

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 41.755/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 november 2006 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering op het ontwerp van programmawet (I) (wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze kerncentrales), heeft op 28 november 2006 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door het feit dat op 14 november 2006 de Europese Commissie besliste om de fusie tussen Suez en Gaz de France onder voorwaarden toe te laten. Deze beslissing heeft voor gevolg dat zeer dringend een nieuwe regeling diende uitgewerkt te worden voor wat betreft het beheer van de nucleaire provisies nodig voor de ontmanteling van de Belgische kerncentrales en het beheer van de in België bestraalde splijtstoffen".

\*

\*      \*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond <sup>(1)</sup> alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

\*      \*

### BEVOEGDHEID

3. Krachtens het ontworpen artikel 14, § 7, eerste lid (artikel X+11, 3), van het amendement), stelt de Commissie voor nucleaire voorzieningen een lijst op van rechtspersonen, andere dan "kernexploitanten" (lees: exploitanten van kernenergie), en van projecten, ten behoeve waarvan, met het oog op het toekennen van leningen, een bedrag wordt voorbehouden van 10 % van het deel van ten minste 25 % van het totaal van

---

<sup>(1)</sup> Aangezien het om een amendement op een ontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

de voorzieningen dat niet het voorwerp mag uitmaken van leningen aan "kernexploitanten". De genoemde lijst kan worden aangepast door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor nucleaire voorzieningen (ontworpen artikel 14, § 7, derde lid).

In de toelichting bij dit artikel wordt met betrekking tot de genoemde projecten gewag gemaakt van "projecten die leiden tot energiebesparing en hernieuwbare energie". Te dien aanzien moet evenwel worden herinnerd aan de bevoegdheid van de gewesten inzake de nieuwe energiebronnen, met uitzondering van die welke verband houden met kernenergie (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en inzake het rationeel energieverbruik (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van die wet). Gelet op het beginsel dat de financiering van een beleid slechts kan worden geregeld door de ten aanzien van dat beleid bevoegde overheid <sup>(2)</sup>, staat het niet aan de federale overheid te bepalen dat het in het ontworpen artikel 14, § 7, bedoelde bedrag onder meer moet worden voorbehouden aan leningen ten behoeve van projecten die leiden tot "energiebesparing en hernieuwbare energie".

#### ALGEMENE OPMERKING

4. De Commissie voor nucleaire voorzieningen is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, die een ingrijpende (bindende) advies- en beslissingsbevoegdheid heeft. Gelet op de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken minister verdient het aanbeveling te voorzien in een sluitend toezichtsmechanisme op de openbare instelling. Te dezen kan worden getwijfeld dat zulks het geval is, nu het beroepsmechanisme bedoeld in artikel 6 van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestaand in deze kerncentrales, slechts op gang kan worden gebracht door de kernprovisievennootschap, en het bijgevolg van die vennootschap afhangt of er vanwege de hogere overheid toezicht kan worden uitgeoefend op de handelingen van de genoemde commissie. De stellers van

---

<sup>(2)</sup> Zie o.m. advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de N.M.B.S." (*Parl. St.*, Kamer, 2001-02, nr. 50-1463/1).

het amendement doen er goed aan zich te beraden of het toezicht op de commissie niet dient te worden versterkt <sup>(3)</sup>.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel X+6

5. Mede gelet op het ontworpen artikel 5, § 1, van de wet van 11 april 2003 en op het te wijzigen artikel 5, § 2, van die wet, waarin slechts gewag wordt gemaakt van het verlenen van adviezen en het uitoefenen van controle, rijst de vraag met betrekking tot welke aangelegenheden de Commissie voor nucleaire voorzieningen "besluiten" <sup>(4)</sup> neemt. Zulks dient te worden verduidelijkt.

Voorts is het niet duidelijk waarin het verschil is gelegen tussen de "adviezen" en de "besluiten", nu beiden de kernprovisievennootschap binden.

#### Artikel X+9

6. Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State, mede gelet op het grote aantal adviesaanvragen die aanhangig zijn gemaakt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geen diepgaand onderzoek kunnen wijden aan de kwalificatie van de in het ontworpen artikel 9, eerste lid, bedoelde bijdrage.

Die verplichte bijdrage in hoofde van de kernprovisievennootschap voor de financiering van de werkings- en secretariaatskosten en van de adviezen en studies gevraagd door de Commissie voor nucleaire voorzieningen, die wordt doorgerekend aan

---

<sup>(3)</sup> Thans is enkel in een informatieverplichting voorzien (artikel 8, § 1, van de wet van 11 april 2003) en in de goedkeuring van de begroting van de commissie door de minister die de energie onder zijn bevoegdheid heeft (ontworpen artikel 9, derde lid - artikel X+9 van het amendement).

<sup>(4)</sup> In de Nederlandse tekst vervange men "besluiten" door "beslissingen" aangezien in beginsel geen reglementaire bevoegdheid kan worden opgedragen aan de Commissie.

de "kernexploitanten" en de in artikel 24, § 1, van de wet van 11 april 2003 bedoelde vennootschappen, lijkt geen retributie te zijn, nu het, in acht genomen de taken van de genoemde commissie, niet lijkt te gaan om een geldelijke vergoeding van een ten voordele van een individueel beschouwde heffingsplichtige verleende dienst die evenredig is met die dienst <sup>(5)</sup>. Die vaststelling wordt versterkt door het gebruik van het criterium (het aandeel dat de ondernemingen waaraan de bijdrage wordt doorgerekend, hebben in de industriële productie van elektriciteit door splijting van kernbrandstoffen) om de doorrekening van de bijdrage te regelen aan die ondernemingen (de "kernexploitanten" en de in het ontworpen artikel 24, § 1, bedoelde vennootschappen).

De bijdrage lijkt daarentegen wel te kunnen worden gekwalificeerd als een belasting, nu ze kan worden beschouwd als een gezagshalve opgelegde heffing om in overheidsuitgaven te voorzien, waarbij erop gewezen dient te worden dat een heffing haar karakter van belasting niet verliest doordat ze wordt bestemd voor een welbepaalde uitgave <sup>(6)</sup>. In dit verband moet worden gewezen op het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken, waaruit onder meer voortvloeit dat het bepalen van de hoogte van de belasting niet aan de Koning kan worden overgelaten, wat in het ontworpen artikel 9, eerste lid, het geval is doordat aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend jaarlijks het maximum te bepalen van de in aanmerking komende kosten.

7. In het ontworpen artikel 9, eerste lid, eerste volzin, wordt verwezen naar, onder meer, de "studies gevraagd door de Commissie voor nucleaire voorzieningen krachtens artikel 7, § 3". In die laatste bepaling wordt evenwel geen gewag gemaakt van "studies". Er dient derhalve te worden verduidelijkt welke studies worden bedoeld.

---

<sup>(5)</sup> Arbitragehof, nr. 64/95, 13 september 1995, B.13; Arbitragehof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.3.4; Arbitragehof, nr. 21/97, 17 april 1997, B.4.3; Arbitragehof, nr. 34/97, 12 juni 1997, B.7.4; Arbitragehof, nr. 128/2001, 18 oktober 2001, B.6; Arbitragehof, nr. 164/2003, 17 december 2003, B.8.4.1; Arbitragehof, nr. 186/2005, 14 december 2005, B.8.

<sup>(6)</sup> Arbitragehof, nr. 21/97, 17 april 1997, B.4.4; Arbitragehof, nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.7.1 en B.7.2.

8. Er is een overlapping tussen het eerste en het tweede lid van het ontworpen artikel 9. Die leden sporen overigens niet met elkaar. Die incoherentie dient te worden weggewerkt.

#### Artikel X+11

9. Uit het gebruik van de woorden "minstens vijftientig percent van het totaal van de voorzieningen" in de inleidende zin van het ontworpen artikel 14, § 5, eerste lid (artikel X+11, 2), van het amendement), lijkt voort te vloeien dat de Koning, in de uitoefening van de Hem bij het ontworpen artikel 14, § 1, tweede lid (artikel X+11, 1), van het amendement), verleende bevoegdheid, het aldaar vermelde percentage van 75 % enkel kan verminderen. Zo zulks effectief in de bedoeling ligt, dient de laatstgenoemde bepaling in die zin te worden geredigeerd. Zo niet, dient de eerstgenoemde bepaling te worden aangepast.

#### Artikel X+12

10. Van zodra een eigenlijke bijdrageplicht wordt ingevoerd in hoofde van de in het ontworpen artikel 24, § 1, bedoelde vennootschappen, wat lijkt voort te vloeien uit het ontworpen artikel 24, § 2, kan het bepalen van de omvang van die plicht niet worden geregeld in overeenkomsten die deze vennootschappen sluiten met de betrokken exploitant, maar dient ze in het ontwerp zelf te worden bepaald, of dient minstens in een mechanisme voor het bepalen van die bijdrage te worden voorzien voor het geval de betrokken partijen niet tot overeenstemming komen. Het ontworpen artikel 24 dient derhalve te worden aangepast.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                         |                                     |
|----------|-------------------------|-------------------------------------|
| de Heren | D. ALBRECHT,            | kamervoorzitter,                    |
|          | J. SMETS,<br>B. SEUTIN, | staatsraden,                        |
|          | J. VELAERS,             | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,         | griffier.                           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 41.755/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 27 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement sur le projet de loi-programme (I) (modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissibles irradiées dans ces centrales), a donné le 28 novembre 2006 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door het feit dat op 14 november 2006 de Europese Commissie besliste om de fusie tussen Suez en Gaz de France onder voorwaarden toe te laten. Deze beslissing heeft voor gevolg dat zeer dringend een nieuwe regeling diende uitgewerkt te worden voor wat betreft het beheer van de nucleaire provisies nodig voor de ontmanteling van de Belgische kerncentrales en het beheer van de in België bestraalde splijtstoffen".

\*

\* \*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique <sup>(1)</sup> et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

\* \*

### COMPÉTENCE

3. En vertu de l'article 14, § 7, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet (article X+11, 3), de l'amendement), la Commission des provisions nucléaires établit une liste de personnes morales, autres que les "exploitants nucléaires" (lire: exploitants d'énergie nucléaire), et de projets, pour lesquels un montant représentant 10 % de la partie de 25 % au moins du montant total des provisions qui ne peut faire l'objet de prêts aux "exploitant nucléaires" est réservé en vue de l'octroi de prêts. Cette liste peut être adaptée par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission des provisions nucléaires (article 14, § 7, alinéa 3, en projet).

---

<sup>(1)</sup> S'agissant d'un amendement à un projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

Le commentaire de cet article fait mention, à propos des projets précités, de "projets concernant les économies d'énergie et l'énergie renouvelable". Il faut toutefois rappeler à cet égard la compétence des régions en matière de sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire (article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 1<sup>er</sup>, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 1<sup>er</sup>, h), de cette loi). Eu égard au principe selon lequel le financement d'une politique ne peut être réglé que par l'autorité compétente pour cette politique <sup>(2)</sup>, il ne revient pas à l'autorité fédérale de déterminer que le montant visé à l'article 14, § 7, en projet, doit notamment être réservé à des prêts consentis en faveur de projets concernant "les économies d'énergie et l'énergie renouvelable".

#### OBSERVATION GÉNÉRALE

4. La Commission des provisions nucléaires est un organisme public doté de la personnalité juridique qui dispose d'une compétence d'avis et de décision (contraignante) importante. Vu la responsabilité politique du ministre concerné, il est recommandé de prévoir un mécanisme adéquat de contrôle de l'organisme public. Il est douteux que tel soit le cas en l'espèce puisque le mécanisme de recours, visé à l'article 6 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales, ne peut être activé que par la société de provisionnement nucléaire et que c'est par conséquent cette société qui décide si l'autorité supérieure peut exercer un contrôle sur les actions de la commission visée. Les auteurs de l'amendement seraient bien avisés d'examiner s'il ne faudrait pas renforcer le contrôle à exercer sur la commission <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Voir notamment l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur un projet devenu la loi du 22 mars 2002 "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B." (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-02, n° 50-1463/1).

<sup>(3)</sup> Actuellement, seul une obligation d'information (article 8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 2003) et l'approbation du budget de la commission par le ministre qui a l'énergie dans ses attributions (article 9, alinéa 3, en projet - article X+9 de l'amendement) sont prévues.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article X+6

5. Vu notamment l'article 5, § 1<sup>er</sup>, en projet, de la loi du 11 avril 2003 et l'article 5, § 2, à modifier, de cette loi, qui ne mentionne que les missions en matière d'avis et de contrôle, la question se pose de savoir quelles sont les matières dans lesquelles la Commission des provisions nucléaires prend des décisions <sup>(4)</sup>. Il conviendrait de le préciser.

En outre, on n'aperçoit pas la différence entre les "avis" et les "décisions", dès lors que les uns et les autres lient la société de provisionnement nucléaire.

### Article X+9

6. Dans le temps qui lui a été imparti et compte tenu notamment du nombre important de demandes d'avis dont il est saisi en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de ses lois coordonnées, le Conseil d'État n'a pas pu examiner attentivement la qualification de la contribution visée à l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet.

---

<sup>(4)</sup> Dans le texte néerlandais, on remplacera "besluiten" par "beslissingen", dès lors qu'aucun pouvoir réglementaire ne peut, en principe, être confié à la Commission.

La contribution obligatoire à charge de la société de provisionnement nucléaire pour le financement des frais de fonctionnement et de secrétariat ainsi que des avis et études demandés par la Commission des provisions nucléaires, et qui est portée en compte aux "exploitants nucléaires" et aux sociétés visées à l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 2003, ne paraît pas être une redevance, dès lors que, compte tenu des missions de la commission précitée, il ne s'agit pas, semble-t-il, de la rémunération pécuniaire d'un service rendu au redevable considéré individuellement et proportionnée à ce service <sup>(5)</sup>. Cette constatation est renforcée par l'utilisation du critère (la quote-part que les entreprises qui doivent payer la contribution ont dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires) pour régler la refacturation de cette contribution à ces entreprises (les "exploitants nucléaires" et les sociétés visées à l'article 24, § 1<sup>er</sup>, en projet).

En revanche, la contribution semble plutôt pouvoir être qualifiée d'impôt, dès lors qu'elle peut être regardée comme un prélèvement imposé d'autorité pour couvrir les dépenses publiques, étant entendu qu'un prélèvement ne perd pas son caractère d'impôt par le fait qu'il est destiné à couvrir une dépense spécifique <sup>(6)</sup>. À ce propos, l'attention doit être attirée sur le principe de légalité en matière fiscale, dont il découle, notamment, que le soin de déterminer le montant de l'impôt ne peut pas être laissé au Roi, alors que tel est le cas à l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, dans la mesure où il habilite le Roi à fixer annuellement le montant maximum des frais admissibles.

7. L'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, en projet, fait référence, notamment, aux "études demandé(e)s par la Commission des provisions nucléaires en vertu de l'article 7, § 3". Or, cette disposition ne fait pas mention d'"études". Il y a lieu de préciser dès lors de quelles études il s'agit.

---

<sup>(5)</sup> Cour d'arbitrage, n° 64/95, 13 septembre 1995, B.13; Cour d'arbitrage, n° 87/95, 21 décembre 1995, B.3.4; Cour d'arbitrage, n° 21/97, 17 avril 1997, B.4.3; Cour d'arbitrage, n° 34/97, 12 juin 1997, B.7.4; Cour d'arbitrage, n° 128/2001, 18 octobre 2001, B.6; Cour d'arbitrage, n°164/2003, 17 décembre 2003, B.8.4.1; Cour d'arbitrage, n°186/2005, 14 décembre 2005, B.8.

<sup>(6)</sup> Cour d'arbitrage, n° 21/97, 17 avril 1997, B.4.4; Cour d'arbitrage, n° 100/2003, 17 juillet 2003, B.7.1 et B.7.2.

8. Les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 9, en projet, se recoupent. Du reste, ces alinéas présentent des incompatibilités. On éliminera cette incohérence.

#### Article X+11

9. Il résulte, semble-t-il, de l'emploi des mots "au moins vingt-cinq pour cent du total des provisions" dans la phrase introductive de l'article 14, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet (article X+11, 2), de l'amendement), que le Roi, dans l'exercice du pouvoir qui Lui est conféré par l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en projet (article X+11, 1), de l'amendement), peut uniquement réduire le pourcentage de 75 % qui y est mentionné. Si telle est effectivement l'intention, il y aura lieu de rédiger la dernière disposition en ce sens. Dans le cas contraire, on adaptera la première disposition.

#### Article X+12

10. Dès lors que, comme il semble découler de l'article 24, § 2, en projet, une obligation de contribution proprement dite est imposée aux sociétés visées à l'article 24, § 1<sup>er</sup>, en projet, l'importance de cette obligation ne peut pas être réglée dans des conventions que ces sociétés concluent avec l'exploitant concerné, mais doit être fixée dans le projet lui-même, ou celui-ci doit à tout le moins prévoir un mécanisme visant à déterminer cette contribution pour le cas où les parties concernées n'arriveraient pas à un accord. On adaptera dès lors l'article 24 en projet.

-----

La chambre était composée de

|           |                         |                                         |
|-----------|-------------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | D. ALBRECHT,            | président de chambre,                   |
|           | J. SMETS,<br>B. SEUTIN, | conseillers d'État,                     |
|           | J. VELAERS,             | assesseur de la section de législation, |
| Madame    | A.-M. GOOSSENS,         | greffier.                               |

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section f.f.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT