

Rolnummer 2462
Arrest nr. 164/2003 van 17 december 2003

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 87 tot 94 en 168 van de programmawet van 30 december 2001, ingesteld door de b.v.b.a. Centre de médecine et de diagnostic par radioisotopes en door de Belgische Beroepsvereniging der Geneesheren Specialisten in Nucleaire Geneeskunde.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, 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 26 juni 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 juni 2002, hebben de b.v.b.a. Centre de médecine et de diagnostic par radioisotopes, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1030 Brussel, Vergoteplein 31, en de Belgische Beroepsvereniging der Geneesheren Specialisten in Nucleaire Geneeskunde, waarvan de zetel gevestigd is te 1050 Brussel, Kroonlaan 20, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 87 tot 94 en 168 van de programmawet van 30 december 2001 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2001).

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

Op de openbare terechtzitting van 8 mei 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Renders en Mr. A. Mercier *loco* Mr. B. Cambier en Mr. L. Cambier, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. L. Vanheeswijck, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen 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 -

Wat het eerste middel betreft

Het verzoekschrift

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 87 tot 94 en 168 van de programmawet van 30 december 2001, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13, 33, 144, 145, 146, 160, 184 en 190 van de Grondwet, de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol hierbij, artikel 14 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, de beginselen van de scheiding der machten, van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, en artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De verzoekende partijen zijn van mening dat de bestreden bepalingen een ongrondwettige wettelijke geldigverklaring zijn. Die bepalingen nemen immers de inhoud over van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 met uitwerking op 27 juli 2000, datum van inwerkingtreding van dat besluit. Die geldigverklaring heeft volgens de verzoekende partijen tot gevolg op beslissende wijze de lopende jurisdictionele procedures te beïnvloeden ten voordele van de openbare macht en ten nadele van de bestuurden. In tegenstelling tot de vaste rechtspraak van het Arbitragehof die wettelijke geldigverklaringen om dwingende redenen aanvaardt, zijn de bestreden bepalingen niet verantwoord door dergelijke overwegingen. Het enige doel van de wetgever is volgens de verzoekende partijen daarentegen op radicale wijze in te grijpen in de procedures die voor de Raad van State hangende zijn tegen het koninklijk besluit van 31 mei 2000, en dat door middel van een « allegaartjeswet ». Overigens beschouwt, volgens de verzoekende partijen, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zulk een optreden als onregelmatig.

Memorie van de Ministerraad

A.2. De Ministerraad is van mening dat de auteurs van de wet hun optreden zeer grondig hebben verantwoord. Hij citeert uitgebreid het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die heeft aanvaard dat er uitzonderlijke omstandigheden waren die de in het geding zijnde wettelijke geldigverklaring verantwoordden. De Ministerraad voert verder nog aan dat de gevolgen van het optreden van de wetgever niet zo radicaal zijn als de verzoekende partijen beweren omdat zij, ook al kan het beroep dat is ingesteld bij de Raad van State geen uitkomst meer bieden, de mogelijkheid hebben beroep in te stellen bij het Arbitragehof en op die manier hun argumenten te doen gelden. Ten slotte kan het feit dat de bestreden bepalingen in een « allegaartjeswet » zijn ingevoegd volgens de Ministerraad niet worden beschouwd als een aanwijzing van het feit dat de enige of voornaamste bedoeling van de auteurs zou zijn geweest een hangend geschil in een bepaalde richting te beïnvloeden.

Memorie van antwoord

A.3. Hoewel de Ministerraad erkent dat de in het geding zijnde wet een geval is van wettelijke geldigverklaring, gaat hij ten onrechte ervan uit dat zij door uitzonderlijke omstandigheden kan worden verantwoord. De verzoekende partijen citeren verschillende arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarop zij menen zich te kunnen baseren en waarbij iedere ingreep van de wetgever in de rechtsbedeling als onregelmatig wordt beschouwd indien blijkt dat de gevolgen ervan, in combinatie met de methode en het tijdstip van de aanneming van de in het geding zijnde bekrachtigingswet erop wijzen dat de auteurs van die wet tot doel hadden op beslissende wijze een hangend geschil in een bepaalde richting te beïnvloeden. De verzoekende partijen citeren de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet ter staving van hun stelling volgens welke die wet verantwoord wordt door het enige of voornaamste gevolg bepaalde geschillen aan de jurisdictionele toetsing van de Raad van State te onttrekken. Ook al beweren de auteurs van het ontwerp dat zij hierdoor tegelijkertijd de continuïteit en stabiliteit waarborgen van hetgeen beslist is, toch onderstrepen de verzoekende partijen dat het eigen is aan de rechtsstaat de bestuurden jurisdictionele middelen toe te kennen die hen de mogelijkheid bieden in te gaan tegen het optreden van de overheid, indien dat optreden onwettig is.

Wat het tweede middel betreft

Het verzoekschrift

A.4. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 170, 171, 172 en 173 ervan.

Volgens de verzoekende partijen geven de bestreden artikelen aanleiding tot verschillende vormen van discriminatie tegenover hen. In de eerste plaats injecteren de exploitanten van de medische centra « *in vivo* », waartoe de eerste verzoekende partij behoort, gebruikte stoffen rechtstreeks in het menselijk lichaam, zodat de enige afvalstoffen die in aanraking komen met radio-isotopen de ampullen van het product zijn en de injectiespuiten waarmee het is geïnjecteerd, afvalstoffen met een heel korte halveringstijd. Die laboratoria moeten dezelfde bijdrage betalen als andere exploitanten van installaties van klasse II, terwijl zij geen radioactief afval produceren en er geen inventaris moet worden opgemaakt. Vervolgens betalen de exploitanten

van de medische centra « *in vivo* » een hogere jaarlijkse bijdrage (619,73 euro) dan de medische centra « *in vitro* » (123,95 euro), dit wil zeggen centra die radio-isotopen op externe wijze gebruiken om analyses uit te voeren. De radioactiviteit die door die laatste instellingen wordt geproduceerd, is groter want alles wat in aanraking komt met de stoffen, wordt besmet; de te verwerken afvalhoeveelheid is dan ook groter.

De verzoekende partijen voeren ten slotte een derde discriminatie aan waarvan zij het slachtoffer zijn : de medische centra die slechts één nucleaire installatie uitbaten, zijn hetzelfde bedrag verschuldigd als de ziekenhuiscentra, die er verschillende uitbaten.

Memorie van de Ministerraad

A.5. Wat de eerste aangeklaagde discriminatie betreft, licht de Ministerraad toe dat de medische centra « *in vivo* » niet dezelfde bijdrage betalen als de andere instellingen van klasse II, omdat de bestreden wetsbepalingen binnen die klasse een onderscheid maken tussen drie subcategorieën van instellingen. Dat onderscheid is volgens de Ministerraad gebaseerd op een schatting, voor elke categorie, van het werk dat nodig is om de inventaris op te maken en bij te houden, en dat verschil is objectief en redelijk.

De Ministerraad voert vervolgens aan dat de analyse van een installatie van klasse II meer werk vraagt dan die van een installatie van klasse III, zodat het verantwoord is ze aan verschillende bijdragen te onderwerpen.

Ten slotte is het feit dat de grote medische centra slechts één bijdrage betalen terwijl zij verschillende installaties hebben, volgens de Ministerraad niet discriminerend.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.6. Wat de eerste twee vormen van discriminatie betreft, en in tegenstelling tot het standpunt van de Ministerraad, heeft de wetgever gebruik gemaakt van twee criteria van onderscheid die niet kunnen worden aangenomen. In de eerste plaats kan volgens de verzoekende partijen het bedrag van de « bijdrage » om de kosten te dekken van de opmaak van een inventaris van radioactief afval en van de classificatie van de instellingen niet worden vastgesteld op basis van de bestaande klassen. De hoeveelheid werk die moet worden uitgevoerd door de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (hierna : NIRAS) hangt immers niet af van de classificatie van de instellingen, maar van de massa en aard van het geproduceerde afval en dus van het type van instelling of van het soort substantie die in die instelling wordt gebruikt. Het tweede criterium dat is aangewend om binnen eenzelfde klasse een onderscheid te maken tussen categorieën van instellingen (de hoeveelheid werk die moet worden geleverd), ook al lijkt het adequater, is daarom nog niet objectief. Nucleaire installaties zoals die welke worden gebruikt in de medische centra « *in vivo* », vereisen immers gemiddeld minder werk dan de installaties die gebruikt worden in bepaalde instellingen van klasse III.

Wat het derde middel betreft

Het verzoekschrift

A.7. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 170 en 173 ervan.

De heffing die is ingevoerd bij de bestreden bepalingen kan volgens de verzoekende partijen geen retributie worden genoemd omdat zij in werkelijkheid een echte belasting is. De bestreden wetsbepalingen zijn bijgevolg ongrondwettig omdat zij een belasting invoeren die zal worden geïnd door en ten voordele van een instantie, NIRAS, die echter geen deel uitmaakt van de overheden bedoeld in artikel 173 van de Grondwet.

Memorie van de Ministerraad

A.8. De Ministerraad is van mening dat de drie criteria op grond waarvan een onderscheid wordt gemaakt tussen belastingen en retributies te dezen vervuld zijn, zodat de heffing als een echte retributie moet worden beschouwd. In de eerste plaats gaat het wel degelijk om de vergoeding van een dienst die bewezen is aan de bestuurde, die er een persoonlijk en rechtstreeks voordeel uit haalt. Zelfs indien NIRAS na de controles besluit dat er geen nucleair passief is, is de bijdrageplichtige immers dankzij die controle gerustgesteld, wat op zich al een bewezen dienst is. Vervolgens is de bewezen dienst in subsidiaire orde eveneens in het belang van de gemeenschap. De heffing is eveneens de vergoeding van een facultatieve dienstverlening op vraag van de bestuurde. Noch het Hof van Cassatie, noch het Arbitragehof leggen volgens de Ministerraad de voorwaarde op van vrijwillig gebruik, om een retributie te kunnen innen. Het bedrag van de heffing is, ten slotte, evenredig met de dienstverlening. De Ministerraad hecht eraan te onderstrepen dat de rechtspraak een bijzonder soepel standpunt inneemt met betrekking tot het evenredigheids criterium.

De Ministerraad preciseert dat, zelfs indien de heffing een belasting zou zijn, zij daarom niet ongrondwettig is. Artikel 173 van de Grondwet verbiedt de Staat niet het innen van een bepaalde heffing toe te vertrouwen aan een bepaalde instantie, te dezen NIRAS. Artikel 170 van de Grondwet verbiedt de overheden alleen een federale belasting in te voeren op een andere wijze dan bij wet.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.9. Bij de bestreden bepalingen wordt volgens de verzoekende partijen wel degelijk een belasting ingevoerd. Elk van de aangehaalde criteria, die volgens hen cumulatief zijn, is immers wel degelijk pertinent. De heffing die te dezen is ingevoerd, is niet de vergoeding van een geïndividualiseerde dienstverlening, en kan dan ook niet als een retributie worden beschouwd. De verzoekende partijen verwijzen dienaangaande naar het arrest van het Hof nr. 87/95 van 21 december 1995. Daaruit volgt dat een heffing die wordt geïnd als vergoeding van een dienst die niet alleen aan de bijdrageplichtige maar eveneens aan de gemeenschap in haar geheel wordt verleend, geen retributie is, maar een belasting. Te dezen vormt de heffing, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, geen compensatie van een voordeel dat zou worden toegekend aan de afzonderlijke exploitanten van de laboratoria « *in vivo* ». Volgens de Ministerraad zelf bestaat de taak van NIRAS erin een lijst op te maken van de geklasseerde instellingen, de eventuele nucleaire passiva te bepalen en haar gegevens te updaten. Dat is in geen enkel opzicht een dienst voor de exploitanten van de laboratoria. Afgezien van het feit dat reeds een controle bestaat die is opgelegd bij het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming en die wordt uitgeoefend door Controlatom, zien de verzoekende partijen niet waarin de nieuwe dienstverlening van NIRAS zou kunnen bestaan. Zij voeren verder nog aan dat de zogenaamde dienstverlening verplicht is. De Ministerraad ontkent dat niet, maar is van mening dat dit criterium niet doorslaggevend is. De verzoekende partijen betwisten de interpretatie die de Ministerraad geeft aan de arresten die hij in zijn memorie aanhaalt. Volgens hen bevestigen die beslissingen enkel de noodzaak van de facultatieve aard van de dienstverlening. De verzoekende partijen citeren verder nog het arrest van het Hof nr. 21/97 van 17 april 1997.

De heffing zou ten slotte alleen als een retributie kunnen worden beschouwd indien er een voldoende verband van evenredigheid zou bestaan tussen het bedrag ervan en de bewezen dienst. Ook dat is te dezen niet het geval, aangezien de zogenaamde dienstverlening voor de medische centra « *in vivo* » geen enkel voordeel inhoudt. Overigens dient te worden vastgesteld dat de opbrengst van de heffing die door NIRAS is geïnd, de kosten van de zogenaamde dienstverlening buitenmatig (20 pct.) overschrijdt.

Ten slotte wordt in de memorie van antwoord aangevoerd dat artikel 173 van de Grondwet niet de draagwijdte heeft die de Ministerraad eraan geeft. De artikelen 170 tot 173 van de Grondwet hebben immers niet tot doel de wetgever ertoe te machtigen een belasting in te voeren die zou worden geïnd door een andere instantie dan de overheden bedoeld in artikel 173. Bij die bepaling worden de erin bedoelde overheden gemachtigd om, naast de belastingen, retributies te vorderen; zij heeft echter niet tot doel diezelfde instanties te machtigen tot het invoeren van belastingen die door andere overheden zouden worden geïnd.

- B -

Wat de bestreden bepalingen betreft

B.1. De artikelen 87 tot 94 van de programmawet van 30 december 2001 bepalen :

« Art. 87. § 1. De artikelen 87 tot 94 van deze wet hebben tot doel het tarief en de betalingswijze vast te stellen van de bijdrage bedoeld in artikel 179, § 2, 11°, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

§ 2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder :

- de Instelling : de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen, afgekort NIRAS, ingesteld bij artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980;

- algemeen reglement op de bescherming tegen ioniserende stralingen : het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen en, vanaf 1 september 2001, het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen;

- inventaris : de inventaris die met toepassing van artikel 179, § 2, 2°, van de voornoemde wet van 8 augustus 1980 door de Instelling wordt opgemaakt en bijgehouden;

- bijdrageplichtigen : de uitbaters, de houders of, bij ontstentenis, de eigenaars van de installaties, de terreinen, de stoffen en de materialen, die de in artikel 179, § 2, 11°, van de voornoemde wet van 8 augustus 1980 bedoelde bijdrage verschuldigd zijn;

- Vast technisch comité : het comité bedoeld bij artikel 13, § 4, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen;

- de minister : de minister die bevoegd is voor de Energie.

Art. 88. Vallen onder de verplichting tot het opmaken en bijhouden van een inventaris :

1° de nucleaire installaties van de klassen I, II en III, vergund op basis van het algemeen reglement op de bescherming tegen ioniserende stralingen, en de radioactieve stoffen en materialen die zij bevatten;

2° andere besmette terreinen, terreinen waar radioactieve stoffen zijn opgeslagen, besmette en/of geactiveerde installaties en hun radioactieve stoffen en materialen in hoeveelheden of concentraties die niet mogen verwaarloosd worden om redenen van stralingsbescherming. De installaties en terreinen die onder de inventaris vallen kunnen in

uitbating zijn, buiten gebruik zijn gesteld of respectievelijk in ontmanteling of in sanering zijn.

Art. 89. De opbrengst van de bijdrage, bedoeld in artikel 179, § 2, 11°, van de voornoemde wet van 8 augustus 1980, wordt uitsluitend bestemd voor het dekken van het geheel van de kosten, die gepaard gaan met het opmaken en het bijhouden van de inventaris.

Art. 90. § 1. Het jaarlijks te betalen bedrag van de bijdrage bedoeld in artikel 179, § 2, 11°, van de voornoemde wet van 8 augustus 1980, is vastgesteld op :

- 1° 49 578,70 EUR per kernreactor bestemd voor de elektriciteitsproductie;
- 2° 24 789,35 EUR per tijdelijke opslaginstallatie van bestraalde splijtstof buiten de bekkens van de kernreactoren;
- 3° 74 368,06 EUR per opwerkingsfabriek van bestraalde splijtstof;
- 4° 49 578,70 EUR per site waarop zich vergunde inrichtingen bevinden waarvan de activiteiten hoofdzakelijk bestaan uit de verwerking, de conditionering en/of de tijdelijke opslag van radioactief afval;
- 5° 24 789,35 EUR per kernreactor bestemd voor het onderzoek, behalve als de reactor deel uitmaakt van de installaties van een erkende onderwijsinstelling bedoeld in punt 10. In dit laatste geval is het jaarlijks te betalen bedrag beperkt tot 4 957,87 EUR;
- 6° 24 789,35 EUR per onderzoekscentrum dat geen erkende onderwijsinstelling is en dat verschillende installaties en/of terreinen uitbaat of bezit waar radioactieve stoffen aangewend worden;
- 7° 14 873,61 EUR per fabriek die kernbrandstof vervaardigt;
- 8° 12 394,68 EUR per inrichting waar radioactieve stoffen geproduceerd worden uit bestraalde splijtstoffen en waar zij voor de verkoop geconditioneerd worden;
- 9° 4 957,87 EUR per installatie waarin één of meerdere deeltjesversnellers worden uitgebraat met een energie ≥ 11 MeV;
- 10° 2 478,94 EUR voor de installaties van een erkende onderwijsinstelling waar gebruik wordt gemaakt van radioactieve stoffen of materialen voor het uitvoeren van onderzoeksactiviteiten in het nucleair domein;
- 11° 619,73 EUR voor elke nucleaire installatie en elk terrein dat nucleaire stoffen bevat, die behoren tot de klasse II bedoeld in het algemeen reglement op de bescherming tegen de ioniserende stralingen, maar die niet behoren tot de punten 1° tot 10°;
- 12° 123,95 EUR voor elke nucleaire installatie en elk terrein dat nucleaire stoffen bevat, die behoren tot de klasse III bedoeld in het algemeen reglement op de bescherming tegen ioniserende stralingen, maar die niet behoren tot de punten 1° tot 11°;

13° 12 394,68 EUR per nucleaire installatie en per terrein dat radioactieve stoffen bevat en die niet zijn opgenomen in de punten 1° tot 12°, als de sanerings- en ontmantelingskostprijs door de Instelling geraamd wordt op 24 789 352,48 EUR of meer; de bijdrage is 2 478,94 EUR als de sanerings- en ontmantelingskostprijs door de Instelling geraamd wordt op meer dan 2 478 935,25 EUR maar minder dan 24 789 352,48 EUR; de bijdrage is 1 239,47 EUR als de sanerings- en ontmantelingskostprijs door de Instelling geraamd wordt op 2 478 935,25 EUR of minder.

§ 2. De onderdelen van het artikel die in de eerste rij en de eerste en vierde kolom van de volgende rijen van onderstaande tabel worden vermeld, hebben betrekking op deze wet. Voor de bedragen die in euro worden vermeld in de tweede kolom van de tabel gelden vanaf 27 juli 2000 tot 31 december 2001 de bedragen in Belgische frank vermeld in de derde kolom.

Art. 90

	EUR	BEF
1°	49 578,70	2 000 000
2°	24 789,35	1 000 000
3°	74 368,06	3 000 000
4°	49 578,70	2 000 000
5°	24 789,35	1 000 000
	4 957,87	200 000
6°	24 789,35	1 000 000
7°	14 873,61	600 000
8°	12 394,68	500 000
9°	4 957,87	200 000
10°	2 478,94	100 000
11°	619,73	25 000
12°	123,95	5 000
13°	12 394,68	500 000
	24 789 352,48	1 000 000 000
	2 478,94	100 000
	2 478 935,25	100 000 000
	24 789 352,48	1 000 000 000
	1 239,47	50 000
	2 478 935,25	100 000 000

§ 3. Voor de installaties die uitsluitend over een vergunning beschikken voor bliksemafleiders dient er geen bijdrage betaald te worden.

§ 4. Als meerdere nucleaire installaties en/of terreinen die radioactieve stoffen bevatten tot de verantwoordelijkheid behoren van eenzelfde uitbater, houder of eigenaar, zijn de volgende regels van toepassing :

1° als één of meerdere van die installaties behoren tot de klasse I, moet de uitbater, houder of eigenaar volgende bedragen betalen :

- het bedrag vermeld in § 1 voor elk van de installaties van de klasse I;

- een bedrag voor alle andere installaties en terreinen samen, namelijk het hoogste bedrag vermeld in § 1 voor de betrokken installaties en terreinen;

2° als geen van die installaties behoort tot de klasse I, moet de uitbater, houder of eigenaar slechts één bedrag betalen, namelijk het hoogste bedrag vermeld in § 1 voor de betrokken installaties en terreinen.

§ 5. De bedragen vastgelegd in § 1 zijn van toepassing voor het jaar 2000. Deze bedragen worden jaarlijks aan de index gekoppeld volgens de volgende formule :

$$M_n = M_1 \times (I_n/104,61).$$

In deze formule hebben de symbolen de volgende betekenis :

M_1 : bedrag op 1 januari 2000;

M_n : bedrag op 1 januari van het jaar n ;

I_n : index van de consumptieprijzen van toepassing op 1 januari van het jaar n .

Art. 91. § 1. Vanaf het jaar 2001 richt de Instelling in de loop van het eerste kwartaal van ieder jaar een betalingsbevel aan elke bijdrageplichtige, dat het te betalen bedrag van de bijdrage vermeldt. De Instelling voegt er een uittreksel bij uit de inventaris, bevattende tenminste de volgende inlichtingen van het te saneren goed waarop de betaling betrekking heeft : de verwijzing naar één van de categorieën vermeld in artikel 90, het bewijs van de inventarisplicht en de berekeningswijze van het vastgestelde bedrag. Het jaarlijks te betalen bedrag van de bijdrage is verschuldigd op het in het betalingsbevel vermelde rekeningnummer van de Instelling binnen de twee maanden vanaf de ontvangstdatum, behalve wanneer artikel 92 van toepassing is. In dit laatste geval gebeurt de betaling binnen de maand na de beslissing van de Minister. Vervallen en niet voldane betalingsbevelen worden van rechtswege vermeerderd met de wettelijke intresten.

§ 2. Voor de jaren 2000 en 2001 worden de betalingsbevelen, die de Instelling in de jaren 2000 en 2001 aan elke bijdrageplichtige heeft gericht op basis van artikel 5 van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 houdende vaststelling van de bijdragen voor de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen voor het opstellen en bijhouden van een inventaris van alle nucleaire installaties en alle terreinen die radioactieve stoffen bevatten, geacht betalingsbevelen in de zin van § 1 van dit artikel te zijn.

§ 3. De bijdragen die op basis van deze wet verschuldigd zijn voor de jaren 2000 en 2001 worden gecompenseerd met de bijdragen die reeds zijn betaald op basis van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 houdende vaststelling van de bijdragen voor de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen voor het opstellen en bijhouden van een inventaris van alle nucleaire installaties en alle terreinen die radioactieve stoffen bevatten maar die onverschuldigd worden door de intrekking van voornoemd koninklijk besluit op basis van artikel 94, § 1.

Art. 92. De bijdrageplichtige kan bij de Minister, binnen de 30 dagen na ontvangst van het betalingsbevel, bij aangetekend schrijven, beroep aantekenen tegen de gevorderde bijdrage, indien hij van oordeel is dat de vordering niet rechtsgeldig is, dat de installatie, het terrein, de stoffen of de materialen niet onder de inventaris vallen of dat het aangerekende bedrag niet correct is. De minister neemt een beslissing binnen de 90 dagen na de datum van verzending van het beroep.

Art. 93. De Instelling stelt ieder jaar een overzicht op van de bedragen ontvangen in het voorgaande jaar en van de uitgaven verbonden met het opmaken en het bijhouden van de inventaris, alsook een beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden. Zij houdt met dit doel een aangepaste boekhouding bij. Zij stelt ter informatie een technisch verslag en een financiële afrekening op ter bestemming van het Vast technisch comité.

Aan de hand van deze inlichtingen evalueert de Instelling de bedragen vastgesteld in artikel 90 en formuleert zo nodig aanbevelingen tot aanpassing ervan aan de Minister. Ten laatste op 30 juni van elk jaar maakt de Instelling het overzicht, de beschrijving van de uitgevoerde werken en haar evaluatie over aan de Minister, die deze meedeelt aan de Ministerraad.

Art. 94. § 1. Het koninklijk besluit van 31 mei 2000 houdende vaststelling van de bijdragen voor de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen voor het opstellen en bijhouden van een inventaris van alle nucleaire installaties en alle terreinen die radioactieve stoffen bevatten, wordt opgeheven.

§ 2. Artikel 179, § 2, 11°, derde lid, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, wordt opgeheven. »

Artikel 168 van dezelfde wet bepaalt :

« Deze wet treedt in werking op 1 januari 2002, met uitzondering van :

[...]

- de artikelen 87 tot 94 die uitwerking hebben op 27 juli 2000;

[...] ».

Wat het eerste middel betreft

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 87 tot 94 en 168 van de programmawet van 30 december 2001, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13, 33, 144, 145, 146, 160, 184 en 190 van de Grondwet, de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol hierbij, artikel 14 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, de beginselen van de scheiding der machten, van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, en artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De verzoekende partijen zijn van mening dat de bestreden bepalingen, door de terugwerkende kracht die eraan wordt toegekend, een wettelijke geldigverklaring zijn van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 die tot gevolg zou hebben dat hangende gerechtelijke procedures worden beïnvloed, terwijl die geldigverklaring niet zou zijn verantwoord door dwingende redenen.

B.3. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht 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 over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel, dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.4.1. Door de inhoud van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 over te nemen, kunnen de bestreden artikelen van de voormelde wet van 30 december 2001 geenszins beslissingen in het geding brengen die in kracht van gewijsde zijn gegaan. Zij zouden echter tot gevolg kunnen hebben dat de partijen die de op artikel 6 van dat koninklijk besluit gebaseerde ministeriële beslissing voor de Raad van State hebben aangevochten, hun belang verliezen om de procedures voort te zetten die geen aanleiding hebben gegeven tot een beslissing ten gronde die in kracht van gewijsde is gegaan.

B.4.2. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen gevolgen kunnen hebben voor hangende rechtsgedingen en op die manier afbreuk kunnen doen aan jurisdictionele waarborgen in het nadeel van de categorie van burgers die zulke geschillen aanhangig hebben gemaakt.

B.4.3. Daaruit volgt echter niet noodzakelijk dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden zouden zijn.

B.5.1. Door de financiering van de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) voor haar opdracht met betrekking tot het opmaken en bijhouden van een inventaris van alle nucleaire installaties en terreinen waar radioactieve stoffen zijn opgeslagen, in een wet te regelen, heeft de wetgever zelf een bevoegdheid willen uitoefenen die hem toekomt. Het loutere bestaan van een beroep voor de Raad van State tegen een uitvoeringsmaatregel van het bekrachtigd koninklijk besluit verhindert niet dat de bepalingen ervan kunnen worden overgedaan voordat over dat beroep uitspraak is gedaan.

B.5.2. Te dezen heeft het middel dat is aangevoerd tegen de ministeriële beslissing genomen op grond van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 in hoofdzaak betrekking op de schending van de artikelen 170, 171, 172 en 173 van de Grondwet, in zoverre de bijdragen waarin dat koninklijk besluit voorziet niet geldig zouden zijn omdat het niet zou gaan om retributies, maar om belastingen, die alleen bij wet kunnen worden ingevoerd. De beweerde schending, gesteld dat ze zou zijn aangetoond, kan ten voordele van de partijen die de geldigheid van het voormelde besluit hebben betwist, niet het onaantastbaar recht doen ontstaan om voor altijd te worden vrijgesteld van een « bijdrage », zelfs indien de betaling ervan gegrond zou zijn op een nieuwe akte waarvan de regelmatigheid onbetwistbaar zou

zijn. Die nieuwe akte zou slechts ongrondwettig zijn indien hij zelf de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang met het algemeen beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, zou schenden.

B.5.3. Het bestaan zelf van het huidige beroep toont aan dat, hoewel het optreden van de wetgever een invloed zou kunnen hebben op het beroep dat voor de Raad van State is ingesteld, dat optreden de verzoekende partijen evenwel niet het recht ontzegt de ongrondwettigheid van de wet waarmee de wetgever de bevoegdheid heeft uitgeoefend die hij oorspronkelijk had gedelegeerd, aan een rechtscollege voor te leggen.

B.6.1. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen, zijn deze, zowel wat de gebruikte techniek als wat de terugwerkende kracht betreft, verantwoord door « de bekommernis om de rechtszekerheid te vrijwaren, de enige financieringsbron van NIRAS voor de betrokken opdracht veilig te stellen, de continuïteit en de goede werking van een openbare dienst te verzekeren, en een bevoegdheid die de wetgever aan de Koning had gedelegeerd door de wetgever zelf te laten uitoefenen » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50 1503/001, p. 38).

B.6.2. Dan nog mag de terugwerkende kracht geen onevenredige gevolgen hebben. De bestreden artikelen van de wet van 30 december 2001 nemen de bepalingen van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 over, zodat de rechts- of natuurlijke personen die eraan onderworpen zijn, niet erdoor verrast kunnen zijn. Bovendien heeft de herinvoering, met terugwerkende kracht, van de bepalingen die reeds het voorwerp zijn geweest van het koninklijk besluit van 31 mei 2000 tot doel de wettelijke grondslag van die bepalingen te versterken, waarbij de betrokken personen nog steeds de grondwettigheid van de wetsbepalingen kunnen aanvechten, zoals is aangegeven in B.5.3.

De retroactiviteit heeft te dezen dan ook geen onevenredige gevolgen.

B.7. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede en het derde middel betreft

B.8.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen aanleiding geven tot verschillende vormen van discriminatie tegenover hen, in zoverre de exploitanten van medische centra « *in vivo* » dezelfde bijdrage moeten betalen als andere exploitanten van installaties van klasse II, terwijl die medische centra volgens hen geen radioactief afval zouden produceren en er geen inventaris zou moeten worden opgemaakt. Een tweede discriminatie zou het gevolg zijn van het feit dat de exploitanten van medische centra « *in vivo* » een hogere bijdrage betalen dan de exploitanten van medische centra « *in vitro* », terwijl die laatste volgens de verzoekende partijen meer afval zouden produceren en het inventariseren meer werk zou vragen. Ten slotte zouden de medische centra die slechts één nucleaire installatie uitbaten, hetzelfde bedrag verschuldigd zijn als de ziekenhuiscentra die er verschillende uitbaten, wat aanleiding zou geven tot een derde discriminatie die onverantwoord is in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8.2.1. In het derde middel doen de verzoekende partijen nog gelden dat de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 170 tot 173, van de Grondwet schenden, omdat, in tegenstelling tot de terminologie die in de programmawet wordt gehanteerd, de heffing die is ingevoerd bij de bestreden bepalingen geen « bijdrage » (retributie) kan worden genoemd en in werkelijkheid een belasting zou zijn. De wetsbepalingen zouden bijgevolg ongrondwettig zijn omdat zij een belasting zouden invoeren die wordt geïnd door en ten voordele van een instantie die geen deel uitmaakt van de overheden bedoeld in artikel 173 van de Grondwet.

B.8.2.2. Het Hof moet dan ook eerst de precieze aard van de betwiste heffing onderzoeken.

B.8.3. De verzoekende partijen zijn van mening dat de in het geding zijnde bijdrage niet als een retributie kan worden beschouwd omdat NIRAS hun geen enkele dienst zou verlenen; dat die dienst, in de veronderstelling dat hij toch wordt verleend, niet facultatief zou zijn noch door de bijdrageplichtige zou zijn aangevraagd; dat ten slotte het bedrag van de bijdrage niet evenredig zou zijn met de zogenaamde geleverde dienst. Volgens de verzoekende partijen is de betwiste bijdrage dan ook een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet. Zij

besluiten daaruit dat alleen de in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet bedoelde overheden een belasting mogen innen en dat, aangezien NIRAS geen deel uitmaakt van die overheden, de betwiste bijdrage op discriminerende wijze afbreuk zou doen aan de voormelde grondwetsartikelen omdat zij verschuldigd zou zijn door belastingplichtigen aan een instantie die niet bevoegd is om ze te innen.

B.8.4.1. Een retributie is de tegenprestatie voor een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige. Een door de in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet bedoelde overheden gezagshalve opgelegde heffing welke niet van die aard is, moet als een belasting worden aangemerkt.

Te dezen zijn de inrichtingen bedoeld in het bestreden artikel 88 niet de begunstigden van een dienst die hun een persoonlijk voordeel oplevert.

B.8.4.2. De verplichting een inventaris op te maken en bij te houden zou volgens de Ministerraad de betaling van de « bijdrage » verantwoorden die volgens artikel 89 van de in het geding zijnde wet « uitsluitend bestemd [is] voor het dekken van het geheel van de kosten, die gepaard gaan met het opmaken en het bijhouden van de inventaris ». Die verplichting zou een voordeel kunnen opleveren voor sommige bijdrageplichtigen van NIRAS. Het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 31 mei 2000, vermeldt :

« Dank zij de inventaris zal elke bijdrageplichtige te zijner tijd beschikken over een realistische schatting van de toekomstige ontmantelings- en saneringskosten, teneinde ze op te nemen in de berekening van de prijs van zijn prestaties en de nodige provisies te vormen voor hun financiering [...]. Bovendien, indien een uitbater, houder of eigenaar verzuimt voorzorgsmaatregelen te treffen, loopt hij het risico op een ongelegen ogenblik, bijvoorbeeld bij het stopzetten van de uitbating, ter gelegenheid van de verkoop van de radioactief besmette site of ter gelegenheid van een saneringsinterventie opgelegd door de veiligheidsautoriteiten, geconfronteerd te worden met de financiële impact van de sanering. » (*Belgisch Staatsblad* van 27 juli 2000, p. 25968)

B.8.4.3. Dat voordeel, in de veronderstelling dat het zou zijn aangetoond, is echter slechts een ver en indirect gevolg van het bestaan van de universele dienstverlening en vormt niet de rechtstreekse tegenprestatie voor het betalen van de bijdragen aan NIRAS.

B.8.5. Daaruit volgt dat de betwiste bijdrage een belasting is in de zin van artikel 170 van de Grondwet. Aan die kwalificatie wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat de opbrengst van die bijdrage wordt aangewend voor het verwezenlijken van een welbepaalde doelstelling, namelijk het opmaken en bijhouden van een inventaris van alle nucleaire installaties en terreinen waar radioactieve stoffen zijn opgeslagen, en dat die bijdrage hiertoe wordt gestort aan NIRAS, die bij de programmawet van 12 december 1997 met die nieuwe opdracht is belast. Artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, zoals vervangen bij het enige artikel van de wet van 11 januari 1991, volgens hetwelk NIRAS immers wordt belast met het beheer van al het radioactief afval « met het doel de bescherming van de werknemers, de bevolking en het leefmilieu te waarborgen en te verzekeren », bevestigt dat de opdracht van die openbare instelling niet wordt vervuld in het voordeel van de bijdrageplichtige ondernemingen, maar ten bate van de gehele gemeenschap.

B.9.1. Aangezien de bijdrage die moet worden betaald door de inrichtingen bedoeld in artikel 88 van de bestreden wet geen retributie is, dient het bedrag ervan niet evenredig te zijn met de kostprijs van een dienst : het argument van de verzoekende partijen met betrekking tot het gebrek aan evenredigheid van de bedragen en de in het geding zijnde rechten kan niet worden aangenomen.

B.9.2. De wetgever zou echter een discriminatoire maatregel nemen indien hij belastingplichtigen die zich in situaties bevinden die, ten aanzien van de beschouwde maatregel, wezenlijk verschillend zouden zijn, zonder verantwoording aan eenzelfde belasting zou onderwerpen.

B.9.3. Te dezen gaan de verzoekende partijen ervan uit dat alle installaties van klasse II, waartoe de laboratoria voor nucleaire geneeskunde die *in vivo*-analyses uitvoeren, behoren, aan dezelfde bijdrage zijn onderworpen terwijl sommige onder hen geen radioactief afval zouden produceren.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, blijkt uit artikel 90, § 1, van de bestreden wet dat de installaties van klasse II in drie groepen zijn onderverdeeld, die respectievelijk vermeld zijn in het 9°, 10° en 11° van de voormelde bepaling, waarbij de

eerste twee groepen een hogere bijdrage moeten betalen dan de derde groep waartoe de eerste verzoekende partij behoort. In dat opzicht mist het tweede middel feitelijke grondslag.

Uit het verslag van Controlatom (waarvan de opdrachten niet samenvallen met die van NIRAS), volgens hetwelk de b.v.b.a. Centre de médecine et de diagnostic par radioisotopes niet meer onderworpen is aan het toezicht van Controlatom, kunnen de verzoekende partijen overigens niet afleiden dat die b.v.b.a. niet meer onder de controlebevoegdheid van NIRAS valt, noch dat die exploitatie niet zou moeten worden ontmanteld.

Wat de discriminatie betreft die volgens de verzoekende partijen zou voortvloeien uit het feit dat de grote medische centra die meerdere nucleaire installaties uitbaten slechts één bijdrage moeten betalen terwijl de medische centra die één enkele installatie uitbaten tot hetzelfde bedrag gehouden zijn, kan men ervan uitgaan dat, rekening houdend met de opdrachten die aan NIRAS zijn toevertrouwd en waarop in B.8.5 is gewezen, de kosten voor het opmaken en bijhouden van een inventaris niet stijgen in evenredigheid met het aantal installaties indien die installaties onder de aansprakelijkheid van eenzelfde exploitant vallen. De kosten die verbonden zijn aan de inventaris worden immers bepaald op basis van de administratieve verplichtingen en de analyse van de financiële waarborgen die deze rechtspersoon biedt.

B.10. De verzoekende partijen voeren ten slotte aan dat de aangevochten bijdrage niet wordt gestort aan de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de gemeenten, de polders of de wateringën, die als enige bevoegd zijn om belastingen in te voeren, maar wel aan een openbare instelling waarvan de rechtspersoonlijkheid verschilt van die overheden, zodat de artikelen 170 en 173 van de Grondwet te dezen geschonden zouden zijn en de bijdrageplichtige ondernemingen bijgevolg zouden zijn gediscrimineerd ten opzichte van alle andere belastingplichtigen, wat de toepassing betreft van het wettigheidsbeginsel van de belastingen.

Het feit dat de betwiste heffing rechtstreeks bestemd is voor NIRAS om doelstellingen te verwezenlijken die in de wet zijn omschreven, neemt niet weg dat die heffing nog steeds een belasting is.

B.11. Het tweede en het derde middel zijn 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 17 december 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior