegen artikel 19 van de wet van 9 april 2003 (arrest nr. 40/2003, A.2.1), en moeten ze worden verworpen om de redenen die zijn vermeld *sub* B.22 tot B.30 van het arrest nr. 97/99, waarnaar B.8 van het arrest nr. 40/2003 verwijst.

B.9.1. In het eerste en het derde middel wordt tevens de schending aangeklaagd van het beginsel van de « voorrang van het recht », alsmede van het recht op een eerlijk proces, waarbij, ten aanzien van het eerste beginsel, de schending van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wordt aangevoerd.

B.9.2. Naast het feit dat niet wordt ingezien volgens welke logica een beginsel van de zogenaamde voorrang van het recht zou leiden tot het vernietigen van een rechtsnorm, kunnen die beginselen, met name in het licht van de rechtspraak met betrekking tot artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, niet in die zin worden geïnterpreteerd dat zij elke inmenging van de overheid in een hangende gerechtelijke procedure verhinderen. Ofschoon de voormelde beginselen, in zoverre zij verankerd zijn in hetzelfde artikel 6, zich bovendien in beginsel verzetten tegen een inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling die tot gevolg zou hebben de gerechtelijke ontknoping van het geschil te beïnvloeden, kan nochtans een dergelijke inmenging worden verantwoord door dwingende motieven van algemeen belang (zie, met name, E.H.R.M., de zaak Zielinski en Pradal t. Frankrijk, arrest van 28 oktober 1999, § 57, en de zaak Agoudimos en Cefallonian Sky Shipping Co. t. Griekenland, arrest van 28 juni 2001, § 30).

B.9.3. Om de redenen uiteengezet in B.3.1, B.6 en B.7 blijkt dat de in het geding zijnde bepalingen niet tot doel hadden zich te mengen in hangende rechtsgedingen en dat, zelfs indien zulks het gevolg ervan zou zijn, de motieven die het optreden van de wetgever hebben bepaald en die verband houden met de opvatting die hij over het beleid inzake geneeskundige verzorging heeft, dwingende motieven van algemeen belang zijn.

B.10.1. De koninklijke besluiten van 22 december 1995 en 28 oktober 1996, die de verzoekers voor de Raad van State hebben bestreden, zijn door artikel 136 van de voormelde wet van 22 februari 1998 ingetrokken. Bovendien is de inhoud van die besluiten, in zoverre zij het tarief en de voorwaarden van de heffingen voor de jaren 1995 en 1996 vaststellen, in essentie overgenomen in artikel 133 van dezelfde wet van 22 februari 1998, waardoor het beginsel van een heffing op de omzet, de verschillende tarieven ervan - volgens het beschouwde jaar - alsmede de voorwaarden ervan voortaan door de wetgever zelf worden geregeld, met name wat de heffingen voor de jaren 1995 en 1996 betreft die te dezen in het geding zijn.

Daaruit volgt dat de mogelijke inmenging in de voor de Raad van State ingestelde beroepen tegen de voormelde besluiten niet toe te schrijven is aan de te dezen bestreden bepalingen, maar aan de voormelde artikelen 133 en 136 van de wet van 22 februari 1998, aangezien sommige van die bepalingen immers respectievelijk van die aard zijn dat ze het belang van de verzoekende partijen bij de genoemde beroepen raken of ze zonder voorwerp maken. Die bepalingen, die trouwens door het Hof in zijn arrest nr. 97/99 niet ongrondwettig zijn verklaard, zijn te dezen niet in het geding.

B.10.2. In zoverre de verzoekende partijen zich erover beklagen dat de door hen ingestelde beroepen voor de Raad van State nog niet zijn beslecht en dat de duur van die procedures daardoor de redelijke termijn overschrijdt, bekritisieren zij in werkelijkheid het feit dat, in het kader van de genoemde procedures, de in herinnering gebrachte elementen nog niet in overweging zijn genomen. Die situatie kan niet worden toegeschreven aan de onderhavige procedure, noch aan de bepalingen die het voorwerp ervan uitmaken.

B.11. De eerste vier middelen kunnen niet worden aangenomen.

Ten aanzien van de andere middelen

B.12. Tot staving van die middelen voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met het beginsel van behoorlijke wetgeving.

Ten aanzien van het vijfde en het zesde middel

B.13. Die middelen zijn gericht tegen artikel 226 van de programmawet van 24 december 2002.

Enerzijds (vijfde middel), zouden de farmaceutische ondernemingen de enige bij de verzekering voor geneeskundige verzorging betrokken actoren zijn aan wie een bijdrage wordt opgelegd die een automatisch karakter heeft en die bestemd is om de begrotingsbehoeften van de verzekering voor geneeskundige verzorging in haar geheel te financieren.

Anderzijds (zesde middel), zou de handhaving, voor 2002 en 2003, van een hoofdheffing, vermits daarnaast is voorzien in een aanvullende heffing voor diezelfde jaren en een voorschot op een eventuele aanvullende heffing voor 2003 en 2004, ertoe leiden dat aan de farmaceutische sector een bijdrage wordt opgelegd die kennelijk geen verband houdt met de begrotingsoverschrijdingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging in de sector van de vergoedbare geneesmiddelen.

B.14.1. In zoverre de middelen de bestreden bepalingen verwijten dat zij voorzien in een heffing voor de jaren 1995, 1996 en 1998 tot 2001, die reeds bij vroegere wetten was ingevoerd, zoals het Hof in B.8 heeft opgemerkt, dienen zij te worden verworpen om de redenen die zijn uiteengezet in de arresten van het Hof nrs. 9/99 (B.5.1 tot B.5.9) van 28 januari 1999, 36/99 (B.3.1 tot B.3.4) van 17 maart 1999, 97/99 (B.44 tot B.46) van 15 september 1999, 103/2000 (B.8) van 11 oktober 2000, 159/2001 (B.25) van 19 december 2001 en 40/2003 (B.19) van 9 april 2003. De wetgever vermocht van mening te zijn, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, dat de vereisten van het algemeen belang de invoering en de verlenging verantwoordden van een maatregel die sedert 1990 wordt toegepast en die onontbeerlijk is voor het begrotingsevenwicht van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

B.14.2. In zoverre in de middelen het bijzondere lot dat door de in het geding zijnde bepalingen aan de farmaceutische sector wordt voorbehouden, wordt vergeleken ten opzichte van de andere actoren van de verzekering voor geneeskundige verzorging, stelt het Hof vast dat

tussen de farmaceutische bedrijven, enerzijds, en de categorieën waarmee ze worden vergeleken, anderzijds, inzonderheid die van de apothekers met een officina, van de geneesheren die een vergunning hebben om een geneesmiddelen depot te houden, en van de groothandelverdelers, objectieve verschillen bestaan die verantwoord zijn dat zij verschillend kunnen worden behandeld. Door het aanbod van geneesmiddelen dat hij organiseert, door de terugbetaling die hij vraagt of door de winst die hij opstrijkt door het geneesmiddelenverbruik, speelt de farmaceutische sector immers een specifieke rol die niet kan worden betwist.

B.14.3. Met betrekking tot de door de verzoekende partijen aangevoerde argumenten betreffende het nuttig effect van de geneesmiddelen, gelet op de kosten van andere therapieën en de weerslag van die sector van de sociale zekerheid op andere sectoren, merkt het Hof op dat de wetgever daaraan aandacht heeft gegeven en dat in dat opzicht een nieuw beleid tot stand wordt gebracht, zoals in B.2.2 is opgemerkt.

De parlementaire voorbereiding van de aangevochten wet bevat geen gegevens die tegenstrijdig zijn met de gegevens die vervat zijn in de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 januari 2001 en die het Hof in aanmerking heeft genomen, zowel in zijn arrest nr. 159/2001 (B.26) als in zijn arrest nr. 40/2003 (B.20).

B.14.4. In zoverre in het zesde middel kritiek wordt geuit op de handhaving van de hoofdheffing bedoeld in artikel 226, terwijl een aanvullende heffing is ingesteld, stelt het Hof vast, zoals het heeft gedaan in zijn arrest nr. 40/2003 (B.22), dat de verzoekende partijen uit de vergelijking tussen die twee heffingen een verschil afleiden dat betrekking heeft op het onderwerp of de aard van die twee heffingen.

De aanvullende heffing, bedoeld in artikel 227, is ingesteld bij artikel 20 van de wet van 10 augustus 2001; het betreft een heffing op de omzet die afhankelijk is van de mate waarin de uitgaven in de geneesmiddelensector van de ziekte- en invaliditeitsverzekering de budgettaire vooruitzichten overschrijden. Zoals het Hof in de voormelde overweging van zijn arrest nr. 40/2003 heeft opgemerkt, is in de parlementaire voorbereiding van dat artikel 20 vermeld :

« Een spreker vraagt of het klopt dat de normale bijdrage die op de omzet wordt betaald in 2002 verlaagd zal worden tot 3 %, terwijl zij de vier voorgaande jaren 4 % bedroeg.

Daartegenover staat een heffing van 1 % als voorzorgsmaatregel voor een overschrijding van het budget. In 2002 verandert er dus niets voor de farmaceutische industrie.

De minister antwoordt dat de toestand inderdaad niet verandert wat het budget betreft. Maar technisch gesproken is er op termijn wel een verschil : als het budget niet wordt overschreden, wordt de heffing teruggestort, zodat de bijdrage 3 % in plaats van 4 % bedraagt.

Vorige spreker besluit dat een dergelijke situatie dus een voordeel oplevert voor de farmaceutische bedrijven, die minder zullen betalen dan de vorige jaren.

[...]

[...] Volgens [de minister] [...] is het structurele mechanisme dat nu wordt ingevoerd, werkelijk revolutionair.

Hij wilde liever tot een akkoord komen over het percentage van de heffing (namelijk 1 %). Toen hij begon te onderhandelen met de farmaceutische industrie dacht hij zelf wel aan 2 %.

Vorige spreker vraagt waarom de normale bijdrage van 4 % dan niet is behouden voor 2002.

De minister antwoordt dat dergelijke heffingen geen goede reclame zijn voor ons land en zijn economisch beleid. Ons land heeft namelijk een reputatie hoog te houden wat betreft zijn farmaceutische industrie, en trage procedures, belastingen, enz., kunnen die reputatie schaden.

Doordachte mechanismen, waarbij de industrie ook een verantwoordelijkheid krijgt, zijn beter dan lineair toegepaste belastingen.

De minister is dus niet gekant tegen een vermindering, op termijn, van de heffing op de omzet, op voorwaarde dat er een geloofwaardige regeling komt voor de financiële verantwoordelijkheid op basis van de overschrijdingen. Aan deze overgang wordt thans gewerkt.

[...]

De minister geeft toe dat de industrie op het eerste gezicht misschien een voordeel heeft verkregen. De industrie heeft daarentegen de automatische invordering moeten aanvaarden. Men moet beseffen dat voor 2000 alleen een overschrijding van 65 % zou neerkomen op een som van 3 miljard frank. Bovendien is er het nieuwe mechanisme voor generische geneesmiddelen dat voor de farmaceutische industrie onweerlegbaar een vermindering van de omzet meebrengt. Er is gekozen voor een systeem dat de gemeenschappelijke belangen dient. De farmaceutische industrie hoort voor het eerst duidelijke en klare taal.

De algemene belasting is verminderd van 4 tot 3 %, maar er is een provisionele belasting ingesteld op alles wat dit 1 % verlies overschrijdt. Zo is een blind mechanisme vervangen door een belasting van 65 % op hetgeen de enveloppe overschrijdt. Dat was het echte probleem.

Een lid is het eens met de opzet, maar gaat ervan uit dat men het systeem van de responsabilisering had kunnen toevoegen.

De minister verklaart dat 1 % bij een ruwe berekening al ongeveer 1,5 miljard frank betekent. Wat de industrie nu gaat betalen, zal dat bedrag ruim compenseren. Hij is bereid om dit verder toe te lichten tijdens het debat in de plenaire vergadering. » (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-860/3, pp. 13, 14 en 30)

Nu uit die elementen blijkt dat de in artikel 226 bedoelde heffing, die al een aantal jaren bestaat en automatisch van toepassing is, door de opeenvolgende verminderingen van het percentage ervan van 4 naar 3 pct. (tussen 2001 en 2003) daarna naar 2 pct., gedeeltelijk is vervangen door de aanvullende heffing (tegen de opeenvolgende tarieven van 1 pct., 1,35 pct. en 2,55 pct.) bedoeld in artikel 227, die, in plaats van automatisch van toepassing te zijn, wordt toegepast op basis van de vastgestelde begrotingsoverschrijding, kan niet worden aanvaard dat de twee heffingen van verschillende aard zouden zijn, noch, derhalve, dat de in artikel 226 bedoelde heffing niets zou hebben uit te staan met de sector van de vergoedbare geneesmiddelen, zoals in het zesde middel wordt beweerd.

B.15. Het vijfde en het zesde middel kunnen niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het achtste middel

B.16. Dat middel is gericht tegen artikel 228 van de programmawet van 24 december 2002.

Door die bijkomende heffing, die komt bovenop de reeds bestaande andere heffingen en voorschotten, in te stellen, zou artikel 228, dat enkel ten laste van de farmaceutische sector behoeften van het RIZIV financiert die niets uit te staan hebben met die welke voortvloeien uit een overschrijding van de begroting die is vastgesteld voor de farmaceutische specialiteiten, discriminerend zijn zowel wat het beginsel ervan betreft als wat het bedrag ervan betreft, waarvoor tijdens de parlementaire voorbereiding geen enkele verantwoording is gegeven.

B.17.1. In zoverre in dat middel kritiek wordt geuit op het feit dat, enerzijds, die bijdrage enkel ten laste van de farmaceutische sector zou worden gelegd en, anderzijds, behoeften zou financieren die niets uit te staan hebben met de sector van de farmaceutische specialiteiten, valt dat middel samen met de aspecten van het vijfde en het zesde middel die hetzelfde onderwerp hebben; om dezelfde redenen als die welke in B.14 zijn uiteengezet, is dat middel in die twee aspecten niet gegrond.

B.17.2. In zoverre in het middel daarnaast kritiek wordt geuit op het bedrag van die bijkomende heffing, stelt het Hof vast dat het totale bedrag van de structurele heffingen - namelijk de heffingen bedoeld in de artikelen 226 en 228, die verschuldigd zijn ongeacht het al dan niet bestaan van een overschrijding - vermindert, aangezien de heffingen die verschuldigd zijn voor 2002, enerzijds, worden vergeleken met die welke verschuldigd zijn voor 2003, anderzijds; zij dalen immers van een totaal percentage van 4,5 voor 2002 naar een percentage van 3,5 voor 2003.

In haar hoedanigheid van structurele heffing alsmede in combinatie met de veranderlijke aanvullende heffing bedoeld in artikel 227, is de bijkomende heffing bedoeld in artikel 228 een adequate maatregel in het licht van het nieuwe beleid dat door de wetgever ter zake wordt gevolgd, zoals beschreven in B.2.2; met name rekening houdend met de evolutie van het totale bedrag van de structurele heffingen, uiteengezet in de vorige alinea, lijkt die heffing overigens niet onevenredig ten aanzien van dezelfde doelstelling.

B.18. Het achtste middel kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het zevende middel

B.19. Dat middel, dat gericht is tegen artikel 227 van de programmawet van 22 december 2002, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 227, naast de drie heffingen (hoofdheffing, aanvullende heffing en bijkomende heffing) voorziet in « een ‘voorschot’ op een hypothetische aanvullende heffing wegens overschrijding van de uitgavenbegroting voor de jaren 2002 en 2003, dat hoe dan ook verschuldigd is op een ogenblik waarop het reeds mogelijk is dat er geen begrotingsoverschrijding is, voorschot dat in voorkomend geval - zonder intrest - wordt terugbetaald indien vijftien maanden later blijkt dat er geen begrotingsoverschrijding is of dat die lager is dan het bedrag van dat voorschot ».

B.20.1. Zoals in B.14.4 is uiteengezet, heeft artikel 227 tot doel een automatische heffing gedeeltelijk te vervangen door een heffing die afhankelijk is van de in de betrokken sector vastgestelde begrotingsoverschrijding. De motieven op grond waarvan de in artikel 226 bedoelde heffing kan worden verantwoord - de vereisten van het algemeen belang en de in B.7.3 bedoelde stijgende winsten van de farmaceutische ondernemingen - maken het mogelijk de aanvullende heffing die hier wordt aangevochten en die van dezelfde bekommernis uitgaat, te verantwoorden.

B.20.2. Zoals is opgemerkt in B.14.4 is inzake de heffing op de omzet een belangrijke wijziging doorgevoerd voor het jaar 2002 en bevestigd voor 2003 : het bedrag van de verplichte heffing is op 3 pct. en vervolgens op 2 pct. gebracht terwijl zij voor de jaren 1998 tot 2001 4 pct. bedroeg. De wetgever heeft dus gemeend dat het begrotingsevenwicht normalerwijze moest kunnen worden bereikt door middel van een hoofdheffing die werd beperkt tot 3 pct. (voor 2002) en tot 2 pct. (voor 2003).

Aangezien de feiten die raming kunnen tegenspreken, heeft hij bepaald dat in geval van een eventuele overschrijding van de begroting vanaf het jaar 2002 (wat redelijkerwijze pas kan worden vastgesteld tijdens het jaar dat volgt op de tenuitvoerlegging van de betrokken begroting, rekening houdend met de wijze van berekening van die eventuele overschrijding, georganiseerd bij artikel 15^{quater}, § 1), een aanvullende heffing verschuldigd zou zijn voor het jaar waarin die overschrijding zich heeft voorgedaan.

Om gemakkelijk en zeker over die aanvullende dekking van de uitgaven te kunnen beschikken, is een voorschot ingevoerd van aanvankelijk 1 pct. dat op 2,55 pct. is gebracht voor het jaar 2003, dat volledig of gedeeltelijk zou worden terugbetaald volgens de wijze en

vervaldata vastgesteld in artikel 191, eerste lid, 10^o *quater*, § 2, derde en vierde lid, van de wet van 14 juli 1994.

B.20.3. Het argument dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 16 en 17 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan niet worden aangenomen aangezien, om de in de vorige alinea uiteengezette motieven, de in het geding zijnde heffing niet op onverantwoorde wijze afbreuk doet aan het recht van de verzoekende partijen op de eerbied voor hun eigendom.

B.21. Het zevende middel kan niet worden aangenomen.

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 5 mei 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior