

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 maart 1998 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van het tarief en de betalingswijze van de retributies geheven overeenkomstig de reglementering betreffende de ioniserende stralingen", heeft op 21 april 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 16 mars 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le tarif et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants", a donné le 21 avril 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de retributies vast te stellen die ter uitvoering van artikel 12, § 1, van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, kunnen worden geheven ten bate van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna : het FANC) en ten bate van de Staat (artikelen 2 tot 9). Het ontwerp bepaalt voorts de wijze van betaling van die retributies en de tijdstippen waarop sommige ervan vereffend moeten worden (artikelen 10 en 11).

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 25 mei 1982 betreffende de heffing van retributies bij toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen (artikel 12).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit de omstandigheid dat het voornoemde artikel 12, § 1, van de wet van 15 april 1994 de bevoegdheid tot het vaststellen van het "tarief" van de bedoelde vergoedingen aan de Koning heeft opgedragen, volgt dat de wetgever die vergoedingen heeft aangemerkt als retributies.

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. Bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden. Het is meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoorden dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen.

Het voorgaande heeft o.m. voor gevolg dat opdat het FANC de begunstigde zou kunnen zijn van de vergoeding voor een gepresteerde dienst, het effectief die dienst moet verlenen.

De gemachtigde van de regering heeft te dezen verklaard dat de diensten waarvoor de retributies de vergoeding zijn, nog steeds gepresteerd worden door de Dienst voor Bescherming tegen Ioniserende Stralingen van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, en de Dienst voor Technische Veiligheid van Kerninstallaties van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1).

Zoals het ontwerp is geredigeerd, zullen de retributies bedoeld in de artikelen 2 tot 7 verschuldigd zijn voor de aanvragen die ingediend worden vanaf de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking van het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 13) en de retributie bedoeld in artikel 8 vanaf 1 januari 1998 (zie artikel 14).

(1) Dit geschiedt in afwachting dat de bepalingen met betrekking tot de materiële bevoegdheden van het FANC (artikelen 14 e.v. van de wet van 15 april 1994) uitgevoerd zullen worden en in werking zullen treden.

Uit wat voorafgaat volgt echter dat in zoverre de taken nog worden uitgevoerd door de Dienst voor Bescherming tegen Ioniserende Stralingen en de Dienst voor Technische Veiligheid van Kerninstallaties, de overeenkomstige retributies alleen voor rekening van de Staat kunnen worden geheven.

Het merendeel van de bepalingen van het ontworpen besluit kan dan ook pas uitwerking hebben vanaf het ogenblik waarop het FANC alle materiële bevoegdheden effectief uitoefent (1).

De door de gemachtigde van de regering gegeven verantwoording voor een vroegere inwerkingstelling (m.n. de voorbereidende werkzaamheden van het FANC voor de uitvoering van de opdrachten en de afwezigheid van enig verschil voor de retributieplichtigen) is te dezen niet relevant. Evenmin

-
- (1) Eventueel kan artikel 9, dat betrekking heeft op retributies ten bate van de Staat, onmiddellijk in werking treden. De aandacht wordt er evenwel op gevestigd dat luidens artikel 52, tweede lid, van de wet van 15 april 1994, de koninklijke besluiten genomen krachtens de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, van toepassing blijven zolang zij niet gewijzigd of opgeheven worden krachtens de wet van 15 april 1994. Aangezien artikel 9 van het ontwerp de praktisch letterlijke overname is van artikel 8bis van het koninklijk besluit van 25 mei 1982 betreffende de heffing van retributies bij toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen, en mede gelet op de opmerking bij de artikelen 12 en 14, is er geen reden artikel 9 eerder dan de andere bepalingen van het ontwerp in werking te doen treden, en verdient het integendeel aanbeveling de nieuwe regeling in haar geheel op éénzelfde ogenblik in werking te doen treden.

.../...

kan ingestemd worden met zijn voorstel om alleen de inwerkingtreding van de eenmalig verschuldigde retributies (artikelen 2 tot 7) uit te stellen, en voor de jaarlijks verschuldigde retributies (artikel 8) de onmiddellijke inwerkingtreding te behouden.

De conclusie is dus dat de inwerkingtreding van het ontwerp besluit helemaal afgestemd moet worden op de datum waarop het FANC alle materiële bevoegdheden effectief zal uitoefenen.

2. De Raad van State is bij gebrek aan kennis van de feitelijke gegevens niet bij machte uit te maken of de in het ontwerp vastgestelde bedragen in overeenstemming zijn met de hiervóór aangehaalde principes die het opleggen van een retributie beheersen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef verwijze men inzonderheid naar artikel 12, § 1, van de wet van 15 april 1994.

2. In het derde lid schrijve men "12 januari 1998" in plaats van "12 januari 1997".

3. Het zesde lid van de aanhef is overbodig en moet derhalve weggelaten worden.

.../...

Artikel 9

De verwijzing naar artikel 12 van de genoemde wet van 14 (lees : 15) april 1994 is onduidelijk.

Volgens de gemachtigde van de regering kan er verwezen worden naar artikel 72 van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende het Algemeen Reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

Het is evenwel correcter te verwijzen naar de maatregelen bedoeld in artikel 12, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 15 april 1994.

Artikel 10

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijve men "... rekenplichtige belast met de inning van de retributies ..." in plaats van "... rekenplichtige belast met de inning de retributies ...".

2. Het bepaalde in het tweede lid is een (niet volledig overeenstemmende) herhaling van artikel 12, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 15 april 1994.

.../...

Dit lid moet derhalve weggelaten worden.

Artikel 12

Gelet op algemene opmerking 1 kan het volstaan het koninklijk besluit van 25 mei 1982 betreffende de heffing van retributies bij toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen in zijn geheel op te heffen. Men vulle ook de tekst aan met het volledige opschrift van dat besluit.

Artikel 13

Gelet eveneens op algemene opmerking 1 dient dit artikel weggelaten te worden.

Artikel 14

Men stemme de datum van de inwerkingtreding af op de datum waarop het FANC alle materiële bevoegdheden effectief overgenomen zal hebben (zie algemene opmerking 1).

.../...

Artikel 15

Aangezien het ontwerp ook wordt voorgedragen en medeondertekend door de Minister van Economie, moet deze Minister ook mede belast worden met de uitvoering van het besluit.

Men vulle artikel 15 in die zin aan.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à fixer les redevances pouvant être perçues au profit de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (dénommée ci-après l'AFCN) et au profit de l'Etat en exécution de l'article 12, § 1er, de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (articles 2 à 9) . Le projet fixe en outre le mode de versement de ces redevances ainsi que les dates auxquelles certaines d'entre elles doivent être liquidées (articles 10 et 11).

Le projet est destiné à remplacer l'arrêté royal du 25 mai 1982 relatif à l'établissement de redevances en application de la réglementation concernant les radiations ionisantes (article 12).

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il résulte du fait que l'article 12, § 1er, précité de la loi du 15 avril 1994 a confié au Roi le pouvoir de fixer le "tarif" des rétributions concernées que le législateur a considéré ces rétributions comme des redevances.

Ce qui caractérise la redevance, c'est qu'elle constitue une rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu, d'une part, et qu'il existe une proportion

.../...

raisonnable entre la valeur du service fourni et le montant de la redevance exigée, d'autre part. A défaut d'une telle proportion, la redevance perdrait son caractère de rétribution et prendrait un caractère fiscal. C'est notamment ce caractère de rétribution et l'exigence de la proportion raisonnable entre le service fourni et la redevance exigée qui justifient que la fixation du montant de la redevance soit confiée au pouvoir exécutif.

Il résulte notamment des observations ci-dessus que pour pouvoir bénéficier d'une redevance résultant d'un service fourni, l'AFCN doit effectivement assurer ce service.

A ce propos, le délégué du gouvernement a déclaré que les services dont les redevances constituent la rétribution, étaient toujours assurés par le Service de protection contre les radiations ionisantes du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, ainsi que par le Service de la sécurité technique des installations nucléaires du ministère de l'Emploi et du Travail (1).

Tel qu'il est rédigé, le projet prévoit que les redevances visées aux articles 2 à 7 sont dues pour les demandes introduites à partir du 1er jour du mois suivant la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge (article 13) et la redevance visée à l'article 8, à partir du 1er janvier 1998 (article 14).

(1) Ceci dans l'attente de l'exécution et de l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux compétences matérielles de l'AFCN (articles 14 et suivants de la loi du 15 avril 1994).

Il résulte toutefois des considérations qui précèdent que, dans la mesure où les tâches sont encore assumées par le Service de protection contre les radiations ionisantes et le Service de la sécurité technique des installations nucléaires, les redevances correspondantes ne peuvent être perçues que pour le compte de l'Etat.

La majeure partie des dispositions de l'arrêté en projet ne pourront dès lors produire leurs effets qu'à partir du moment où l'AFCN exercera effectivement toutes les compétences matérielles (1).

Les explications données par le délégué du gouvernement pour justifier une mise en vigueur plus rapprochée (à savoir les travaux de l'AFCN préparatoires à l'exécution des missions et l'absence de toute différence pour les redevables des rétributions) ne sont pas pertinentes en l'espèce. Il n'est pas possible non

(1) L'article 9, qui porte sur les redevances en faveur de l'Etat, peut éventuellement entrer en vigueur immédiatement. Toutefois, il y a lieu de noter qu'en vertu de l'article 52, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1994, les arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes restent applicables tant qu'ils n'ont pas été modifiés ou abrogés en vertu de la loi du 15 avril 1994. Puisque l'article 9 du projet reproduit presque littéralement l'article 8bis de l'arrêté royal du 25 mai 1982 relatif à l'établissement de redevances en application de la réglementation concernant les radiations ionisantes, et compte tenu notamment de l'observation formulée au sujet des articles 12 et 14, il n'y a pas de raison de mettre en vigueur l'article 9 avant les autres dispositions du projet, et il se recommande plutôt de prévoir que la nouvelle réglementation entrera en vigueur dans son intégralité à une date unique.

plus d'adhérer à la proposition qu'il a faite de reporter seulement l'entrée en vigueur des redevances uniques (articles 2 à 7) et de maintenir l'entrée en vigueur immédiate des redevances dues annuellement (article 8).

Il faut en conclure que l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet doit être mise en parfaite concordance avec la date à laquelle l'AFCN exercera effectivement toutes les compétences matérielles.

2. N'ayant pas connaissance des éléments de fait, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de déterminer si les montants fixés dans le projet sont conformes aux principes précités régissant l'imposition d'une redevance.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il y a lieu de faire notamment référence à l'article 12, § 1er, de la loi du 15 avril 1994.

2. Au troisième alinéa, il convient d'écrire "12 janvier 1998" au lieu de "12 janvier 1997".

3. Le sixième alinéa du préambule est superflu et doit donc être omis.

.../...

Article 9

La référence à l'article 12 de la loi précitée du 14 (lire : 15) avril 1994 n'est pas claire.

Selon le délégué du gouvernement, il peut être fait référence à l'article 72 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes.

Il serait cependant plus correct de faire référence aux mesures prévues à l'article 12, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 15 avril 1994.

Article 10

1. A l'alinéa 1er, il convient de remplacer dans le texte néerlandais "... rekenplichtige belast met de inning de retributies ..." par "... rekenplichtige belast met de inning van de retributies ...".

2. La disposition de l'alinéa 2 constitue une répétition (dont la correspondance n'est pas intégrale) de l'article 12, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 avril 1994.

Cet alinéa doit par conséquent être omis.

.../...

Article 12

Compte tenu de l'observation générale 1, il peut suffire de prévoir l'abrogation complète de l'arrêté royal du 25 mai 1982 relatif à l'établissement de redevances en application de la réglementation concernant les radiations ionisantes. Il y a également lieu de compléter le texte en y ajoutant l'intitulé complet de cet arrêté.

Article 13

Eu égard à la même observation générale 1, cet article doit être omis.

Article 14

Il convient d'aligner la date de l'entrée en vigueur sur celle à laquelle l'AFCN aura effectivement pris en charge toutes les compétences matérielles (cf. observation générale 1).

Article 15

Le projet étant également proposé et contresigné par le Ministre de l'Economie, celui-ci doit également être associé à l'exécution de l'arrêté.

Il convient de compléter l'article 15 en ce sens.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER