

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 164.522 van 8 november 2006

A.112.118/VI-16.461

In zake:

1. de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING DER GENEESHEREN SPECIALISTEN IN NUCLEAIRE GENEESKUNDE,

Kroonlaan nr. 20
1050 Brussel,

2. INGELS Michel,

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Benoît CAMBIER en Mr. Luc CAMBIER, advocaten,
Winston Churchilllaan nr. 253
1180 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door:

1. de Minister van Binnenlandse Zaken,
2. de Minister van Werkgelegenheid,

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Michel MAHIEU, advocaat bij het Hof van Cassatie,
Louizalaan nr. 523
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 29 oktober 2001 ingediende verzoekschrift, waarbij de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING DER GENEESHEREN SPECIALISTEN IN NUCLEAIRE GENEESKUNDE en Michel INGELS de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 24 augustus 2001 tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 augustus 2001;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer BOSQUET, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 28 juni 2006, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 2 oktober 2006, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 25 oktober 2006;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Alain MERCIER, loco Mr. Benoît CAMBIER en Mr. Luc CAMBIER, advocaten, die voor de verzoekende partijen verschijnen, en van Mr. Gauthier PICK, loco Mr. Michel MAHIEU, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer BOSQUET, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. De bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren is geregeld bij de wet van 29 maart 1958 en bij 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.

2. Artikel 3bis van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren bepaalt het volgende:

“ § 1. De Koning kan bepalen dat retributies worden geheven:
1/ ten bate van de Staat of van erkende controle-instellingen om geheel of gedeeltelijk de bestuurs-, controle- of toezichtskosten te dekken, die de toepassing van de maatregelen, genomen in uitvoering van artikel 2, meebrengt; (...).”

3. In het koninklijk besluit van 25 mei 1982 betreffende de heffing van retributies bij toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen is het bedrag van die retributies vastgesteld.

Dat koninklijk besluit is met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998 opgeheven en vervangen bij het koninklijk besluit van 28 mei 1999 tot bepaling van het tarief en de betalingswijze van de retributies geheven overeenkomstig de reglementering betreffende de ioniserende stralingen.

4. De voornoemde wet van 29 maart 1958 is opgeheven bij artikel 52 van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, een bepaling die op 1 september 2001 in werking is getreden met toepassing van een koninklijk besluit van 20 juli 2001, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 augustus 2001.

5. Het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, afgekort als FANC, is een openbare instelling van categorie C, opgericht bij artikel 2 van de voornoemde wet van 15 april 1994. Die bepaling is op 14 maart 1997 in werking getreden.

In de artikelen 14 tot 30 van de voornoemde wet worden inzonderheid de opdrachten van het Agentschap omschreven. Daarnaast worden ook de bevoegdheden van de Koning inzake het verlenen van vergunningen en de diverse machtigingen verleend aan de Koning vastgesteld. Die bepalingen zijn in werking getreden op 1 september 2001.

De bedoeling van de oprichting van deze instelling, zoals die blijkt uit de inleidende uiteenzetting van de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu in de Commissie voor de volksgezondheid en het leefmilieu van de Kamer van volksvertegenwoordigers, bestond er meer bepaald in de controle- en toezichtsactiviteiten inzake nucleaire beveiliging, die voordien, onder gelding van de bovengenoemde vroegere regeling, door verscheidene ministeriële departementen (of erkende instellingen) werden uitgeoefend, samen te brengen in één instelling (Gedr. St., Kamer, zitting 1992-1993, nr. 1124/5, blz. 2 tot 4).

Die controle- en toezichtsactiviteiten hebben globaal genomen zowel betrekking op de “inrichtingen waarin ioniserende stralingen worden aangewend” (artikel 15, eerste lid), als op “de radioactiviteit over het gehele grondgebied zowel in normale omstandigheden als in noodgevallen” (artikel 21, eerste lid). Wat het toezicht op de instellingen betreft, is inzonderheid bepaald dat het Agentschap “toezicht (houdt) op de naleving van de voorwaarden opgelegd door de oprichtings- en exploitatievergunning” (artikel 16, § 3).

Bij die bepalingen worden het Agentschap nog andere opdrachten toevertrouwd, bijvoorbeeld advies- en informatieopdrachten.

Het Agentschap is krachtens artikel 28 ertoe gemachtigd, onder zijn eigen verantwoordelijkheid, de uitoefening van sommige van zijn opdrachten, zoals de oplevering van nieuwe installaties, toe te vertrouwen aan door het Agentschap erkende instellingen.

6. De financiering van de activiteiten van het Agentschap is geregeld in de artikelen 12 en 31 van de voornoemde wet van 15 april 1994.

Met toepassing van artikel 12, § 4, is het voornoemde koninklijk besluit van 28 mei 1999 aangenomen, dat voorziet in een inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998.

Dat besluit voerde ten gunste van het Agentschap diverse retributies in, onder meer, krachtens artikel 3, a, een retributie van 5000 frank “ter gelegenheid van de indiening van de vergunningsaanvragen betreffende inrichtingen van klasse II, bedoeld in artikel 3 van het algemeen Reglement” en, krachtens

artikel 8, c, een jaarlijkse retributie van 5000 frank ten laste van de exploitanten van met toepassing van hetzelfde algemeen reglement vergunde inrichtingen van klasse II.

7. 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 is in werking getreden op 1 september 2001.

Dat koninklijk besluit heft met ingang van 1 september 2001 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 op.

De artikelen 50 tot 55.3., die hoofdstuk VI, “Geneeskundige toepassingen van de ioniserende stralingen” van dat koninklijk besluit vormen, zijn vernietigd bij arrest nr. 164.521 van 8 november 2006, met ingang van de datum waarop dat arrest is uitgesproken.

In artikel 1, eerste lid, van dat besluit staat inzonderheid het volgende:

“ Dit reglement is van toepassing op alle handelingen die een risico kunnen inhouden tengevolge van de blootstelling aan ioniserende stralingen die worden uitgezonden, hetzij door een kunstmatige, hetzij door een natuurlijke stralingsbron, wanneer de natuurlijke radionucliden worden bewerkt of zijn bewerkt geweest omwille van hun radioactieve eigenschappen, hun splijtbaarheid of omwille van hun kweek eigenschappen, in het bijzonder:

1. op de productie, de bewerking, de hantering, het gebruik, het voorhanden hebben, het opslaan, het vervoer, de doorvoer, het te koop aanbieden, de verkoop, de overdracht tegen vergoeding of gratis, de invoer en de uitvoer of het nu, voor elk van deze praktijken, voor commerciële, industriële, wetenschappelijke, medische of andere doeleinden is, de verwijdering en de recyclage van radioactieve stoffen of van toestellen of installaties die er bevatten;
2. op het gebruik en op het in bezit houden, voor industriële, wetenschappelijke, medische of andere doeleinden, het te koop aanbieden, de verkoop en de overdracht tegen vergoeding of gratis van toestellen of elektrische installaties die ioniserende stralingen kunnen voortbrengen en waarvan de elementen werken met een potentiaalverschil dat hoger is dan 5 kV;
3. op elke andere handeling die een risico kan inhouden ten gevolge van ioniserende stralingen.

(...)”;

Artikel 3.1 van datzelfde besluit deelt de praktijken omschreven in artikel 1, eerste lid, in in klassen I tot IV. De klassen II en III worden daarin omschreven als volgt:

- “ b) klasse II: voor zover zij niet tot klasse I behoren:
1. de inrichtingen waar radioactieve stoffen worden gewonnen uit bestraalde splijtstoffen en waar deze worden geconditioneerd voor de verkoop;
 2. de deeltjesversnellers (behalve de elektronenmicroscopen);
 3. de inrichtingen waar één of meerdere van de volgende installaties ondergebracht zijn :
 - a) de installaties waar willekeurige hoeveelheden splijtstoffen die niet werden opgenomen in klasse I worden gebruikt of in bezit gehouden (natuurlijk en verarmd uraan en natuurlijk thorium uitgezonderd);
 - b) de installaties waar gebruik wordt gemaakt van de intentionele toediening of de inbrenging in het lichaam of in een van de lichaamsholten, van radioactieve stoffen, al dan niet onder ingekapselde vorm, bij mensen of bij dieren, bestemd voor de diagnose, de behandeling of een medisch of diergeneeskundig onderzoek;
 - c) de installaties waar gebruik wordt gemaakt van toestellen die röntgenstralen voortbrengen, en waarvan de nominale piekspanning 200 kV overschrijdt, evenals de installaties waar toestellen die röntgenstralen voortbrengen, worden gebruikt voor de geneeskundige behandeling van personen, en de niet-vrijgestelde inrichtingen die radioactieve bronnen in hun bezit houden of gebruiken voor industriële radiografie of voor de behandeling van producten of voor de geneeskundige behandeling van personen;
 - d) onverminderd de bepalingen van artikel 64, de installaties waar bij de productie en de vervaardiging van consumptieproducten of geneesmiddelen, gebruik wordt gemaakt van de intentionele toevoeging van radioactieve stoffen;
 - e) de installaties, voor zover hierboven niet vermeld, waar radioactieve stoffen onder niet ingekapselde vorm gebruikt of in hun bezit gehouden worden, met inbegrip van de radioactieve afvalstoffen, waarvan de totale activiteit de vrijstellingsniveaus, vastgelegd in bijlage IA, met een factor 500 overschrijdt, rekening houdend met de toepassingscriteria die in diezelfde bijlage worden beschreven, onder meer in het geval van een mengsel van radionucliden; voor de isotopen C-14, S-35, Ca-45, Er-169, Ce-141, Pm-147, Hg-197 en de joodisotopen I-123, I-125, I-126 en I-131 bedraagt deze factor 50;
 - f) de installaties, voor zover hierboven niet vermeld, waar de totale activiteit van het aangewende of in het bezit gehouden H-3, onder de vorm van afvalstoffen inbegrepen, de waarde van 5 GBq overschrijdt;
 - g) de installaties, voor zover hierboven niet vermeld, waar ingekapselde bronnen worden gebruikt of in bezit gehouden, onder de vorm van afvalstoffen inbegrepen, waarin zich bepaalde hoeveelheden radionucliden bevinden waarvan de totale activiteit de vrijstellingsniveaus, vastgelegd in bijlage IA, met een factor 50.000 overschrijdt, rekening houdend met de toepassingscriteria die in diezelfde bijlage worden beschreven, ondermeer in het geval van een mengsel van radionucliden; voor Sr-90, Cs-137 en Kr-85 bedraagt deze factor 500.000;
 - h) de in de punten e) en g) hierboven vermelde installaties waar radioactieve stoffen, al dan niet onder ingekapselde vorm, worden gebruikt of in bezit gehouden, onder de vorm van afvalstoffen inbegrepen, waarvan de totale activiteit de vrijstellingsniveaus in bijlage IA met een factor die kleiner is dan deze vermeld in de punten e) en g) overschrijdt, rekening houdend met de toepassingscriteria die in diezelfde bijlage worden beschreven, onder meer in het geval van een mengsel van radionucliden, maar waarvoor het Agentschap van mening is dat de bepalingen betreffende de inrichtingen van klasse II van toepassing dienen te zijn of te blijven; het Agentschap kan deze gemotiveerde

maatregel treffen voor een specifieke installatie of kan, via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, bepaalde categorieën van installaties definiëren die vallen onder de toepassing van dit punt h);

c) klasse III : voor zover zij niet tot klasse I of II behoren, de inrichtingen waar één of meerdere van de volgende installaties zijn ondergebracht :

1. de installaties waar radioactieve stoffen worden gebruikt of in het bezit gehouden, onder de vorm van afvalstoffen inbegrepen, en dit in omstandigheden die geen aanleiding geven tot een vrijstelling, met toepassing van artikel 3.1.d);
2. de installaties waar toestellen gebruikt worden die röntgenstralen voortbrengen en die niet vermeld worden in artikel 3.1.b)

(...).”.

In hun verzoekschrift tot nietigverklaring stellen de verzoekende partijen, zonder wat dat betreft te worden tegengesproken, dat “de tweede verzoekende partij een centrum voor nucleaire geneeskunde (in vivo) exploiteert, ingedeeld bij klasse II, terwijl de eerste verzoekende partij een beroepsvereniging is, belast met het verdedigen van de belangen van haar leden, dat wil zeggen geneesheren-specialisten in nucleaire geneeskunde”. Ze wijzen erop dat de in-vitrolaboratoria daarentegen niet ingedeeld zijn bij categorie II.

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 bepaalt dat de oprichtings- en exploitatievergunningen voor inrichtingen van klasse I verleend worden door de Koning, terwijl de artikelen 7 en 8 van hetzelfde besluit bepalen dat de oprichtings- en exploitatievergunningen voor inrichtingen van klasse II en III verleend worden door het Agentschap.

Het Agentschap is algemeen beschouwd bevoegd om de exploitant van een inrichting van klasse II bijzondere voorwaarden op te leggen waarin niet is voorzien in het reglement, om de veiligheid en de gezondheid van de inrichting te waarborgen, of te zorgen voor de bescherming van het leefmilieu (artikel 7.4, vierde lid). Aan het Agentschap worden tevens, in algemene zin, bepaalde bevoegdheden inzake controle en het opstellen van dosisbeperkingen toegewezen. Daarnaast wordt bepaald dat het Agentschap, wanneer het zulks nodig acht, beperkingen kan opleggen die lager zijn dan de dosisbeperkingen die in het reglement zijn vastgelegd. Het Agentschap is belast met de fysische controle van de inrichtingen van klasse II.

Naast die bepalingen van algemene aard bevatte het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001 voorschriften van bijzondere aard, zoals die van hoofdstuk VI met betrekking tot de geneeskundige toepassingen van ioniserende stralingen, waarbij sommige voorschriften het Agentschap ook de verplichting

oplegden dosisbeperkingen vast te stellen. Artikel 53.4.1 bepaalde: “Voor het in bezit houden of het gebruik van de radionucliden bestemd voor de in vivo of in vitro diagnostiek of voor de therapie in het kader van de nucleaire geneeskunde is een speciale vergunning vereist die door het Agentschap wordt verleend en die voorbehouden is aan de in artikel 53.1, lid 1 en 3, bedoelde personen”.

De bepalingen van hoofdstuk VI van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001 zijn vernietigd bij arrest nr. 164.521 van 8 november 2006, met ingang van de datum waarop het arrest is uitgesproken.

8. Het koninklijk besluit van 24 augustus 2001 tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 30 augustus 2001 en op 1 september 2001 in werking is getreden, is de bestreden handeling.

In artikel 1, eerste lid, ervan wordt verwezen naar het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001, onder de benaming “algemeen reglement”. In de tabellen I (jaarlijkse retributies) en II (eenmalige retributies) die daarbij zijn gevoegd, wordt stelselmatig aangegeven welk retributiebedrag hoort bij de verschillende bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001.

9. Het koninklijk besluit van 2 juni 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 augustus 2001 tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen, is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 juni 2006 in werking getreden op 1 juli 2006.

Overwegende dat de nietigverklaring van de bepalingen van hoofdstuk VI van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001, uitgesproken zonder terugwerkende kracht, de verzoekende partijen niet het belang ontzegt om het voornoemde koninklijk besluit van 24 augustus 2001 aan te vechten;

Overwegende dat het beroep enkel moet worden onderzocht voor zover het betrekking heeft op de wettelijkheid van de jaarlijkse vergoeding die opgelegd wordt aan de in-vivolaboratoria als inrichtingen van klasse II, met toepassing van de artikelen 2 en 7 van het bestreden koninklijk besluit; dat daaruit

volgt dat het enige onderwerp van het beroep bestaat in de jaarlijkse retributies genoemd in tabel I - “Bedragen van de jaarlijkse retributies”, die bij het bestreden koninklijk besluit is gevoegd, voor zover deze enerzijds betrekking heeft op artikel 3.1 b) van het algemeen reglement, “Inrichtingen van klasse 2”, bedrag van 51.238 BEF, 1270,16 euro, en anderzijds op artikel 51.7 van het algemeen reglement, “Deskundigen in de medische stralingsfysica”, bedrag van 5.124 BEF, 127,02 euro;

Overwegende dat de verzoekende partijen een middel, het tweede van het verzoekschrift, ontleen aan schending van de Grondwet, inzonderheid van de artikelen 10, 11, 33, 159, 170 tot 174 ervan, en van de (voornoemde) wet van 15 april 1994, inzonderheid van artikel 12 ervan”; dat ze stellen dat het bestreden koninklijk besluit het bedrag vaststelt van een verplichte heffing ten laste van burgers, voorgesteld als een “retributie”, zonder dat hun evenwel als tegenprestatie een facultatieve, persoonlijke en rechtstreekse dienst wordt verleend, en dat het bijgevolg gaat om een echte belasting; dat ze aanvoeren dat een retributie gedefinieerd wordt als een vergoeding voor een facultatieve dienst, die op verzoek van een bestuurde wordt verstrekt, die daaruit een persoonlijk en rechtstreeks voordeel haalt, terwijl het Agentschap of de Belgische Staat in casu geen enkele dienst verleent aan laboratoria zoals die van de tweede verzoekende partij, dat zo er sprake is van een dienst, deze verstrekt wordt aan de hele maatschappij, dat zelfs gesteld dat zulk een dienst wordt verleend, deze niet facultatief is, niet aangevraagd is door de betrokken partijen en het bedrag ervan buiten verhouding staat tot de waarde van de verleende dienst; dat ze stellen dat een belasting een heffing is die de Staat gezagshalve oplegt aan de personen die op zijn grondgebied leven en die bestemd is voor een dienst van algemeen nut, waarvan de grondslag, het tarief en de berekeningswijze krachtens artikel 173 van de Grondwet alleen bij wet kunnen worden bepaald, terwijl die aangelegenheden in casu niet door de wet maar bij een koninklijk besluit worden vastgesteld, waarbij bovendien het beginsel van de jaarperiodiciteit van de belasting (art. 171 van de Grondwet) niet in acht wordt genomen;

Overwegende dat de verzoekende partijen een middel, het derde van het verzoekschrift, ontleen aan schending van:

- “ - de Grondwet, inzonderheid van de artikelen 10, 11, 33 en 35, 159 en 170 tot 174 ervan;
- het Verdrag “tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)”, inzonderheid van artikel 33 ervan;
- de wet van 15 april 1994 “betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle”, inzonderheid van artikel 12 ervan;

- de gecoördineerde wet “op de ziekenhuizen”, inzonderheid van de artikelen 19, 38, 43, 44 en 68 ervan;
- de wet van 4 augustus 1996 “betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”, inzonderheid van de artikelen 44 en 95 ervan;
- het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 “betreffende de uitoefening van de geneeskunst”, inzonderheid van artikel 46 ervan;
- het koninklijk besluit van 16 november 1994 “betreffende de administratieve en begrotingscontrole”, inzonderheid van de artikelen 5 en 14 ervan;
- substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen;
- aan ontstentenis van, dwaling omtrent, tegenstrijdigheid en/of ontoereikendheid van de gronden en/of de motieven”;

dat ze in een derde onderdeel stellen dat “de bestreden handeling vergoedingen in het leven roept waarvan de opbrengst duidelijk hoger ligt dan de kosten van de dienst die beweerdelijk zou worden verleend aan de exploitant van een in-vivolaboratorium, zoals de tweede verzoekende partij, en op een al even onevenredige wijze de kosten overstijgt van de uitvoering van de opdrachten waarmee het agentschap is belast, terwijl zelfs indien ervan uitgegaan zou moeten worden dat de heffingen bepaald in de bestreden handeling daadwerkelijk “retributies” zouden zijn - quod non (cf. supra) -, het bedrag daarvan nog altijd in verhouding moet staan tot de kosten van de beweerdelijk verleende dienst”, en dat “zulks in casu nochtans niet het geval is, aangezien aan de exploitant van een in-vivolaboratorium geen enkele dienst wordt verleend als tegenprestatie voor de gevorderde “retributie”, zodat deze onwettig is”, en terwijl “iedere bestuurshandeling moet steunen op juiste, relevante en wettelijk aanvaardbare motieven, dat de verwerende partij bij het administratief dossier de stukken, gegevens en studies moet voegen waarop ze zich gebaseerd heeft om de kosten te bepalen van de opdrachten van het Agentschap en van de Staat, en die haar ertoe gebracht hebben de bedragen vast te stellen die van toepassing zijn op iedere klasse en op iedere categorie van instellingen”;

Overwegende dat, wat het tweede middel betreft, de verwerende partij antwoordt dat “het weliswaar zo is dat retributies geldelijke vergoedingen zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van een heffingsplichtige, maar geenszins vereist wordt dat die dienst facultatief is en dus aangevraagd moet worden door een bestuurde. (...) Belangrijker nog is dat de verzoekende partijen zich ook vergissen wanneer ze stellen dat het optreden van het FANC op zich geen dienst aan de maatschappij zou vormen. Daarmee stellen de verzoekende partijen de door de wetgever gemaakte keuzes ter discussie, inzonderheid het vereiste dat exploitanten in het bezit moeten zijn van een vergunning of een erkenning naargelang van de soort activiteit of dienst die te maken heeft met ioniserende stralingen. Het wekt verbazing dat het nodig is de verzoekende partijen erop te

wijzen dat richtlijn 97/43 Euratom van 30 juni 1997 betreffende de bescherming van personen tegen de gevaren van ioniserende straling in verband met medische blootstelling de lidstaten uitdrukkelijk de verplichting oplegt om maatregelen in verband met de apparatuur te nemen. Meer in het bijzonder moeten de lidstaten krachtens artikel 8 van de richtlijn ervoor zorgen dat “op alle radiologische apparatuur die in gebruik is, streng toezicht wordt uitgeoefend wat de stralingsbescherming betreft”, moeten ze “een inventaris van radiologische apparatuur” opmaken, “(het nodige doen) om ervoor te zorgen dat de houder van de radiologische installatie de nodige maatregelen treft om tekortkomingen of gebreken van de apparatuur te corrigeren”, “specifieke criteria (vaststellen) voor de aanvaardbaarheid van apparatuur (...) om aan te geven wanneer passende corrigerende maatregelen nodig zijn, waaronder indien nodig het buiten bedrijf stellen van de apparatuur”, enz. Die taken, die ontegensprekelijk onder het begrip openbare dienst vallen, zijn toevertrouwd aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, in het belang van de bevolking en van iedere persoon die blootgesteld wordt aan ioniserende stralingen voor medische doeleinden. Ook om die redenen moet het middel worden afgewezen”; dat de verwerende partij, wat betreft de evenredigheid van de retributies, aanvoert dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies over het ontwerp dat het omstreden koninklijk besluit zou worden, “onderzocht heeft of er een redelijke verhouding bestond tussen de bewezen dienst en de gevorderde retributie”, dat ze “weliswaar had vastgesteld dat er, in vergelijking met het tot dan toe geldende koninklijk besluit van 28 mei 1999, voortaan meer activiteiten onderworpen (werden) aan retributies, en dat de bedragen van de retributies zelf beduidend hoger (lagen)”, maar dat “om tegemoet te komen aan het bezwaar van de Raad van State, in artikel 9 van het omstreden besluit bepaaldelijk voorzien wordt in de verplichting voor het FANC om ieder jaar, voor de totaliteit van de in de bijlagen bij het besluit opgesomde rubrieken, een overzicht op te stellen van het totaal van de retributies geïnd in het voorbije jaar, en van de in het voorgaande jaar gemaakte kosten, met inbegrip van de indirecte kosten” en dat de Minister van Binnenlandse Zaken aldus “aan de hand van deze inlichtingen, de bedragen kan beoordelen vastgesteld in de artikelen 2, 3 en 4 van het bestreden besluit en aan de Ministerraad aanbevelingen kan formuleren tot aanpassing ervan (zie artikel 9, eerste en tweede lid, van het bestreden besluit)”, dat “de omstreden retributies, aangezien ze nieuw zijn en op abstracte wijze zijn vastgesteld rekening houdend evenwel met de beschikbare gegevens, jaarlijks aangepast kunnen worden indien blijkt dat ze over- of onderschat zijn”, dat ze, wat betreft het criterium om de retributies te bepalen, stelt dat “de kritiek luidens welke het aan de wetgever, en niet aan de uitvoerende macht, stond om de grondslag, het

tarief en de berekeningswijze van de omstreden retributies vast te stellen, en te bepalen dat het jaarlijkse retributies zijn, geen kritiek is op de bestreden handeling, maar wel op de wetgevende norm die daaraan ten grondslag ligt, namelijk artikel 12 van de wet van 15 april 1994" en dat "aangezien die grondwettigheidskritiek gericht is tegen een wet, uw Raad daarvoor niet bevoegd is"; dat, wat het derde onderdeel van het derde middel betreft, de verwerende partij de retributies die van toepassing zijn op inrichtingen van klasse II als volgt wettigt: "In de eerste plaats moet rekening gehouden worden met richtlijn 96/29 Euratom van 13 mei 1996 en richtlijn 97/43 Euratom van 30 juni 1997, die de Belgische Staat, en in casu het FANC met verschillende extra opdrachten hebben belast, inzonderheid in verband met de laboratoriumactiviteiten. Concreet bepaalt artikel 20.1.1.1.b) (van 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) dat "elke blootstelling (...) zo laag als redelijkerwijze mogelijk (dient) te worden gehouden, rekening gehouden met economische en sociale factoren. In het kader van de optimalisering, kunnen bepaalde dosisbeperkingen als algemene regel worden opgelegd door het Agentschap voor elke bron, handeling of taak vermeld in dit reglement. Op basis van deze dosisbeperkingen kan het Agentschap andere dosisniveaus, zoals onderzoeksniveaus, vaststellen, alsook afgeleide niveaus, met de bedoeling om retrospectief na te gaan of de vastgelegde dosisbeperkingen worden nageleefd". Het FANC mag met andere woorden dosisbeperkingen vaststellen voor patiënten, het verplegend personeel, enz. Bovendien bepaalt het tweede lid van artikel 20.1.1.1, b), dat "in het bijzonder (...) de lozingsvergunningen, die afgeleverd worden aan de inrichtingen van klasse I en II, gebaseerd (zijn) op het naleven van een dosisbeperking, voor de blootstelling van personen van het publiek, kinderen inbegrepen. Deze dosisbeperking wordt vastgesteld door de overheid die bevoegd is voor het toekennen van de vergunning, nadat de exploitant werd geraadpleegd; ze bedraagt een fractie van de limiet voor de effectieve dosis voor de personen van het publiek; ze heeft enkel betrekking op de blootstelling die verband houdt met de desbetreffende inrichting". Het FANC moet met andere woorden voor ieder geval afzonderlijk en met instemming van de exploitant het dosisniveau vaststellen. Nog steeds in dezelfde context bepaalt artikel 34.5 (van hetzelfde besluit) dat "de totale activiteit van de vloeibare radioactieve afvalstoffen die worden geloosd (...) zo laag gehouden (moet) worden als redelijkerwijze mogelijk is. Het Agentschap kan, via een algemene richtlijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, limieten opleggen voor de totale activiteit van de vloeibare radioactieve afvalstoffen, die binnen een bepaald tijdsbestek, door een bepaalde inrichting mogen worden geloosd". De precieze normen voor de lozing van afvalstoffen moeten bijgevolg voor iedere

ziekenhuisinstelling geval per geval worden vastgesteld. Het Agentschap moet dus over personeel beschikken om die normen samen met de ziekenhuizen vast te stellen. Artikel 35.3 (van hetzelfde besluit), ten slotte, bepaalt: “De meetprocedures en -technieken om de overeenkomst na te gaan met de vrijgaveniveaus bepaald in bijlage IB of in de vergunning, of om een nagenoeg volledig verval te waarborgen van radioactieve stoffen met een halveringstijd van minder dan zes maand, dienen conform te zijn met de richtlijnen die desgevallend door het Agentschap werden opgesteld of goedgekeurd. Elke vrijgave is onderworpen aan het akkoord van de dienst voor de fysische controle van de exploitant en verloopt overeenkomstig de gedetailleerde schriftelijke procedures die door deze worden uitgewerkt. Dit akkoord dient te worden bevestigd door de erkende instelling, voor zover een dergelijke vrijgave niet voorafgaandelijk werd goedgekeurd, in toepassing van dit reglement, voor hetzelfde materiaal en volgens dezelfde procedures”. Ook hier is het optreden van het Agentschap zeer belangrijk en wettigt zulks bijgevolg het bedrag van de retributies vastgesteld in de bijlage van het omstreden besluit”;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert dat het facultatieve karakter van een vergoeding niet eigen is aan een retributie, dat nagegaan moet worden wat de aard en de bedoeling is van de omstreden retributie, dat deze neerkomt op een bijdrage in de kosten gemaakt door de organisatie en het beheer van de dienst van bescherming tegen ioniserende stralingen, verzorgd door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, dat, krachtens artikel 12, § 1, van de voornoemde wet van 15 april 1994 de Koning bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit de vergoedingen mag vaststellen die geheven worden ten bate van het Agentschap, dat sommige opdrachten daarvan overeenstemmen met de “eenmalige” retributies terwijl andere, meer algemene opdrachten uitgevoerd worden dankzij de financiering via jaarlijkse retributies, zoals het beheer van de vergunningsregeling, de verschillende erkenningen en het permanente toezicht uitgeoefend ten aanzien van iedere instelling afzonderlijk, dat de opbrengst van de omstreden vergoeding niet bestemd wordt voor de financiering van een dienst van algemeen nut die niets te maken zou hebben met de toestand van de afzonderlijk genomen heffingsplichtigen, maar volledig aangewend wordt voor de financiering van de opdrachten van het Agentschap, dat de omstreden vergoeding overeenstemt met de kostprijs van de dienst die verzorgd wordt door het Agentschap ten behoeve van iedere heffingsplichtige, dat het bestreden koninklijk besluit voorziet in een mechanisme van jaarlijkse evaluatie van het bedrag van de retributies in het licht van de kostprijs van de dienst, dat dit besluit het Agentschap verplicht jaarlijks voor de totaliteit van de in de bijlagen opgesomde

rubrieken, een overzicht op te stellen van het totaal van de retributies geïnd in het voorbije jaar, en van de in het voorgaande jaar gemaakte kosten, met inbegrip van de indirecte kosten”, wat de Minister in staat stelt de bedragen vastgesteld in de artikelen 2, 3 en 4 van het besluit te evalueren en eventueel aan de Ministerraad, aanbevelingen te formuleren tot aanpassing ervan en dat dat mechanisme enkel tot doel heeft een effectief en dus redelijk verband te handhaven tussen de kosten van de dienst geleverd door het Agentschap en het bedrag van de retributies; dat de verwerende partij in subsidiaire orde vraagt dat in casu toepassing zou worden gemaakt van artikel 14ter van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, gezien de talrijke toepassingen die van het bestreden koninklijk besluit zijn gemaakt sedert de inwerkingtreding ervan op 1 september 2001; dat ze aanvoert dat, indien dat niet geschiedt, de financiële situatie van het Agentschap ernstig verstoord zou worden, wat zware gevolgen zou hebben voor de veiligheid en de volksgezondheid;

Overwegende dat een retributie de tegenprestatie is voor een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige, terwijl een heffing die gezagshalve door de in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet bedoelde overheden is opgelegd en die niet van die aard is, als een belasting moet worden aangemerkt;

Overwegende dat de verwerende partij nalaat aan te tonen dat de jaarlijkse retributie die bij het bestreden koninklijk besluit ten laste wordt gelegd van een inrichting van klasse II en in het bijzonder van een in-vivolaboratorium, effectief de tegenprestatie vormt van een dienst verleend door de overheid aan zulk een afzonderlijk beschouwde inrichting; dat de taken die aan de lidstaten en de bevoegde overheden opgedragen worden bij artikel 8 van richtlijn 97/43 Euratom van de Raad van 30 juni 1997 betreffende de bescherming van personen tegen de gevaren van ioniserende straling in verband met medische blootstelling, genoemd door de verwerende partij in haar memorie van antwoord, opdrachten van openbare dienst zijn die aan het Agentschap toevertrouwd zijn in het belang van de bevolking en van iedere persoon die blootgesteld wordt aan ioniserende stralingen, en niet uitsluitend, of op zijn minst in de eerste plaats, in het belang van de betrokken inrichtingen, en inzonderheid van de in-vivolaboratoria; dat zulks ook het geval is voor het vaststellen van de dosisbeperkingen, die krachtens artikel 20.1.1.1.b door het Agentschap als algemene regel kunnen worden opgelegd voor elke bron, handeling of taak vermeld in het algemeen reglement;

Overwegende dat de verwerende partij evenmin aantoonde dat het bedrag van de jaarlijkse retributie, namelijk 1.270,16 euro, evenredig zou zijn met de kostprijs van de dienst verleend aan de afzonderlijk beschouwde in-vivolaboratoria; dat de processtukken overigens wat dat betreft niet meer duidelijkheid verschaffen; dat in stuk nr. 6 immers de in het vooruitzicht gestelde bedragen staan, dat stuk nr. 8 een algemene uiteenzetting bevat van de opdrachten van het Agentschap, een raming van de financiële noden ervan en een tabel waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de retributies geïnd overeenkomstig de vorige regeling en die welke geïnd worden overeenkomstig de in het vooruitzicht gestelde regeling, en dat stuk nr. 9 de notulen zijn van een vergadering van de vertegenwoordigers van de verenigingen van artsen en tandartsen, tijdens welke het evenwicht tussen de verschillende contribuanten ter sprake is gebracht, het evenwicht tussen de prestaties en de retributies en het doeltreffend gebruik van de geïnde bedragen, de procedures voor de controle van het beheer en het invoeren van een analytische boekhouding, waarbij de verwerende partij toegeeft dat de retributies “op abstracte wijze zijn vastgesteld”; dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State bovendien, in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, niet in staat is geweest na te gaan of het bedrag van de voorgeschreven vergoeding in verhouding stond tot de verleende dienst, maar zich ertoe heeft bepaald bij wijze van algemene opmerking eraan te herinneren dat “kenmerkend voor retributies is dat ze de geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, eensdeels, en dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de waarde van de bewezen dienst en het bedrag van de gevorderde retributie, anderdeels”, dat bij gemis van een zodanige verhouding “de retributie haar vergoedend karakter (zou) verliezen en van fiscale aard (zou) worden”, en dat het “meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie (zijn), die verantwoordt dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen”, waarbij ze voorts stelt dat “de Raad van State (...) zich, bij gebrek aan kennis van de feitelijke gegevens, niet (kan) uitspreken over de vraag of de in het ontwerp vastgestelde bedragen in overeenstemming zijn met de hiervóór aangehaalde principes die het opleggen van een retributie beheersen”;

Overwegende dat artikel 12, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 15 april 1994 het volgende bepaalt:

“ De Koning kan bij een in Ministerraad overlegd besluit bepalen dat vergoedingen worden geheven : 1/ ten bate van het Agentschap om alle bestuurs-, controle- of toezichtskosten en investeringskosten te dekken (...);

dat artikel 31, vijfde lid, van dezelfde wet het volgende bepaalt:

“ Alle kosten en investeringen verbonden aan de activiteiten van het Agentschap komen ten laste van de maatschappijen, instellingen of personen waarvoor prestaties worden verricht, binnen de grenzen bepaald in artikel 12 van deze wet”;

dat deze wetsbepalingen de Koning niet machtigen vergoedingen vast te stellen onder de naam retributies, waarvan de bedragen niet overeenstemmen met diensten verleend aan de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtigen, en meer in het bijzonder aan de in-vivolaboratoria; dat het tweede middel en het derde onderdeel van het derde middel gegrond zijn;

Overwegende dat het niet nodig is de overige middelen van het verzoekschrift te onderzoeken, die niet tot een ruimere nietigverklaring kunnen leiden;

Overwegende dat, wat betreft het verzoek om het voornoemde artikel 14ter toe te passen, het herstel van de wettigheid in geschillen van machtsoverschrijding in de regel neerkomt op de nietigverklaring ab initio van het bestreden reglement of van het bestreden besluit; dat de wetgever met de invoeging van een artikel 14ter in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de afdeling Administratie in staat heeft wil stellen in sommige gevallen de strengheid van deze straf af te zwakken door “bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan (te wijzen) welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt”; dat de mogelijkheid die haar aldus is gegeven, volgens de bewoordingen van artikel 14ter zelf, alleen geldt voor verordeningen; dat ze deze mogelijkheid met wijsheid en omzichtigheid moet hanteren wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid; dat de verwerende partij in casu niet aantoonde dat dat hier het geval is; dat de financiële moeilijkheden waarvan ze gewag maakt, zonder te stellen dat deze onoverkomelijk zijn, op zich niet voldoende zijn om te wettigen dat de vernietiging van de onregelmatige bepalingen van het bestreden koninklijk besluit niet met terugwerkende kracht zou geschieden; dat er bijgevolg geen grond is om het verzoek dat de verwerende partij in haar laatste memorie heeft geformuleerd, in te willigen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden de artikelen 2 en 7 van het koninklijk besluit van 24 augustus 2001 tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen, voor zover ze betrekking hebben op de jaarlijkse retributies opgenomen als bijlage in Tabel I - “Bedragen van de jaarlijkse retributies” - voor zover deze enerzijds betrekking heeft op artikel 3.1 b) van het algemeen reglement, “Inrichtingen van klasse 2”, bedrag van 51.238 BEF, 1270,16 euro, en anderzijds op artikel 51.7 van het algemeen reglement, “Deskundigen in de medische stralingsfysica”, bedrag van 5.124 BEF, 127,02 euro.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op acht november tweeduizend zes, door:

Mevr. WILLOT-THOMAS
de HH. LEWALLE,
NIHOUL,
Mevr. SCHMITZ,

kamervoorzitter,
staatsraad,
staatsraad,
griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

V. SCHMITZ

M.-L. WILLOT-THOMAS

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.