

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.456/3
VAN 3 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 oktober 2011 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en werkingsmodaliteiten van de openbare Instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen op het vlak van de fondsen voor middellange en lange termijn’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Bij artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 is de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) opgericht. Ter uitvoering van die wetsbepaling is 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 genomen.

Bij de artikelen 178 tot 186 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I) zijn verscheidene wijzigingen aangebracht in artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 30 maart 1981 aan die wijzigingen aan te passen.

De ontworpen wijzigingen betreffen in hoofdzaak het Fonds op lange termijn, het Fonds op middellange termijn en het Lokaal Fonds, die bij de NIRAS zijn of worden opgericht ter

uitvoering van de genoemde wetsbepaling, en die respectievelijk dienen om de kosten en investeringen te dekken die noodzakelijk zijn om het radioactieve afval op te slaan en om bergingsinstallaties voor het radioactieve afval te bouwen, te exploiteren en te sluiten en er de institutionele controle van te verzekeren (Fonds op lange termijn)¹, om de kosten te dekken van de “bijbehorende voorwaarden” die tot doel hebben een maatschappelijk draagvlak te creëren voor de vestiging van een bergingsinstallatie (Fonds op middellange termijn)², en om een duurzame meerwaarde te creëren voor een lokale collectiviteit die bereid is om een bergingsinstallatie te huisvesten (Lokaal Fonds)³.

Het Fonds op lange termijn, dat geen rechtspersoonlijkheid heeft en ook niet is opgevat als een begrotingsfonds⁴, wordt gestijfd door retributies ten laste van de producenten van radioactief afval, die worden berekend op basis van de kosten die toe te schrijven zijn aan het respectieve afval van deze producenten.⁵

Het Fonds op middellange termijn, dat evenmin rechtspersoonlijkheid heeft en ook geen begrotingsfonds is, maar “een intern financieringsfonds beheerd door [de] NIRAS”⁶, wordt gestijfd door integratiebijdragen die geheven worden bij de producenten van radioactief afval⁷, en die te beschouwen zijn als belastingen⁸.

Het Lokaal Fonds is een fonds met rechtspersoonlijkheid in de vorm van een private stichting die, voor zover daarvan in artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 niet wordt afgeweken, onderworpen is aan de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Het wordt

¹ Artikel 179, § 2, 11°, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980.

² Artikel 179, § 2, 11°, zevende lid, van dezelfde wet.

³ Artikel 179, § 2, 16°, eerste lid, van dezelfde wet.

⁴ Zie ook de verklaring van de gemachtigde aangehaald in advies 47.015/1/V van de Raad van State, afdeling Wetgeving, van 4 augustus 2009 over een voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980”, dat mede geleid heeft tot de genoemde wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 bij de wet van 29 december 2010, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, (355), p. 357, noot 2.

⁵ Artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980.

⁶ Zie eveneens de verklaring van de gemachtigde aangehaald in het advies 47.015/1/V, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, p. 358.

⁷ Artikel 179, § 2, 11°, tiende lid, van dezelfde wet.

⁸ Zie genoemd advies 47.015/1/V, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, pp. 358-360.

opgericht door de NIRAS.⁹ De middelen van dit fonds komen voort uit het Fonds op middellange termijn.¹⁰

RECHTSGROND

1. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 16, § 1 (artikel 2 van het ontwerp) – Fonds op lange termijn

4. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe de artikelen 16 en 16bis van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 te vervangen (lees: artikel 16 te vervangen¹¹).

Het ontworpen artikel 16, § 1, heeft betrekking op het Fonds op lange termijn. Het bestaat uit vijf leden.

a. Ontworpen artikel 16, § 1, eerste lid

5. Volgens de gemachtigde wordt de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 16, § 1, eerste lid, geboden door artikel 179, § 2, 12°, van de wet van 8 augustus 1980. Bij deze laatste bepaling wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 179, § 2, 11°, van dezelfde wet, de financieringsvoorwaarden voor de activiteiten van de NIRAS te reglementeren (eerste lid). Deze delegatie heeft uitdrukkelijk niet tot doel de essentiële bestanddelen te bepalen van de integratiebijdrage die ten voordele van het Fonds op middellange termijn wordt geïnd (tweede lid).

5.1. In de eerste zin van het ontworpen artikel 16, § 1, eerste lid, wordt bepaald dat het Fonds op lange termijn wordt beheerd “overeenkomstig de bepalingen van de overeenkomsten gesloten tussen de [NIRAS] en de betrokken producenten”. Aldus wordt in die bepaling hernomen hetgeen thans is opgenomen in artikel 16bis, eerste lid, van het te wijzigen besluit. De vraag rijst of er voor een dergelijke bepaling wel een rechtsgrond is, mede gelet op de wijzigingen die artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 heeft ondergaan.

⁹ Artikel 179, § 2, 16°, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980.

¹⁰ Artikel 179, § 2, 16°, tweede lid, van dezelfde wet.

¹¹ Zie hierna, opmerking 20.

Reeds in advies 21.025/1/V van 26 juli 1991 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en werkingsmodaliteiten van de Openbare Instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen, heeft de Raad van State erop gewezen dat er problemen konden rijzen met betrekking tot de rechtsgrond voor (o.a.) de bepalingen inzake het beheer van het in artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 bedoelde fonds (het Fonds voor de financiering van de opdrachten op lange termijn).

Met de wet van 29 december 2010 zijn in artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 bepalingen ingevoegd met betrekking tot het Fonds op lange termijn. Sindsdien is het des te minder evident om aan te nemen dat de Koning op grond van de genoemde delegatie in artikel 179, § 2, 12°, van de wet van 8 augustus 1980 het beheer van het Fonds zou kunnen regelen. Er bestaat nu immers een uitdrukkelijke wettelijke regeling met betrekking tot het Fonds. Daarin is overigens niet voorzien in een beheer op grond van overeenkomsten tussen de NIRAS en de afvalproducenten. Er wordt integendeel bepaald dat het Fonds op lange termijn wordt opgericht door de NIRAS, ter financiering van zijn opdrachten op lange termijn (artikel 179, § 2, 11°, vierde lid). Bij gebreke van nadere bepalingen in de wet, moet hieruit worden afgeleid dat het Fonds wordt beheerd door de NIRAS zonder meer, niet door de NIRAS en de betrokken producenten.

De ontworpen eerste zin van het eerste lid van artikel 16, § 1, is dan ook niet in overeenstemming met de wet van 8 augustus 1980, en moet dus worden weggelaten.

5.2. In de tweede zin van het ontworpen artikel 16, § 1, eerste lid, wordt bepaald dat het Fonds desgevallend de kosten dekt na de in artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 bedoelde periode van 50 jaar. Ook deze zin herneemt een bepaling die thans reeds voorkomt in het te wijzigen besluit, namelijk in artikel 16, vierde lid, ervan. Er worden in het ontworpen artikel 16, § 1, geen andere kosten vermeld die het Fonds ten laste neemt.

Artikel 179, § 2, 11°, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt zelf op algemene wijze welke kosten het Fonds op lange termijn ten laste neemt, namelijk alle kosten en investeringen die noodzakelijk zijn om het radioactieve afval op te slaan en om bergingsinstallaties voor het radioactieve afval te bouwen, te exploiteren en te sluiten, en er de institutionele controle van te verzekeren, in overeenstemming met de vergunningen die uitgereikt zijn om deze activiteiten uit te voeren. Noch deze bepaling, noch het door de gemachtigde aangehaalde artikel 179, § 2, 12°, eerste lid, noch enige andere bepaling van de wet van 8 augustus 1980, bevat een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om nader te bepalen welke kosten door het Fonds worden gedekt.

De gemachtigde heeft in dit verband de volgende toelichting verstrekt:

“(…) le fonds à long terme a pour objet de couvrir tous les coûts et les investissements qui sont nécessaires en vue d’entreposer les déchets radioactifs et de construire, d’exploiter et de fermer des installations de dépôt final, ainsi que d’en assurer le contrôle institutionnel (article 179, § 2, 11°, 4ème alinéa, de la loi du 8 août 1980).

Les travaux préparatoires de la loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010 reprennent une liste non exhaustive de ces coûts (*Doc. Parl.*, [Chambre, n°] 53-0771/001, [pp. 131-132]).

La disposition qui consiste à prévoir explicitement que les coûts relatifs à la garantie cinquantenaire sont couverts par le fonds à long terme a été prévue par le Roi lors l’établissement de la première version de l’arrêté royal du 30 mars 1981. En prévoyant explicitement la couverture de ces coûts, cette disposition permet d’assurer une plus grande sécurité juridique, la survenance de ceux-ci étant, par nature, imprévisible (‘le cas échéant’).

Le texte en projet reprend cette disposition et assure la continuité des mécanismes de financement élaborés sur la base de la loi et de l’arrêté royal actuels. A cet égard, il faut observer que la loi du 29 décembre 2010 évoquée ci-dessus a notamment pour objet de procurer une base légale au fonds à long terme. Cela implique que l’arrêté royal soit adapté, la possibilité de créer un fonds à long terme étant, jusqu’au moment de l’adoption de cette loi, uniquement prévue à l’article 16 de celui-ci.”

Ervan uitgaande dat de in de ontworpen bepaling genoemde kosten behoren tot die welke zijn vermeld in artikel 179, § 2, 11°, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980¹², kan die bepaling worden genomen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de genoemde bepaling van de wet van 8 augustus 1980. De ontworpen bepaling dient dan wel te worden aangepast zodat duidelijk is dat het slechts gaat om één van de verschillende soorten kosten die door het Fonds worden gedekt.

¹² In de door de gemachtigde geciteerde memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 december 2010 wordt gewag gemaakt van “de vijftigjarige garantie bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981” (*Parl.St.*, Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, p. 132). De opsomming van kosten is louter exemplatief, zodat uit de uitdrukkelijke vermelding van de kosten verbonden met de garantieperiode van vijftig jaar niet *a contrario* mag worden afgeleid dat kosten die later opduiken, niet meer zouden behoren tot die welke door het Fonds op lange termijn gedekt worden.

b. Ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid

6. Volgens het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, worden de bedragen van de retributies die het Fonds stijven, berekend op basis van een referentieprogramma dat wordt opgesteld in overleg met de afvalproducenten. Er wordt voorts bepaald dat “deze bedragen worden berekend per categorie geconditioneerd afval, op basis van de kostprijs van de overeenstemmende diensten”, en dat “bij deze berekening (...) rekening [wordt] gehouden met de uitgaven nodig voor de uitvoering van de beschouwde verrichting”. Aldus wordt gedeeltelijk een bepaling overgenomen die thans reeds voorkomt in het te wijzigen besluit, namelijk in artikel 16, vierde lid, ervan.

6.1. Volgens de gemachtigde geeft de ontworpen bepaling uitvoering aan artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, “de leidende principes” vast te stellen die als basis dienen voor de raming van de kosten die toe te schrijven zijn aan het respectieve afval van de producenten van radioactief afval. Op basis van deze kosten worden de retributies berekend die deze producenten verschuldigd zijn, ter stijving van het Fonds op lange termijn.

Artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt voorts dat “de waarden van deze leidende principes, alsook bepaalde modaliteiten voor het stijven van het fonds op lange termijn”, in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld tussen de NIRAS en de afvalproducenten, en het voorwerp zijn van daartoe gesloten overeenkomsten. Indien het onmogelijk is deze waarden en “modaliteiten” (lees: nadere regels) bij overeenkomst vast te stellen, worden ze op eensluidend advies van de NIRAS vastgesteld door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Aan de gemachtigde is gevraagd in hoeverre het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, geacht kan worden de uitvoering in te houden van de opdracht aan de Koning om de leidende principes vast te stellen. Er is meer bepaald gevraagd of de ontworpen bepaling niet tot gevolg heeft dat de Koning zijn bevoegdheid in feite doorschuift naar de NIRAS en de betrokken producent, die in onderlinge overeenstemming de elementen voor de berekening van de retributie vaststellen. De gemachtigde heeft daarop het volgende geantwoord:

“Les principes directeurs ont (...) un caractère général. Ceci est justifié par le fait qu’ils ont vocation à s’appliquer à tous les producteurs de déchets radioactifs. De plus, les principes directeurs repris dans l’arrêté en projet correspondent à ceux qui ont été approuvés par l’autorité de tutelle de l’[ONDRAF] dans le cadre de l’élaboration des mécanismes de financement qui assurent, actuellement, la couverture des coûts relatifs à la gestion des déchets radioactifs. Le texte en projet permet donc de consacrer la nature

règlementaire de ces principes, sans compromettre les mécanismes de financement en vigueur.

Les programmes de référence ne constituent pas un principe directeur au sens de la réglementation. Ils constituent une annexe aux contrats conclus entre les producteurs et l'ONDRAF, et ont pour objet d'établir des prévisions de production de déchets, en termes de volume et de planning."

Verzocht om nadere uitleg over de door de Koning vast te stellen leidende principes, heeft de gemachtigde de volgende bijkomende toelichting verstrekt:

"Les principes directeurs sont repris à la disposition suivante : 'Les montants des redevances qui alimentent ce Fonds sont calculées sur la base d'un programme de référence établi en concertation avec les producteurs de déchets, et susceptible d'être revu. Ces montants sont calculés par catégorie de déchets conditionnés sur la base du prix de revient des services correspondants. Ce calcul prend en compte les dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération considérée.'

Cette disposition exécute l'article 179, § 2, 11°, 5ème alinéa, de la loi du 8 août 1980.

L'attribution de ce pouvoir au Roi est justifiée par la qualification juridique des montants qui alimentent le fonds à long terme ('redevances'). Cette attribution fait l'objet d'une explication dans l'exposé des motifs de la loi du 29 décembre 2010 (...)."

De gemachtigde heeft voorts bevestigd dat de "waarden" van de leidende principes en de "modaliteiten" voor het stijven van het Fonds op lange termijn, die volgens artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, in onderlinge overeenstemming tussen de NIRAS en de afvalproducenten worden vastgesteld, moeten resulteren uit de toepassing van de in het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, vastgestelde leidende principes.

Uit de gegeven toelichting kan worden afgeleid dat het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, bedoeld is als de bepaling waarbij de leidende principes voor de raming van de kosten (en dus van de ermee overeenstemmende retributie) worden vastgesteld, ter uitvoering van artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980, en dat de NIRAS en de betrokken afvalproducenten op grond van die bepaling een aantal elementen concreet moeten vaststellen, met toepassing van artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, van de wet van 8 augustus 1980.

Aldus geïnterpreteerd, zou de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, inderdaad geboden kunnen worden door artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980.

6.2. Vraag is evenwel of de ontworpen bepaling op voldoende wijze uitvoering geeft aan de genoemde wetsbepaling. Worden de “leidende principes” voldoende duidelijk en voldoende precies bepaald, opdat zij inderdaad als basis kunnen dienen voor een concretisering ervan door de NIRAS en de betrokken afvalproducent?

Alvorens op die vraag in te gaan, dient te worden herinnerd aan de gewijzigde juridische context waarin thans van de afvalproducenten een bijdrage wordt gevraagd tot stijving van het Fonds op lange termijn. Artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt thans uitdrukkelijk dat de bedoelde bijdragen retributies zijn (in de zin van artikel 173 van de Grondwet). Aangezien het gaat om retributies is het nodig dat de algemene criteria op grond waarvan de concrete bedragen van de retributies kunnen worden vastgesteld, door de Koning worden bepaald.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 december 2010, was de wetgever zich goed bewust van de noodzaak om af te stappen van het tot dan gevolgde systeem, waarbij het bedrag van de vergoeding die door elke afvalproducent moest worden bepaald, geheel werd vastgesteld in een overeenkomst tussen de betrokken producent en de NIRAS:

“De juridische kwalificatie ‘retributies’ die moet worden gegeven aan de bijdragen die het Fonds op lange termijn stijven, in die zin dat de overeenkomstige bedragen de tegenprestatie vormen van een dienst die de NIRAS verleent aan de producenten van radioactief afval, brengt een aantal gevolgen met zich mee. Dit wordt ook door de Raad van State bevestigd in [zijn] advies 47.015/1/V. Wegens haar vergoedend karakter impliceert een retributie dat er een redelijk verband bestaat tussen, enerzijds, de waarde van de diensten die de NIRAS ten gunste van deze producenten verleent om haar wettelijke en reglementaire opdrachten te vervullen, en anderzijds, het bedrag dat de producenten verschuldigd zijn als tegenprestatie voor deze diensten. Het juridisch stelsel van de retributies past dus in dezelfde logica als die van het principe ‘de vervuiler betaalt’, op basis waarvan de financiering van de opdrachten van de Instelling tot op heden werd uitgewerkt en verzekerd wordt.

Het voorontwerp verleent – conform de opmerking in het advies van de Raad van State – de Koning de macht om de leidende beginselen vast te stellen die moeten worden gevolgd om de waarde te bepalen van de retributies die het Fonds op lange termijn stijven. Het gaat om de leidende beginselen die, tot op heden, specifiek opgenomen waren in de tussen de NIRAS en de producenten gesloten overeenkomsten.

Deze omzetting, die noodzakelijk is wegens de juridische kwalificatie die met deze bedragen overeenstemt, wijzigt de structuur van de lopende contracten niet ingrijpend maar versterkt integendeel de principes die deze laatste inhouden. Zo wordt de continuïteit

verzekerd van de financieringsmechanismen die in de loop der tijd bij overeenkomst werden uitgewerkt om de economische dekking van de specifieke en technische opdrachten van de Instelling te garanderen. De contractuele methode heeft een essentiële rol gespeeld in de uitwerking van deze mechanismen en is bijzonder aangepast gebleken aan de zeer technische en specifieke aard van de wettelijke opdrachten van de NIRAS.

De contractuele methode wordt gehandhaafd binnen de grenzen die toegestaan zijn door het juridisch stelsel van toepassing op de retributies. Met name bepaalt het [ontwerp], voor wat de uiteindelijke berekening van het bedrag van de verschuldigde retributie betreft, dat de waarde van de door de Koning vastgestelde leidende beginselen, alsook sommige regels voor het stijven van het Fonds op lange termijn, in eerste instantie in onderlinge overeenstemming tussen de Instelling en de afvalproducenten worden vastgesteld. Verder wordt uitdrukkelijk bepaald dat, indien terzake niet tot een akkoord kan worden gekomen, om welke reden ook, de Koning – op eensluidend advies van de Instelling – de waarden van de criteria eenzijdig dient vast te stellen. Verder stelt de Koning ook de modaliteiten vast die moeten worden gevolgd bij het opstellen van het voorstel van NIRAS om de bedragen van de vergoedingen eenzijdig vast te stellen.

Het verlenen van de bevoegdheid tot formuleren van een voorstel door de NIRAS is gerechtvaardigd door het feit dat de Instelling, in de loop der tijd en naarmate ze haar opdrachten uitvoerde, de nodige technische kennis heeft verworven om deze waarden met de vereiste graad van nauwkeurigheid te beoordelen en vast te stellen.

De aldus voorgestelde wijziging is conform het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 47.015/1/V van 4 augustus 2009 gevolgd. De oplossing biedt tevens de mogelijkheid op meer uitdrukkelijke en gepaste wijze te beantwoorden aan de bekommernissen die geuit werden ter gelegenheid van de uitwerking van de wet van 11 januari 1991 houdende vervanging van artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 (*Parl. St.*, [Kamer,] zitting 1989-1990, nr. 1131/6, p. 40).

De overlegmethode die tot op heden vruchtbaar is gebleken, blijft aldus van toepassing, doch wordt op passender en duidelijker wijze omkaderd door de reglementering. Zo vermijdt men dat de continuïteit van de openbare dienst op welke manier ook in gevaar wordt gebracht door onzekerheden die het gevolg zouden kunnen zijn van een louter contractuele methode.”¹³

De wetgever wilde weliswaar een zekere continuïteit bewaren ten aanzien van de “contractuele methode”, hetgeen betekende dat de producenten zelf betrokken zouden blijven bij het vaststellen van de elementen voor het bepalen van het bedrag van de door hen te betalen retributie, waaronder de concrete bedragen van de in aanmerking te nemen kosten. De wetgever wenste echter ook dat de contractuele vaststelling van die elementen voortaan zou gebeuren binnen

¹³ *Parl. St.* Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, pp. 135-137.

een vooraf vastgesteld reglementair kader. Dit laatste bracht met zich mee dat de leidende principes, die tot dan waren opgenomen in de respectieve overeenkomsten tussen de NIRAS en de producenten, voortaan eenzijdig door de Koning zouden worden vastgesteld.

In het licht van die bedoeling van de wetgever, gesteund op de beginselen inzake retributies, moet worden geconcludeerd dat de leidende principes, zoals ze in het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, zijn bepaald, niet beantwoorden aan wat de wetgever voor ogen stond. De leidende principes zouden van die aard moeten zijn dat ze de mogelijkheid bieden om in elk individueel geval het concrete bedrag van de in aanmerking te nemen kosten (en dus ook van de verschuldigde retributie) te bepalen. Dat is op grond van de in zeer algemene bewoordingen gestelde bepalingen van het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, geenszins het geval.¹⁴

Het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, dient dus te worden herschreven, opdat op passende wijze uitvoering zou worden gegeven aan artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980.

c. Ontworpen artikel 16, § 1, derde lid

7. Volgens het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid, eerste zin, wordt, “ingeval geen overeenstemming kan worden bereikt over de leidende principes van het vorige lid, tussen de [NIRAS] en de afvalproducenten, (...) het bedrag van de retributie door de Koning vastgesteld bij in Ministerraad overlegd besluit en op eensluidend advies van de [NIRAS]”.

Naar aanleiding van de bespreking van de draagwijdte van het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid (zie hiervóór, opmerking 6.1), heeft de gemachtigde verklaard dat het niet de bedoeling kan zijn om de in het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid, bedoelde procedure van eenzijdige vaststelling van gegevens, bij uitblijven van een akkoord, toe te passen op de leidende principes. Die procedure zou integendeel betrekking moeten hebben op de vaststelling van het bedrag van de retributie, te berekenen overeenkomstig de leidende principes. De gemachtigde stelt daarom voor om de eerste zin van het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid, te vervangen als volgt:

“Ingeval geen overeenstemming kan worden bereikt tussen de Instelling en de producenten van radioactief afval over de waarden en/of de nadere regels voor het stijven

¹⁴ In zijn advies 47.015/1/V van 4 augustus 2009 had de Raad van State gesuggereerd om te werken “met een formule voor de berekening van het bedrag van de heffing op grond van bepaalde gegevens, waarbij niets belet dat de waarde van de in aanmerking te nemen gegevens in elk geval in onderling akkoord tussen de NIRAS en de heffingsplichtige wordt vastgesteld” (*Parl.St* Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, (355), p. 358). Die suggestie blijft geldig.

van het fonds op lange termijn, resulterend uit de toepassing van de leidende principes, wordt het bedrag van de verschuldigde retributie vastgesteld door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op eensluidend advies van de Instelling.”

Zoals uit artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980 blijkt, worden de retributies berekend op basis van de kosten die zijn toe te schrijven aan elke producent van afvalstoffen, en zijn het die kosten die geraamd worden op basis van de door de Koning vastgestelde leidende principes. De overeenkomst tussen de NIRAS en een afvalproducent, bedoeld in artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, heeft logischerwijze in eerste instantie eveneens betrekking op het vaststellen van het bedrag van de kosten, ook al stemt het bedrag van de retributie daarmee uiteindelijk overeen. In het tekstvoorstel van de gemachtigde zou dan ook moeten worden uitgegaan van de hypothese dat geen overeenstemming kan worden bereikt “over de waarde *van elk element van de kosten* of over de modaliteiten (lees: nadere regels) voor het stijven van het Fonds op lange termijn”.

Zelfs in een aldus verbeterde versie zou de tekst voorgesteld door de gemachtigde echter niet meer zijn dan een herhaling van hetgeen bepaald is in artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, van de wet van 8 augustus 1980. Het komt de Koning niet toe de wet te parafraseren, en het herhalen van de wetbepaling lijkt te dezen ook niet nodig voor een goed begrip van het geheel van het ontworpen artikel 16, § 1. De eerste zin van het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid, kan beter gewoon weggelaten worden.

8. Volgens het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid, tweede zin, wordt de NIRAS slechts gemachtigd het initiatief te nemen om de procedure tot bepaling van de bedragen van de retributies op te starten, indien zijn raad van bestuur, na raadpleging van het vast technisch comité, de onmogelijkheid heeft vastgesteld om deze bedragen binnen een redelijke termijn bij overeenkomst te bepalen.

Volgens de gemachtigde wordt de rechtsgrond voor die bepaling geboden door artikel 179, § 2, 12°, van de wet van 8 augustus 1980. Bij het eerste lid van die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, “in overeenstemming met de bepalingen van het 11° van deze paragraaf, de financieringsvoorwaarden voor de activiteiten van de [NIRAS] te reglementeren”.

De genoemde bepaling heeft betrekking op de financiering van de activiteiten van de NIRAS in het algemeen. Nu er echter voor de financiering van het Fonds op lange termijn een specifieke, wettelijke regeling is, in artikel 179, § 2, 11°, vijfde en zesde lid, van de wet van

8 augustus 1980, komt artikel 179, § 2, 12°, van die wet niet in aanmerking als rechtsgrond voor een regeling in verband met de financiering van dat fonds.

Artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, tweede zin, van de wet van 8 augustus 1980 voorziet in de mogelijkheid voor de Koning om de in de eerste zin bedoelde waarden en “modaliteiten” vast te stellen, als dat niet in onderlinge overeenstemming tussen de NIRAS en de betrokken afvalproducent kan gebeuren. Op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met die bepaling, kan een regeling worden uitgevaardigd die erop gericht is te verduidelijken wat moet worden verstaan onder de “onmogelijkheid” om de waarden en de “modaliteiten” bij overeenkomst vast te stellen.

d. Ontworpen artikel 16, § 1, vierde lid

9. Het ontworpen artikel 16, § 1, vierde lid, bepaalt dat de raad van bestuur van de NIRAS de regels voor het vaststellen van het bedrag van de bijdragen, de “stijvingsmodaliteiten” en de gebruiksvoorwaarden van het Fonds op lange termijn ter goedkeuring voorlegt aan de toezichthoudende overheid.

Volgens de gemachtigde vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 179, § 2, 1°, van de wet van 8 augustus 1980. Het zou dan gaan om “werkingsbeginselen” van de NIRAS of om de “organisatie van het administratief toezicht”.

Naar aanleiding van het onderzoek van het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, heeft de gemachtigde voorgesteld om het vierde lid te herformuleren als volgt:

“De raad van bestuur legt aan de goedkeuring van de toezichthoudende overheid van de Instelling de algemene voorwaarden voor, die worden opgenomen in de overeenkomsten gesloten met de afvalproducenten.”

Zij heeft daarbij de volgende toelichting verstrekt:

“Cette formulation permet de marquer, de façon plus claire, la différence entre les principes directeurs qui sont fixés par le Roi et les conditions générales qui doivent figurer dans les contrats conclus entre l’ONDRAF et les producteurs de déchets radioactifs. Il s’agit, par exemple, du taux d’actualisation, du taux d’indexation, de modalités du transfert de déchets et des fonds correspondants, ...”.

Er moet worden vermeden dat de indruk gewekt wordt dat de raad van bestuur van de NIRAS een eigen bevoegdheid heeft om, naast de leidende principes, andere bindende algemene regels vast te stellen. Van dergelijke regels wordt immers in artikel 179, § 2, 11°, vijfde en zesde lid, van de wet van 8 augustus 1980 geen gewag gemaakt. Het kan enkel gaan om principes waarvan de NIRAS zich voorneemt om ze te hanteren in de onderhandelingen die het met de producenten voert voor het sluiten van de overeenkomsten waarin de concrete waarden en nadere regels en bijgevolg het bedrag van de te betalen retributie worden vastgesteld. Er kan zelfs worden betwijfeld of het effectief mogelijk is dat er gemeenschappelijke principes zijn die kunnen worden gebruikt in de onderhandelingen. Het systeem van het vaststellen bij overeenkomst van de concrete gegevens die nodig zijn om het bedrag van de retributie te kunnen bepalen wordt immers juist verantwoord door het individuele karakter van de diensten die aan elke afvalproducent worden verleend.

Het ontworpen artikel 16, § 1, vierde lid, zou in die zin herschreven kunnen worden. In dat geval zou de regel dat de raad van bestuur dergelijke gemeenschappelijke principes kan opstellen kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 179, § 2, 11°, zesde lid, van de wet van 8 augustus 1980 en voor wat betreft de regeling van het administratief toezicht erop, gelezen in samenhang met artikel 179, § 2, 1°, van dezelfde wet.

Indien het daarentegen de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om algemene regels te laten bepalen die bindend zijn, ook voor de producenten, dan moeten die regels beschouwd worden als leidende principes in de zin van artikel 179, § 2, 11°, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1980. In dat geval moeten die regels worden bepaald door de Koning, en moet ervan melding worden gemaakt in het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid. Voor een dergelijke bepaling zou de rechtsgrond geboden worden door de laatst genoemde wetsbepaling.

e. Ontworpen artikel 16, § 1, vijfde lid

10. Het ontworpen artikel 16, § 1, vijfde lid, bepaalt dat de NIRAS jaarlijks een rapport opstelt over het technische en financiële beheer van het bergingsprogramma van de sites in exploitatie, en dat het dit rapport aan haar toezichthoudende overheid voorlegt.

Die bepaling kan worden beschouwd als een bepaling die het administratief toezicht op de handelingen van de NIRAS regelt. Als zodanig vindt ze rechtsgrond in artikel 179, § 2, 1°, van de wet van 8 augustus 1980.

2. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 16, § 2 (artikel 2 van het ontwerp) – Fonds op middellange termijn

a. Ontworpen artikel 16, § 2, eerste lid

11. Het ontworpen artikel 16, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 bepaalt dat “het stijven” van het Fonds op middellange termijn een aanvang neemt “uiterlijk drie maanden na het uitreiken van de oprichtings- en exploitatievergunning voor de bergingsinstallatie voor radioactief afval overeenkomstig 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” (eerste zin). Het bepaalt voorts dat “uiterlijk drie maanden na bevestiging door de Koning van de vergunning voor de bergingsinstallatie voor radioactief afval”, het bedrag van de middelen van het fonds dient “overeen te stemmen met het bedrag dat bepaald is overeenkomstig artikel 179, § 2, 11°, van de wet [van 8 augustus 1980]” (tweede zin).

11.1. Volgens de gemachtigde wordt de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 16, § 2, eerste lid, geboden door zowel artikel 179, § 2, 11°, twaalfde lid, als artikel 179, § 2, 11°*bis*, van de wet van 8 augustus 1980.

In verband met de ontworpen bepalingen heeft de gemachtigde voorts de volgende toelichting verstrekt:

“L'alimentation du fonds (...) dont il est fait mention à l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, [phrase 1,] de l'arrêté en projet, se rapporte à l'obligation des débiteurs de la cotisation d'intégration qui alimente le fonds à moyen terme. Plus spécifiquement, l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, [phrase 1,] de l'arrêté en projet indique le moment à partir duquel la perception de la cotisation doit, au plus tard, débiter.

Selon cette disposition, la perception débute au plus tard trois mois après la délivrance de l'autorisation de création et d'exploitation, conformément à l'article 16, § 1^{er}, 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 relatives à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire. Cette dernière disposition prévoit que ‘le Roi accorde ou refuse l'autorisation de création et d'exploitation qui précède la création de tout établissement dans lequel sont présents des substances ou des appareils capables d'émettre des rayonnements ionisants’.

[La phrase 2 de l'alinéa 1^{er}] détermine, quant à [elle], le moment à partir duquel le montant du fonds à moyen terme doit être intégralement perçu auprès des débiteurs. Ce

montant a été fixé par le législateur à 130 millions € dans le cadre de la gestion des déchets dits de catégorie A.

L'arrêté en projet lie ce moment à celui où le Roi confirme l'autorisation de création et d'exploitation, conformément à l'article 16, § 2, de la loi du 15 avril 1994. Cet article dispose que 'l'exploitation d'un établissement visé au § 1^{er} ne peut débuter avant que le Roi ait confirmé l'autorisation de cet établissement en constatant que les conditions de l'autorisation sont respectées. Cette confirmation est précédée d'un rapport de réception favorable établi par l'Agence. La réception intervient avant l'introduction dans l'installation des substances radioactives faisant l'objet de l'autorisation'.

Ce système permet, d'une part, à la collectivité locale de disposer de toutes les garanties nécessaires au moment voulu, c'est-à-dire au moment où l'exploitation de l'installation peut débuter et, d'autre part, aux contributeurs au fonds à moyen terme de disposer du temps nécessaire pour l'alimenter intégralement.

En fixant le moment à partir duquel l'obligation de payer la cotisation d'intégration doit, au plus tard, prendre effet, ainsi que la période maximale dans laquelle le fonds à moyen terme doit être intégralement alimenté, les deux [phrases] de l'article 16, § 2, [alinéa 1^{er},] de l'arrêté en projet exécutent l'article 179, § 2, 11^o, 12^{ème} alinéa, qui dispose que le Roi fixe le 'moment' du recouvrement de la cotisation (ou les 'délais' visés au 11^o*bis*, voir réponse ci-dessous).

Ces dispositions n'ont pas pour objet de fixer la procédure de perception même. Cette procédure est organisée par le législateur à l'article 179, § 2, 11^o*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980."

Aan de gemachtigde is ook gevraagd of er een verschil bestaat tussen de delegatie die aan de Koning is verleend bij artikel 179, § 2, 11^o, twaalfde lid, van de wet van 8 augustus 1980 (vaststelling van de "modaliteiten" en het tijdstip van de inning van de bijdrage en vaststelling van de respectieve waarden van Qt, Qp en FC) en die welke is verleend bij artikel 179, § 2, 11^o*bis*, eerste lid, van de wet (vaststelling van de termijn en de "modaliteiten" van het schriftelijke verzoek tot betaling van de bijdrage). Hierop heeft de gemachtigde in de eerste plaats geantwoord dat de Koning later nog het bedrag van de waarden voor Qt, Qp en FC dient vast te stellen. Voor het overige is er een zekere overlapping tussen de twee genoemde bepalingen, in zoverre bij die twee bepalingen aan de Koning de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de "modaliteiten" en het tijdstip of de termijn van de inning te bepalen.

11.2. Voor het beantwoorden van de vraag of er voor de ontworpen regeling een rechtsgrond is, dient eerst het systeem van de wet in herinnering te worden gebracht. De aan de producenten van radioactief afval opgelegde integratiebijdrage is een belasting die, met het oog op

de integratie van een bepaalde bergingsinstallatie voor radioactief afval in een lokale collectiviteit, eenmalig wordt opgelegd naar aanleiding van de oprichting en de ingebruikneming van die installatie. Het totale bedrag van de bijdrage, namelijk 130.000.000 euro (te indexeren vanaf het jaar 2010), wordt in de wet zelf bepaald (artikel 179, § 2, 11°, twaalfde lid). Om het aandeel van elke afvalproducent te bepalen, voorziet de wet in een aantal parameters (Qt, Qp, FC), waarvan de waarde door de Koning moet worden bepaald (artikel 179, § 2, 11°, elfde en twaalfde lid). De parameter Qp is een parameter waarvan de waarde kan evolueren; daarom bepaalt de wet dat de waarde ervan “bijgewerkt [wordt] op 1 januari van het jaar waarin de belasting van kracht wordt” (artikel 179, § 2, 11°, elfde lid). De wet bepaalt ook op welk ogenblik de “verplichting om bij te dragen” ingaat (d.w.z.: op welk ogenblik de belasting van kracht wordt), namelijk “vanaf” (lees: op) het ogenblik dat de bergingsinstallatie het voorwerp is geweest van een oprichtingsvergunning (lees: oprichtings- en exploitatievergunning), een “bouwvergunning” en, in voorkomend geval, een milieuvergunning (artikel 179, § 2, 11°, veertiende lid).

De inning van de bijdrage is het voorwerp van andere bepalingen van de wet. Aan de Koning wordt bij artikel 179, § 2, 11°, twaalfde lid, opdracht gegeven om “de modaliteiten” en “het tijdstip” voor de inning van de bijdrage vast te stellen. Zoals de gemachtigde terecht aangeeft, wordt die opdracht herhaald in artikel 179, § 2, 11°*bis*, eerste lid, in zoverre bij die bepaling aan de Koning wordt opgedragen om “de termijn” en “de modaliteiten” voor de inning van de bijdrage vast te stellen.

Het aldus in herinnering gebrachte systeem van de wet is in de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 december 2010 toegelicht als volgt:

“Het totaalbedrag van de middelen die het Fonds op middellange termijn zullen stijven – en die vooralsnog *de facto* betrekking hebben op de middelen nodig voor de financiering van de bijbehorende voorwaarden in het kader van het geïntegreerd project voor de oppervlakteberging van radioactief afval van categorie A op het grondgebied van de gemeenten Dessel en Mol – alsook de formule die het mogelijk maakt de last van het stijven van het Fonds te verdelen onder de producenten, worden opgenomen in de wet. Aan de Koning wordt de bevoegdheid verleend om de waarden van de overige elementen van de formule vast te stellen. Het is, met andere woorden, zijn taak de formule nader te becijferen. Deze delegatie is gerechtvaardigd aangezien de verplichting tot betaling pas een aanvang neemt zodra de nodige vergunningen worden uitgereikt voor de bouw en de exploitatie van de bergingssite. De delegatie aan de Koning maakt het mogelijk rekening te houden met geactualiseerde waarden op het ogenblik waarop de heffing bij de producenten van radioactief afval kan worden uitgevoerd, en dus op het ogenblik waarop de bijdrage van kracht wordt. Aan de Koning wordt tevens de bevoegdheid verleend om de

modaliteiten voor het stijven van het Fonds op middellange termijn te bepalen, waaronder de periode binnen dewelke het in de wet ingeschreven bedrag moet worden bereikt.”¹⁵

11.3. Uit het voorgaande volgt dat het ogenblik waarop de verplichting om bij te dragen ingaat, precies bepaald wordt in artikel 179, § 2, veertiende lid, van de wet van 8 augustus 1980. Er is geen reden voor de Koning om dat ogenblik nog te bepalen. Er is trouwens in dit verband ook geen machtiging aan de Koning. Voor de eerste zin van het ontworpen artikel 16, § 2, eerste lid, is er dan ook geen rechtsgrond. Dit klemmt te dezen des te meer, nu de ontworpen bepaling zelfs afwijkt van de wet: terwijl artikel 179, § 2, veertiende lid, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de verplichting om bij te dragen pas ingaat vanaf het ogenblik dat voor de bergingsinstallatie niet enkel een oprichtingsvergunning is uitgereikt, maar ook een stedenbouwkundige vergunning en, in voorkomend geval, een milieuvergunning, bepaalt het ontworpen artikel 16, § 2, eerste lid, eerste zin, dat de bedoelde verplichting ingaat drie maanden nadat de oprichtings- en exploitatievergunning is uitgereikt. De eerste zin dient dus uit artikel 16, § 2, eerste lid, te worden weggelaten.

Aan de Koning is wel machtiging verleend om de “modaliteiten” voor de inning van de bijdrage te bepalen (artikel 179, § 2, 11°, twaalfde lid, en 11°bis, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980). Daartoe behoort, volgens de hiervóór aangehaalde uitleg in de memorie van toelichting, onder meer het bepalen van “de periode binnen dewelke het in de wet ingeschreven bedrag moet worden bereikt”.¹⁶ In de desbetreffende wetsbepalingen kan dan ook rechtsgrond gevonden worden voor de tweede zin van het ontworpen artikel 16, § 2, eerste lid.

Volledigheidshalve merkt de Raad van State nog het volgende op. Rekening houdende met de in die tweede zin bepaalde termijn zal de NIRAS de producenten moeten uitnodigen tot betaling van het door elk van hen verschuldigde bedrag. Daarbij zal het ervoor moeten zorgen dat elke producent beschikt over een redelijke termijn voor de betaling, welke evenwel maximum 50 kalenderdagen mag bedragen (artikel 172, § 2, 11°bis, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980).

¹⁵ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-771/1, p. 139.

¹⁶ In de memorie van toelichting wordt het bepalen van de periode binnen dewelke het in de wet ingeschreven bedrag moet worden bereikt, beschouwd als een aspect van de “modaliteiten voor het stijven” van het Fonds op middellange termijn (p. 139). Kennelijk wordt echter bedoeld dat het gaat om een aspect van de “modaliteiten” voor de “inning” van de integratiebijdrage.

b. Ontworpen artikel 16, § 2, tweede, derde en vierde lid

12. Het ontworpen artikel 16, § 2, tweede, derde en vierde lid, vindt rechtsgrond in artikel 179, § 2, 11°, achttiende lid, van de wet van 8 augustus 1980. Luidens deze bepaling bepaalt de Koning de samenstelling van het toezichtcomité dat binnen de NIRAS wordt opgericht, en de “modaliteiten” van de uitoefening van zijn opdracht, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

In het ontworpen vierde lid wordt evenwel weinig toegevoegd aan hetgeen reeds in de genoemde wetsbepaling is bepaald. Om uitvoering te geven aan de genoemde wetsbepaling zouden de “modaliteiten van de uitoefening van [de] opdracht” (dus de wijze waarop het toezichtcomité zijn taak uitvoert) nader omschreven moeten worden.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde voorgesteld het ontworpen vierde lid te vervangen door de volgende tekst:

“Het toezichtcomité oefent een globale controle uit, die erop gericht is te verzekeren dat de transfers vanuit het Fonds op middellange termijn geschieden overeenkomstig artikel 179, § 2, 11°, van de wet. Zonder afbreuk te doen aan het toezicht uitgeoefend door de waarnemer, overeenkomstig artikel 179, § 2, 16°, van de wet, slaat het toezicht door het toezichtcomité met name op de voorgestelde en gegeven bestemming van de middelen afkomstig van het Fonds op middellange termijn.”

De nieuw voorgestelde tekst is weliswaar preciezer in de omschrijving van het voorwerp van het toezicht door het toezichtcomité. Er wordt echter nog steeds niet bepaald hoe het toezichtcomité dat toezicht uitoefent.

3. Rechtsgrond voor de artikelen 3 en 5 van het ontwerp

13. De rechtsgrond voor de artikelen 3 en 5 van het ontwerp (wijziging van respectievelijk artikel 19 en artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981) wordt geboden door artikel 179, § 2, 1°, van de wet van 8 augustus 1980, waarbij de Koning onder meer wordt gemachtigd om de samenstelling van de beraadslagende organen van de NIRAS te bepalen (rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp) en om de organisatie van het administratief toezicht op de NIRAS te bepalen (rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp).

4. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 16bis (artikel 4 van het ontwerp) – Lokaal Fonds

14. Het ontworpen artikel 16bis van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 heeft betrekking op het Lokaal Fonds, bedoeld in artikel 179, § 2, 16°, van de wet van 8 augustus 1980.

14.1. Paragraaf 1 van het ontworpen artikel 16bis vindt rechtsgrond in artikel 179, § 2, 16°, vijfde lid, tweede zin, van de wet van 8 augustus 1980 (en niet in het zesde lid van deze bepaling, waarnaar in de ontworpen bepaling wordt verwezen). Deze bepaling machtigt de Koning om de “modaliteiten” vast te stellen voor de aanstelling van een waarnemer bij het Lokaal Fonds.

14.2. De paragrafen 2 tot 5 van het ontworpen artikel 16bis vinden rechtsgrond in artikel 179, § 2, 16°, vijfde lid, laatste zin. Luidens die bepaling worden de “modaliteiten” van het specifieke toezicht¹⁷ bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Daarbij rijst wel de vraag of die laatste wetsbepaling het mogelijk maakt om in het ontworpen artikel 16bis, § 5, te bepalen dat de nadere “modaliteiten” van het specifiek toezicht op het Lokaal Fonds, bedoeld in het ontworpen artikel 16bis, §§ 1 tot 4 (lees: 2 tot 4), in de statuten van het fonds worden vastgelegd.

Aan de gemachtigde werd gevraagd wat deze “nadere modaliteiten” zouden kunnen inhouden. Zij antwoordde als volgt:

“L’article 16 bis, § 5, de l’arrêté royal en projet porte sur des modalités plus précises de mise en œuvre des règles prévues aux quatre premiers paragraphes de l’article 16bis. Ainsi, en application de l’article 16bis, § 2, qui confère à l’observateur le droit d’assister à l’ensemble des réunions du conseil d’administration ou d’autres organes du Fonds local avec voix consultative, il pourrait être précisé dans les statuts que l’observateur reçoit une invitation à ces réunions de la même manière et dans les mêmes délais que les administrateurs et les membres des autres organes concernés. En application de l’obligation prévue à l’article 16bis, § 3, alinéa 2, *in fine*, de l’arrêté royal, d’annuler ou d’adapter une décision suspendue par l’observateur, il pourrait par exemple être mentionné dans les statuts du Fonds local que la suspension de la décision doit immédiatement être inscrite à l’ordre du jour d’une réunion de l’organe concerné.”

¹⁷ Luidens artikel 179, § 2, 16°, vijfde lid, vierde zin, van de wet van 8 augustus 1980 zijn de NIRAS en de waarnemer gemachtigd om beslissingen genomen door het Lokaal Fonds op te schorten en te vernietigen.

In zoverre de “nadere modaliteiten” betrekking hebben op de interne, louter praktische, werkingsregels van het Lokaal Fonds, kan worden aanvaard dat ze in de statuten worden bepaald. Dat hoeft zelfs niet met zoveel woorden door de Koning te worden bepaald. Paragraaf 5 kan dan uit het ontworpen artikel 16*bis* worden weggelaten.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om de NIRAS de bevoegdheid te verlenen om, via de statuten (zie artikel 179, § 2, 16°, derde lid, van de wet van 8 augustus 1980), de betrekkingen tussen de NIRAS en het Lokaal Fonds nader te bepalen, zou geconcludeerd moeten worden dat het om een ongeoorloofde subdelegatie van bevoegdheid gaat. In die hypothese zou het ontworpen artikel 16*bis*, § 5, moeten worden vervangen door een bepaling waarin de nadere regels van het specifieke toezicht uitgewerkt worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

15. Gelet op hetgeen werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, en kan in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) de rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar de relevante onderdelen van artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980¹⁸.

16. De in het huidige derde lid van de aanhef opgenomen considerans is weinigzeggend en geheel overbodig, en dient derhalve te worden weggelaten.

17. Het huidige zevende lid van de aanhef dient gelet op het huidige vijfde lid van de aanhef (dat overigens van plaats dient te wisselen met het daarop volgende lid) te vervallen.

¹⁸ Men schrijve overigens *in fine* van het huidige eerste lid van de aanhef “gewijzigd bij de wet van 29 december 2010”.

Algemene opmerking bij het dispositief

18. Bij de volgorde van de artikelen van het ontwerp dient rekening te worden gehouden met de volgorde van de te wijzigen artikelen van het koninklijk besluit van 30 maart 1981, wat impliceert dat het huidige artikel 5 artikel 2 wordt, het huidige artikel 2 artikel 3, en het huidige artikel 3 artikel 5.

Artikel 1

19. Aangezien het huidige artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 is onderverdeeld in streepjes¹⁹, dienen de aan dat artikel toe te voegen definities ook te worden voorafgegaan door streepjes in plaats van door bolletjes.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 2

20. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dient, mede gelet op artikel 4 ervan, enkel te worden bepaald dat artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 wordt vervangen, en dient bijgevolg geen melding te worden gemaakt van artikel 16bis van dat besluit.

21. In het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid, tweede zin, dient te worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met “de procedure tot bepaling van de bedragen van de retributies”. Allicht wordt de procedure bedoeld waarbij de bedragen van de retributies bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

22. In de eerste zin van het ontworpen artikel 16, § 2, tweede lid, dient te worden verwezen naar artikel 179, § 2, 11°, laatste lid, van de wet van 8 augustus 1980.

In de Nederlandse tekst van dezelfde bepaling schrijve men overigens, conform de Franse tekst van die bepaling, “hernieuwbare” in plaats van “verlengbare”.

¹⁹ Wetgevingstechnisch verdient, teneinde verwarring of fouten bij verwijzingen te voorkomen, met name wanneer de opsomming later wordt gewijzigd, een opsomming met “1°”, “2°”, “3°”, enzovoort de voorkeur.

23. Het ontworpen artikel 16, § 2, tweede lid, bepaalt dat de leden van het erin bepaalde toezichtcomité leden zijn van de raad van bestuur van de NIRAS en dat zij noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks betrokken mogen zijn bij het beheer van het Fonds op middellange termijn en bij de aanwending van de middelen van dat fonds.

Het is paradoxaal te bepalen dat de leden van het toezichtcomité noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks mogen betrokken zijn bij het beheer van het genoemde fonds en bij de aanwending van de middelen ervan, terwijl zij net lid zijn van de raad van bestuur van dat fonds die bij uitstek over beheersbevoegdheden beschikt.

Om uitleg gevraagd omtrent de draagwijdte van die bepaling, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Afin de répondre à la demande de clarification du Conseil d’État, le texte pourrait être reformulé de la manière suivante : ‘Les membres du comité ne peuvent être impliqués, directement ou indirectement, dans les organes de gestion ou dans les structures qui bénéficient des moyens du Fonds à moyen terme’.

Le moment venu, des mesures internes seront prises afin de tenir compte de cette incompatibilité.”

Ook dat tekstvoorstel verschaft niet de nodige duidelijkheid: zo blijft het in het ongewisse welke “organes de gestion” (beheersorganen) worden bedoeld, terwijl de nadere uitwerking van de onverenigbaarheden in het ontwerp zelf zou moeten gebeuren, en niet door middel van interne maatregelen.

Conclusie is derhalve dat het ontworpen artikel 16, § 2, tweede lid, dient te worden herbekeken.

Artikel 4

24. In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp dient te worden geschreven dat artikel 16*bis* van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 wordt “vervangen” in plaats van “ingevoegd”.

25. In het ontworpen artikel 16*bis*, § 1, dient te worden verwezen naar het vijfde lid van artikel 179, § 2, 16°, van de wet van 8 augustus 1980 in plaats van naar het zesde lid van die bepaling.

26. In de eerste zin van het ontworpen artikel 16*bis*, § 3, eerste lid, wordt in de Franse tekst gewag gemaakt van “la réglementation”, en in de Nederlandse tekst van “de wet- en regelgeving”. In het ontworpen artikel 16*bis*, § 3, tweede lid, wordt in de Franse tekst gewag gemaakt van “quatre jours ouvrables”, en in het Nederlands van “vier vrije werkdagen”.

De beide taalversies van de genoemde bepalingen dienen concordant te worden gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.456/3
DU 3 NOVEMBRE 2011

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 17 octobre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles sur le plan des fonds à moyen et long terme', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* * *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. L'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 crée l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies (ONDRAF). L'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles a été pris en exécution de cette disposition légale.

Les articles 178 à 186 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I) ont apporté diverses modifications à l'article 179 de la loi du 8 août 1980. Le projet soumis pour avis vise à adapter l'arrêté royal du 30 mars 1981 en fonction de ces modifications.

Les modifications en projet concernent principalement le Fonds à long terme, le Fonds à moyen terme et le Fonds local, qui sont ou ont été créés auprès de l'ONDRAF en exécution de la disposition légale précitée, et qui servent respectivement à couvrir les coûts et

investissements qui sont nécessaires en vue d'entreposer les déchets radioactifs et de construire, d'exploiter et de fermer des installations de dépôt final de déchets radioactifs, ainsi que d'en assurer le contrôle institutionnel (Fonds à long terme) ²⁰, à couvrir les coûts des « conditions associées » en vue de la création d'une assise sociétale pour implanter une installation de dépôt final (Fonds à moyen terme) ²¹, et à créer une plus-value durable pour une collectivité locale prête à héberger une installation de dépôt final (Fonds local) ²².

Le fonds à long terme, qui n'a pas la personnalité juridique et n'est pas non plus conçu comme un fonds budgétaire ²³, est alimenté par des redevances à charge des producteurs de déchets radioactifs, calculées en fonction des charges qui sont imputables aux déchets respectifs de ces producteurs ²⁴.

Le Fonds à moyen terme, qui n'a pas davantage la personnalité juridique et n'est pas non plus un fonds budgétaire mais un « fonds de financement interne, géré par l'ONDRAF » ²⁵, est alimenté par des cotisations d'intégration prélevées auprès des producteurs de déchets radioactifs ²⁶, qui doivent être considérées comme des impôts ²⁷.

²⁰ Article 179, § 2, 11°, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980.

²¹ Article 179, § 2, 11°, alinéa 7, de la même loi.

²² Article 179, § 2, 16°, alinéa 1^{er}, de la même loi.

²³ Voir également la déclaration du délégué, citée dans l'avis 47.015/1/V du Conseil d'État, section de législation, du 4 août 2009 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 », qui a notamment donné lieu à la modification précitée de l'article 179 de la loi du 8 août 1980 par la loi du 29 décembre 2010, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771/1, (355), p. 357, note 2.

²⁴ Article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980.

²⁵ Voir également la déclaration du délégué, citée dans l'avis 47.015/1/V, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771/1, p.358.

²⁶ Article 179, § 2, 11°, alinéa 10, de la même loi.

²⁷ Voir l'avis 47.015/1/V précité, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771, pp. 358-360.

Le Fonds local est un Fonds doté de la personnalité juridique et ayant la forme d'une fondation de droit privé qui, dans la mesure où il n'y est pas dérogé dans l'article 179 de la loi du 8 août 1980, est soumise à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations. Il est créé par l'ONDRAF²⁸. Les moyens de ce fonds proviennent du Fonds à moyen terme²⁹.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Fondement juridique de l'article 16, § 1^{er}, en projet (article 2 du projet) – Fonds à long terme

4. L'article 2 du projet vise à remplacer les articles 16 et 16bis de l'arrêté royal du 30 mars 1981 (lire : à remplacer l'article 16³⁰).

L'article 16, § 1^{er}, en projet, concerne le Fonds à long terme. Il comporte cinq alinéas.

a. Article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet

5. Selon la déléguée, l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, trouve son fondement juridique à l'article 179, § 2, 12°, de la loi du 8 août 1980. Cette dernière disposition habilite le Roi à réglementer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et conformément aux dispositions de l'article 179, § 2, 11°, de la même loi, les modalités de financement des activités de l'ONDRAF (alinéa 1^{er}). Cette délégation n'a pas explicitement pour objet, de déterminer les éléments constitutifs essentiels de la cotisation d'intégration perçue au profit du Fonds à moyen terme (alinéa 2).

5.1. La première phrase de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, précise que le Fonds à long terme est géré « conformément aux dispositions des conventions conclues entre [l'ONDRAF] et les producteurs concernés ». Ainsi, cette disposition fait double emploi avec ce qui figure actuellement à l'article 16bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté à modifier. La question se pose de

²⁸ Article 179, § 2, 16°, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980.

²⁹ Article 179, § 2, 16°, alinéa 2, de la même loi.

³⁰ Voir, ci-après, l'observation 20.

savoir si une telle disposition trouve effectivement un fondement juridique eu égard (notamment) aux modifications subies par l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980.

Dans l'avis 21.025/1/V du 26 juillet 1991 sur le projet devenu l'arrêté royal du 16 octobre 1991 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'Organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles, le Conseil d'État a déjà souligné que des problèmes pouvaient se poser en ce qui concerne le fondement juridique, (notamment,) des dispositions relatives à la gestion du fonds visé à l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 1981 (Fonds pour le financement des missions à long terme).

La loi du 29 décembre 2010 a inséré des dispositions relatives au Fonds à long terme dans l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980. Depuis lors, il est d'autant moins évident d'admettre que le Roi puisse régler la gestion du Fonds sur la base de la délégation précitée de l'article 179, § 2, 12°, de la loi du 8 août 1980. En effet, le Fonds fait à présent l'objet d'un régime légal explicite. Celui-ci ne prévoit d'ailleurs pas une gestion fondée sur des conventions entre l'ONDRAF et les producteurs de déchets. Il y est en revanche précisé que le Fonds à long terme est créé par l'ONDRAF en vue de financer ses missions à long terme (article 179, § 2, 11°, alinéa 4). À défaut de dispositions plus précises dans la loi, il y a lieu d'en déduire que le Fonds est géré sans plus par l'ONDRAF, et non par l'ONDRAF et les producteurs concernés.

La première phrase en projet de l'alinéa 1^{er} de l'article 16, § 1^{er}, n'est donc pas conforme à la loi du 8 août 1980 et doit dès lors être omise.

5.2. La seconde phrase de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, détermine que le Fonds couvre, le cas échéant, les coûts survenant après la période de 50 ans, visée à l'article 3 de l'arrêté royal du 30 mars 1981. Cette phrase reproduit également une disposition qui figure à présent déjà dans l'arrêté à modifier, à savoir dans l'article 16, alinéa 4, de celui-ci. L'article 16, § 1^{er}, en projet, ne mentionne pas d'autres coûts qui sont pris en charge par le Fonds.

L'article 179, § 2, 11°, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980 précise elle-même de manière générale quels sont les coûts qui sont pris en charge par le Fonds à long terme, à savoir tous les coûts et investissements qui sont nécessaires en vue d'entreposer les déchets radioactifs et de construire, d'exploiter et de fermer des installations de dépôt final de déchets radioactifs, ainsi que d'en assurer le contrôle institutionnel, conformément aux autorisations délivrées pour exercer ces activités. Ni cette disposition ni l'article 179, § 2, 12°, alinéa 1^{er}, cité par la déléguée, ni quelque autre disposition de la loi du 8 août 1980 ne comporte d'habilitation expresse permettant au Roi de préciser quels coûts sont couverts par le Fonds.

La déléguée a fourni l'explication suivante à ce propos :

« (...) le fonds à long terme a pour objet de couvrir tous les coûts et les investissements qui sont nécessaires en vue d'entreposer les déchets radioactifs et de construire, d'exploiter et de fermer des installations de dépôt final, ainsi que d'en assurer le contrôle institutionnel (article 179, § 2, 11°, 4ème alinéa, de la loi du 8 août 1980).

Les travaux préparatoires de la loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010 reprennent une liste non exhaustive de ces coûts (*Doc. parl.*, [Chambre, n°] 53-0771/001, [pp. 131-132]).

La disposition qui consiste à prévoir explicitement que les coûts relatifs à la garantie cinquantenaire sont couverts par le fonds à long terme a été prévue par le Roi lors l'établissement de la première version de l'arrêté royal du 30 mars 1981. En prévoyant explicitement la couverture de ces coûts, cette disposition permet d'assurer une plus grande sécurité juridique, la survenance de ceux-ci étant, par nature, imprévisible ('le cas échéant').

Le texte en projet reprend cette disposition et assure la continuité des mécanismes de financement élaborés sur la base de la loi et de l'arrêté royal actuels. A cet égard, il faut observer que la loi du 29 décembre 2010 évoquée ci-dessus a notamment pour objet de procurer une base légale au fonds à long terme. Cela implique que l'arrêté royal soit adapté, la possibilité de créer un fonds à long terme étant, jusqu'au moment de l'adoption de cette loi, uniquement prévue à l'article 16 de celui-ci ».

À supposer que les coûts mentionnés dans la disposition en projet fassent partie de ceux cités à l'article 179, § 2, 11°, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980³¹, cette disposition peut être prise sur la base du pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), lu en combinaison avec la disposition précitée de la loi du 8 août 1980. La disposition en projet devra alors néanmoins être adaptée afin qu'il soit clair qu'il s'agit seulement de l'une des différentes catégories de coûts couverts par le Fonds.

³¹ L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 29 décembre 2010, cité par le délégué, fait mention de « la garantie cinquantenaire prévue à l'article 3 de l'arrêté royal du 30 mars 1981 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771/1, p. 132). L'énumération des coûts est citée simplement à titre d'exemple, de sorte qu'il ne peut pas être déduit *a contrario* de la mention expresse des coûts liés à la période de garantie de cinquante ans que les coûts qui surviendraient plus tard, ne feraient plus partie de ceux que couvre le Fonds à long terme.

b. Article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet

6. Selon l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, les montants des redevances qui alimentent le Fonds sont calculés sur la base d'un programme de référence établi en concertation avec les producteurs de déchets. Il précise ensuite que « ces montants sont calculés par catégorie de déchets conditionnés sur la base du prix de revient des services correspondants » et que « ce calcul prend en compte les dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération considérée ». Ainsi est reproduite partiellement une disposition qui figure à présent déjà dans l'arrêté à modifier, à savoir à l'article 16, alinéa 4, de celui-ci.

6.1. Selon la déléguée, la disposition en projet met en œuvre l'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980. Cette disposition habilite le Roi à établir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les « principes directeurs » qui servent de base à l'estimation des charges imputables aux déchets respectifs des producteurs de déchets radioactifs. C'est en fonction de ces charges que sont calculées les redevances dues par ces producteurs en vue d'alimenter le Fonds à long terme.

L'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, de la loi du 8 août 1980 dispose ensuite que « les valeurs de ces principes directeurs ainsi que certaines modalités d'alimentation du fonds à long terme » sont fixées de commun accord entre l'ONDRAF et les producteurs de déchets, et font l'objet de conventions passées à cet effet. En cas d'impossibilité de fixer ces valeurs et ces modalités par voie conventionnelle, celles-ci sont établies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur avis conforme de l'ONDRAF.

Il a été demandé à la déléguée dans quelle mesure l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, peut être réputé contenir la mise en œuvre de la délégation au Roi pour à établir les principes directeurs. Plus particulièrement, la question lui a été posée de savoir s'il ne résulte pas de la disposition en projet que le Roi concède en fait son pouvoir à l'ONDRAF et au producteur concerné, lesquels fixent de commun accord les éléments de calcul de la redevance. La déléguée a fourni la réponse suivante :

« Les principes directeurs ont (...) un caractère général. Ceci est justifié par le fait qu'ils ont vocation à s'appliquer à tous les producteurs de déchets radioactifs. De plus, les principes directeurs repris dans l'arrêté en projet correspondent à ceux qui ont été approuvés par l'autorité de tutelle de l'[ONDRAF] dans le cadre de l'élaboration des mécanismes de financement qui assurent, actuellement, la couverture des coûts relatifs à la gestion des déchets radioactifs. Le texte en projet permet donc de consacrer la nature réglementaire de ces principes, sans compromettre les mécanismes de financement en vigueur.

Les programmes de référence ne constituent pas un principe directeur au sens de la réglementation. Ils constituent une annexe aux contrats conclus entre les producteurs et l'ONDRAF, et ont pour objet d'établir des prévisions de production de déchets, en termes de volume et de planning ».

Invitée à fournir de plus amples explications sur les principes directeurs à fixer par le Roi, la déléguée a donné les précisions complémentaires suivantes :

« Les principes directeurs sont repris à la disposition suivante : 'Les montants des redevances qui alimentent ce Fonds sont calculées sur la base d'un programme de référence établi en concertation avec les producteurs de déchets, et susceptible d'être revu. Ces montants sont calculés par catégorie de déchets conditionnés sur la base du prix de revient des services correspondants. Ce calcul prend en compte les dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération considérée.'

Cette disposition exécute l'article 179, § 2, 11°, 5ème alinéa, de la loi du 8 août 1980.

L'attribution de ce pouvoir au Roi est justifiée par la qualification juridique des montants qui alimentent le fonds à long terme ('redevances'). Cette attribution fait l'objet d'une explication dans l'exposé des motifs de la loi du 29 décembre 2010 (...) ».

La déléguée a ensuite confirmé que les « valeurs » des principes directeurs et les modalités d'alimentation du Fonds à long terme qui, selon l'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, sont fixées de commun accord entre l'ONDRAF et les producteurs de déchets, doivent résulter de l'application des principes directeurs fixés à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet.

On peut vérifier de l'explication donnée que l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, est conçu comme la disposition fixant les principes directeurs de l'estimation des charges (et partant de la redevance correspondante), en exécution de l'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980, et qu'en vertu de cette disposition, l'ONDRAF et les producteurs de déchets concernés doivent fixer concrètement un certain nombre d'éléments en application de l'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, de la loi du 8 août 1980.

Interprété de cette manière, l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet pourrait effectivement trouver son fondement juridique dans l'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980.

6.2. La question se pose toutefois de savoir si la disposition en projet met en œuvre la disposition légale précitée de manière suffisante. Les « principes directeurs » sont-ils fixés avec

suffisamment de clarté et de précision pour qu'ils puissent effectivement servir de base à sa concrétisation par l'ONDRAF et le producteur de déchets concerné ?

Avant d'examiner cette question plus avant, il faut rappeler le contexte juridique modifié dans lequel il est demandé à présent aux producteurs de déchets une contribution pour alimenter le Fonds à long terme. L'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980 dispose à présent explicitement que les contributions visées sont des redevances (au sens de l'article 173 de la Constitution). Étant donné qu'il s'agit de redevances, il convient que le Roi établisse les critères généraux sur la base desquels les montants concrets des redevances peuvent être fixés.

Comme il ressort de l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 29 décembre 2010, le législateur était tout à fait conscient de la nécessité d'abandonner le système suivi jusqu'ici, dans lequel le montant de l'indemnité qui devait être fixée par chaque producteur de déchets, était déterminé totalement par une convention entre le producteur concerné et l'ONDRAF :

« La qualification juridique de redevances qu'il convient d'attribuer aux contributions qui alimentent le Fonds à long terme, au sens où les montants qui y correspondent forment la contrepartie d'un service rendu par l'ONDRAF aux producteurs de déchets radioactifs, emporte certaines conséquences. Ceci est également confirmé par le Conseil d'État dans son avis 47.015/1/V. En raison de son caractère rémunérateur, une redevance implique qu'un rapport raisonnable existe entre, d'une part, la valeur des services que l'ONDRAF exécute au bénéfice de ces producteurs en vue de remplir ses missions légales et réglementaires et, d'autre part, le montant dû par les producteurs en contrepartie de ces services. Le régime juridique des rétributions s'inscrit donc dans la même logique que celle du principe du 'pollueur-payeur', sur la base duquel le financement des missions de l'Organisme a été élaboré et assuré jusqu'à ce jour.

L'avant-projet – conforme aux remarques de l'avis du Conseil d'État – confie au Roi le pouvoir d'établir les principes directeurs à suivre pour fixer la valeur des redevances qui alimentent le Fonds à long terme. Ces principes directeurs sont ceux qui, jusqu'à ce jour, étaient spécifiquement repris dans des conventions conclues entre l'ONDRAF et les producteurs.

Cette transposition, nécessaire en raison de la qualification juridique correspondant à ces montants, ne bouleverse pas l'économie des contrats en cours et, au contraire, renforce les principes que ces derniers contiennent. Ainsi est assurée la continuité des mécanismes de financement qui ont été conventionnellement élaborés au fil du temps en vue d'assurer la couverture économique des missions spécifiques et techniques de l'Organisme. La méthode contractuelle a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de ces

mécanismes, et s'est avérée particulièrement adaptée à la nature très technique et spécifique des missions légales de l'ONDRAF.

La méthode contractuelle est maintenue dans les limites autorisées par le régime juridique applicable aux redevances. [Le projet] prévoit notamment, en ce qui concerne le calcul final du montant de la redevance due, que la valeur des principes directeurs fixés par le Roi, ainsi que certaines modalités d'alimentation du Fonds à long terme sont, en première instance, fixées de commun accord entre l'Organisme et les producteurs de déchets. De plus, il est expressément prévu qu'au cas où il n'est pas possible de parvenir à un accord à ce sujet, et ce pour quelque raison que ce soit, le Roi – sur avis conforme de l'Organisme – est tenu d'établir les valeurs des critères de manière unilatérale. Le Roi se voit également attribuer la compétence d'arrêter certaines modalités à suivre dans le cadre de la procédure d'établissement unilatéral des montants des redevances.

L'attribution à l'ONDRAF du pouvoir de formuler un avis conforme se justifie par le fait que l'Organisme a acquis, au fil du temps et de la réalisation de ses missions, les connaissances techniques nécessaires pour apprécier et pour fixer ces valeurs avec le degré de précision requis.

La modification ainsi proposée est conforme à l'avis de la section législation du Conseil d'État n° 47.015/1/V du 4 août 2009. La solution permet également de répondre de façon plus explicite et plus adéquate aux préoccupations qui ont été exprimées à l'occasion de l'élaboration de la loi du 11 janvier 1991 remplaçant l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, [Chambre,] session 1989-1990, n° 1131/6, p.40).

La méthode concertée qui, jusqu'à présent, a porté ses fruits, reste donc d'application, mais est encadrée de manière plus adéquate et plus claire par la réglementation. On empêche, de la sorte, que la continuité du service public soit mise en péril, de quelque manière que ce soit, par les aléas qui pourraient résulter d'une méthode purement et exclusivement contractuelle »³².

Le législateur entendait certes conserver une certaine continuité par rapport à la « méthode contractuelle », ce qui signifiait que les producteurs demeureraient eux-mêmes impliqués dans la fixation des éléments de détermination du montant de la redevance qu'ils doivent payer, parmi lesquels les montants concrets des charges à prendre en considération. Le législateur souhaitait cependant aussi que la détermination contractuelle de ces éléments s'effectue dorénavant dans un cadre réglementaire préalablement fixé. Il en résultait que les principes directeurs qui étaient jusqu'ici inscrits dans des conventions respectives entre l'ONDRAF et les producteurs, seraient dorénavant unilatéralement fixés par le Roi.

³² *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771/1, pp. 135-137.

Au regard de cette volonté du législateur, fondée sur les principes relatifs aux redevances, il faut conclure que les principes directeurs, tels qu'ils sont fixés dans l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, ne correspondent pas à ce qu'envisageait le législateur. Les principes directeurs devraient être de nature à permettre de fixer dans chaque cas d'espèce le montant concret des charges à prendre en considération (et partant également de la redevance due). Cela n'est nullement le cas compte tenu des dispositions de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, formulées en des termes très généraux³³.

Par conséquent, il y a lieu de reformuler l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de manière à ce que l'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980 soit exécuté de manière adéquate.

c. Article 16, § 1^{er}, alinéa 3, en projet

7. Selon l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, en projet, « si aucun accord sur les principes directeurs de l'alinéa précédent ne peut être trouvé entre [l'ONDRAF] et les producteurs de déchets, le montant de la redevance due est fixé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur avis conforme de l'[ONDRAF] ».

Dans le cadre de l'examen de la portée de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet (voir l'observation 6.1 ci-dessus), la déléguée a déclaré que l'objectif ne peut pas être d'appliquer, en l'absence d'accord, la procédure de fixation unilatérale de données, visée à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, aux principes directeurs. Cette procédure devrait au contraire se rapporter à l'établissement du montant de la redevance, à calculer conformément aux principes directeurs. La déléguée propose dès lors de remplacer la première phrase de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, comme suit :

« Si un accord sur les valeurs et/ou sur les modalités d'alimentation du fonds à long terme résultant de la mise en œuvre des principes directeurs ne peut être trouvé entre l'Organisme et les producteurs de déchets radioactifs, le montant de la redevance due est fixé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur avis conforme d' l'Organisme ».

³³ Dans son avis 47.015/1/V du 4 août 2009, le Conseil d'État avait suggéré de recourir à « une formule permettant de calculer le montant du prélèvement à partir d'éléments spécifiques, rien ne s'opposant à ce que la valeur des éléments à prendre en compte soit, dans chaque cas concret, définie d'un commun accord entre l'ONDRAF et le redevable » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771/1, (355), p.358). Cette suggestion reste valable.

Comme il ressort de l'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980, les redevances sont calculées en fonction des charges qui sont imputables à chaque producteur de déchets et ce sont ces charges qui sont estimées sur la base des principes directeurs établis par le Roi. La convention entre l'ONDRAF et un producteur de déchets, visée à l'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, concerne également en toute logique en premier lieu l'établissement du montant des charges, même si le montant de la redevance y correspond finalement. Dans la proposition de texte de la déléguée, il faudrait dès lors également partir de l'hypothèse qu'un accord ne peut pas être conclu « sur la valeur *de chaque élément de la charge* ou sur les modalités d'alimentation du Fonds à long terme ».

Même dans une version ainsi corrigée, le texte proposé par la déléguée ne ferait toutefois que répéter ce qui est énoncé à l'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, de la loi du 8 août 1980. Il n'appartient pas au Roi de paraphraser la loi et la répétition de la disposition légale ne semble, en l'occurrence, pas nécessaire pour bien comprendre l'article 16, § 1^{er}, en projet dans son ensemble. Mieux vaudra dès lors omettre la première phrase de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, en projet.

8. Selon l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, en projet, l'ONDRAF n'est autorisé à prendre l'initiative d'enclencher la procédure d'établissement des montants des redevances qu'à condition que son conseil d'administration ait, après avoir consulté le comité technique permanent, constaté l'impossibilité de fixer ces montants par voie conventionnelle dans un délai raisonnable.

Selon la déléguée, l'article 179, § 2, 12°, de la loi du 8 août 1980 confère à cette disposition son fondement juridique. L'alinéa 1^{er} de cette disposition habilite le Roi à « régler les modalités de financement des activités de l'[ONDRAF] » « conformément aux dispositions du 11° du présent paragraphe ».

La disposition précitée concerne le financement des activités de l'ONDRAF en général. Dès lors cependant qu'il existe pour le financement du Fonds à long terme une disposition légale spécifique inscrite à l'article 179, § 2, 11°, alinéas 5 et 6, de la loi du 8 août 1980, l'article 179, § 2, 12°, de cette loi n'entre pas en considération pour procurer le fondement juridique à une mesure se rapportant au financement de ce fonds.

L'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, deuxième phrase, de la loi du 8 août 1980 prévoit la possibilité pour le Roi d'établir les valeurs et modalités visées dans la première phrase lorsque cela ne peut se faire de commun accord entre l'ONDRAF et le producteur de déchets en question.

Le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec cette disposition, permettrait d'édicter une règle tendant à éclaircir ce qu'il convient d'entendre par « impossibilité » à établir par voie conventionnelle les valeurs et les modalités.

d. Article 16, § 1^{er}, alinéa 4, en projet

9. L'article 16, § 1^{er}, alinéa 4, en projet dispose que le conseil d'administration de l'ONDRAF soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle les règles permettant d'établir le montant des contributions, les modalités d'alimentation et les conditions d'utilisation du Fonds à long terme.

Selon la déléguée, l'article 179, § 2, 1^o, de la loi du 8 août 1980 procure à cette disposition son fondement juridique. Il s'agirait dès lors de « principes de fonctionnement » de l'ONDRAF ou de « l'organisation du contrôle administratif ».

Dans le cadre de l'examen de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, la déléguée a proposé de reformuler l'alinéa 4 comme suit :

« Le conseil d'administration soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle de l'Organisme les conditions générales qui sont reprises dans les conventions conclues avec les producteurs de déchets ».

Elle a, à cet égard, fourni l'explication suivante:

« Cette formulation permet de marquer, de façon plus claire, la différence entre les principes directeurs qui sont fixés par le Roi et les conditions générales qui doivent figurer dans les contrats conclus entre l'ONDRAF et les producteurs de déchets radioactifs. Il s'agit, par exemple, du taux d'actualisation, du taux d'indexation, de modalités du transfert de déchets et des fonds correspondants, ... ».

Il faut éviter de donner l'impression que le conseil d'administration de l'ONDRAF ait un propre pouvoir permettant de fixer, outre les principes directeurs, d'autres règles générales contraignantes. L'article 179, § 2, 11^o, alinéas 5 et 6, de la loi du 8 août 1980 ne mentionne en effet pas de telles règles. Il peut uniquement s'agir de principes que l'ONDRAF se propose d'utiliser dans les négociations qu'il mène avec les producteurs pour la conclusion de conventions établissant les valeurs concrètes et les modalités, et, par conséquent, le montant de la redevance à payer. Il est même permis de douter qu'il soit effectivement possible qu'il existe des principes communs pouvant être utilisés dans les négociations. Le système permettant d'établir

par voie conventionnelle les données concrètes nécessaires à la fixation du montant de la redevance se justifie en effet justement par le caractère individuel des services qui sont fournis à chaque producteur de déchets.

L'article 16, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, pourrait être reformulé en ce sens. Dans ce cas, la règle selon laquelle le conseil d'administration peut établir pareils principes communs, pourrait se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 179, § 2, 11°, alinéa 6, de la loi du 8 août 1980 et, en ce qui concerne le contrôle administratif applicable, combiné avec l'article 179, § 2, 1°, de la même loi.

En revanche, si pour les auteurs du projet il s'agit que des règles générales soient fixées qui sont également contraignantes à l'égard des producteurs, il y aura lieu de considérer ces règles comme des principes directeurs au sens de l'article 179, § 2, 11°, alinéa 5, de la loi du 8 août 1980. Dans ce cas, elles devront être fixées par le Roi et seront mentionnées dans l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet. La disposition légale précitée pourrait conférer le fondement juridique à une telle disposition.

e. Article 16, § 1^{er}, alinéa 5, en projet

10. L'article 16, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, dispose que l'ONDRAF établit annuellement un rapport sur la gestion technique et financière du programme de dépôt final des sites en exploitation et qu'il présente ce rapport à son autorité de tutelle.

Cette disposition peut être considérée comme une disposition qui régit le contrôle administratif des actes de l'ONDRAF. En tant que telle, elle puise son fondement juridique dans l'article 179, § 2, 1°, de la loi du 8 août 1980.

2. Fondement juridique de l'article 16, § 2 (article 2 du projet) – Fonds à moyen terme

a. Article 16, § 2, alinéa 1^{er} en projet

11. L'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 30 mars 1981 dispose que l'alimentation du Fonds à moyen terme commence « au plus tard trois mois après la délivrance de l'autorisation de création et d'exploitation de l'installation de dépôt final des déchets radioactifs conformément à 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 l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire » (première phrase). Il dispose encore que « au plus tard trois mois après la confirmation par le Roi de l'autorisation de l'installation de dépôt final des déchets radioactifs », le montant des moyens du Fonds doit « correspondre à celui fixé conformément à l'article 179, § 2, 11 °, de la loi [du 8 août 1980] » (deuxième phrase).

11.1. Selon la déléguée, tant l'article 179, § 2, 11°, alinéa 12, que l'article 179, § 2, 11°bis, de la loi du 8 août 1980 procurent à l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, son fondement juridique.

En ce qui concerne les dispositions en projet, la déléguée a ensuite fourni les explications suivantes :

« L'alimentation du fonds (...) dont il est fait mention à l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, [phrase 1,] de l'arrêté en projet, se rapporte à l'obligation des débiteurs de la cotisation d'intégration qui alimente le fonds à moyen terme. Plus spécifiquement, l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, [phrase 1,] de l'arrêté en projet indique le moment à partir duquel la perception de la cotisation doit, au plus tard, débiter.

Selon cette disposition, la perception débute au plus tard trois mois après la délivrance de l'autorisation de création et d'exploitation, conformément à l'article 16, § 1^{er}, 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 relatives à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire. Cette dernière disposition prévoit que 'le Roi accorde ou refuse l'autorisation de création et d'exploitation qui précède la création de tout établissement dans lequel sont présents des substances ou des appareils capables d'émettre des rayonnements ionisants'.

[La phrase 2 de l'alinéa 1^{er}] détermine, quant à [elle], le moment à partir duquel le montant du fonds à moyen terme doit être intégralement perçu auprès des débiteurs. Ce montant a été fixé par le législateur à 130 millions € dans le cadre de la gestion des déchets dits de catégorie A.

L'arrêté en projet lie ce moment à celui où le Roi confirme l'autorisation de création et d'exploitation, conformément à l'article 16, § 2, de la loi du 15 avril 1994. Cet article dispose que 'l'exploitation d'un établissement visé au § 1^{er} ne peut débiter avant que le Roi ait confirmé l'autorisation de cet établissement en constatant que les conditions de l'autorisation sont respectées. Cette confirmation est précédée d'un rapport de réception favorable établi par l'Agence. La réception intervient avant l'introduction dans l'installation des substances radioactives faisant l'objet de l'autorisation'.

Ce système permet, d'une part, à la collectivité locale de disposer de toutes les garanties nécessaires au moment voulu, c'est-à-dire au moment où l'exploitation de

l'installation peut débiter et, d'autre part, aux contributeurs au fonds à moyen terme de disposer du temps nécessaire pour l'alimenter intégralement.

En fixant le moment à partir duquel l'obligation de payer la cotisation d'intégration doit, au plus tard, prendre effet, ainsi que la période maximale dans laquelle le fonds à moyen terme doit être intégralement alimenté, les deux [phrases] de l'article 16, § 2, [alinéa 1^{er},] de l'arrêté en projet exécutent l'article 179, § 2, 11°, 12^{ème} alinéa, qui dispose que le Roi fixe le 'moment' du recouvrement de la cotisation (ou les 'délais' visés au 11°bis, voir réponse ci-dessous).

Ces dispositions n'ont pas pour objet de fixer la procédure de perception même. Cette procédure est organisée par le législateur à l'article 179, § 2, 11°bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980 ».

Il a également été demandé à la déléguée s'il existait une différence entre la délégation qui a été conférée au Roi par l'article 179, § 2, 11°, alinéa 12, de la loi du 8 août 1980 (fixation des modalités et du moment du recouvrement de la cotisation et fixation des valeurs respectives de Qt, Qp et FC) et celle conférée par l'article 179, § 2, 11°bis, alinéa 1^{er}, de la loi (fixation du délai et des modalités de la demande écrite de paiement de la cotisation). La déléguée y a en premier lieu répondu que le Roi devra encore fixer ultérieurement le montant des valeurs de Qt, Qp et FC. Pour le surplus, il y a un certain chevauchement entre les deux dispositions précitées, en ce que ces deux dispositions délèguent au Roi le pouvoir de fixer les modalités et le moment du recouvrement ou le délai de celui-ci.

11.2. Afin de répondre à la question de savoir s'il existe un fondement juridique à la mesure en projet, il convient en premier lieu de rappeler le régime légal. La cotisation d'intégration imposée aux producteurs de déchets radioactifs déterminée est une taxe qui, en vue de l'intégration d'une installation de dépôt final pour déchets radioactifs dans une collectivité locale, est mise à charge une seule fois dans le cadre de la création et de la mise en service de cette installation. Le montant total de cette cotisation, à savoir 130.000 euros (à indexer à partir de l'année 2010), est fixée dans la loi elle-même (article 179, § 2, 11°, alinéa 12). Pour fixer la quote-part de chaque producteur de déchets, la loi prévoit un certain nombre de paramètres (Qt, Qp, FC), dont la valeur doit être fixée par le Roi (article 179, § 2, 11°, alinéas 11 et 12). Le paramètre Qp est un paramètre dont la valeur peut évoluer ; c'est pourquoi la loi dispose que sa valeur « [est] mise à jour au premier janvier de l'année d'entrée en vigueur de la taxe » (article 179, § 2, 11°, alinéa 11). La loi prévoit également à quel moment « l'obligation de contribuer » prend cours (c'est-à-dire : à quel moment la taxe entre en vigueur), à savoir « dès l'instant où » (lire : au moment où) l'installation de dépôt final a fait l'objet d'une autorisation de création (lire : autorisation de création et d'exploitation), ainsi que d'une « autorisation de bâtir », et, le cas échéant, d'une « autorisation d'environnement » (article 179, § 2, 11°, alinéa 14).

Le recouvrement de la cotisation fait l'objet d'autres dispositions de la loi. L'article 179, § 2, 11°, alinéa 12, habilite le Roi à fixer « les modalités » et « le moment » du recouvrement de la cotisation. Comme l'indique à juste titre la déléguée, cette délégation est répétée à l'article 179, § 2, 11°*bis*, alinéa 1^{er}, dans la mesure où cette disposition confère au Roi le pouvoir de fixer « le délai » et « les modalités » du recouvrement de la cotisation.

Les travaux préparatoires commentent le régime de la loi du 29 décembre 2010 qui vient d'être rappelé en ces termes :

« Le montant total des moyens qui alimenteront le Fonds à moyen terme – et qui, pour le moment, se rapportent *de facto* aux moyens nécessaires pour le financement des conditions associées dans le cadre du projet intégré de dépôt final en surface des déchets radioactifs de catégorie A sur le territoire des communes de Dessel et Mol – ainsi que la formule permettant de répartir la charge de l'alimentation du Fonds entre les producteurs sont repris dans la loi. Le Roi se voit attribuer le pouvoir d'établir les valeurs des autres éléments de la formule. Il lui appartient, en d'autres termes, de compléter le chiffrage de la formule. Cette délégation est justifiée puisque l'obligation de paiement ne commence que lorsque les autorisations requises pour construire et pour exploiter le site de dépôt sont délivrées. La délégation au Roi permet de prendre en compte des valeurs actualisées au moment où le prélèvement auprès des producteurs de déchets radioactifs peut être opéré, et, donc, au moment où la cotisation entre en vigueur. Le Roi se voit aussi attribuer le pouvoir d'établir les modalités d'alimentation du Fonds à moyen terme, dont la période dans laquelle le montant inscrit dans la loi doit être atteint. » ³⁴.

11.3. Il résulte de ce qui précède que le moment auquel l'obligation de contribuer prend cours est précisément déterminé à l'article 179, § 2, alinéa 14, de la loi du 8 août 1980. Il n'y a aucune raison que le Roi redéfinisse ce moment. D'ailleurs, il n'existe aucune habilitation au Roi à cette fin. La première phrase de l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, est dès lors dépourvue de fondement juridique. Cela est d'autant plus vrai que la disposition en projet déroge même à la loi : alors que l'article 179, § 2, alinéa 14, de la loi du 8 août 1980 dispose que l'obligation de contribuer ne prend cours qu'à l'instant où l'installation de dépôt final a obtenu non seulement une autorisation de création, mais aussi un permis de bâtir, et, le cas échéant, un permis d'environnement, l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, première phrase, en projet dispose que l'obligation en question prend cours trois mois après la délivrance de l'autorisation de création et d'exploitation. Il y a donc lieu d'omettre la première phrase de l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}.

Le Roi est toutefois habilité à fixer les modalités de la perception de la contribution (article 179, § 2, 11°, alinéa 12, et 11°*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980). Cela

³⁴ Exposé des Motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-771/1, p. 139.

implique notamment, selon l'explication précitée de l'exposé des motifs, d'établir « la période dans laquelle le montant inscrit dans la loi doit être atteint »³⁵. Les dispositions légales concernées peuvent par conséquent procurer un fondement juridique à la deuxième phrase de l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

Pour être complet, le Conseil d'État observe encore ce qui suit. Compte tenu du délai inscrit dans cette deuxième phrase, l'ONDRAF devra inviter les producteurs à payer le montant dû par chacun d'eux. À cet égard, il devra veiller à ce que chaque producteur dispose d'un délai raisonnable pour le paiement, qui ne peut cependant excéder 50 jours de calendrier (article 172, § 2, 11^o*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980).

b. Article 16, § 2, alinéas 2, 3 et 4, en projet

12. L'article 16, § 2, alinéas 2, 3 et 4, en projet trouve son fondement juridique dans l'article 179, § 2, 11^o, alinéa 18, de la loi du 8 août 1980. Selon cette disposition, le Roi fixe la composition du comité de surveillance, qui est constitué au sein de l'ONDRAF, ainsi que les modalités d'exercice de sa mission, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

L'alinéa 4 en projet n'ajoute toutefois pas grand-chose à ce qu'énonce déjà la disposition légale précitée. Afin de pourvoir à l'exécution de la disposition légale précitée, les « modalités d'exercice de [la] mission » (c'est-à-dire la façon dont le comité de surveillance exécute ses tâches) devront être précisées.

Interrogée sur ce point, la déléguée a proposé de remplacer l'alinéa 4 en projet par le texte suivant :

« Le comité de surveillance exerce un contrôle global, qui a pour but de s'assurer que les transferts en provenance du Fonds à moyen terme s'effectuent conformément à l'article 179, § 2, 11^o, de la loi. Sans préjudice du contrôle exercé par l'observateur et conformément à l'article 179, § 2, 16^o, de la loi, le contrôle du comité de surveillance porte notamment sur l'affectation proposée et effective des moyens du Fonds à moyen terme ».

³⁵ Dans l'exposé des motifs, le fait d'établir la période dans laquelle le montant inscrit dans la loi doit être atteint est considéré comme un aspect des « modalités d'alimentation » du Fonds à moyen terme (p. 139). Cependant, il s'agit manifestement d'un aspect des « modalités » pour la « perception » de la cotisation d'intégration.

Certes, le nouveau texte proposé définit plus précisément l'objet de la surveillance à effectuer par le comité de surveillance. Cependant, il ne détermine toujours pas comment le comité de surveillance exerce cette surveillance.

3. Fondement juridique des articles 3 et 5 du projet

13. Les articles 3 et 5 du projet (modifiant respectivement l'article 19 et l'article 7 de l'arrêté royal du 30 mars 1981) puisent leur fondement juridique dans l'article 179, § 2, 1^o, de la loi du 8 août 1980, qui habilite le Roi à fixer entre autres la composition des organes délibératifs de l'ONDRAF (fondement juridique de l'article 5 du projet) ainsi que l'organisation du contrôle administratif de l'ONDRAF (fondement juridique de l'article 3 du projet).

4. Fondement juridique de l'article 16bis en projet (article 4 du projet) – Fonds local

14. L'article 16bis en projet de l'arrêté royal du 30 mars 1981 concerne le Fonds local, visé à l'article 179, § 2, 16^o, de la loi du 8 août 1980.

14.1. Le paragraphe 1^{er} de l'article 16bis en projet trouve son fondement juridique dans l'article 179, § 2, 16^o, alinéa 5, deuxième phrase, de la loi du 8 août 1980 (et non dans l'alinéa 6 de cette disposition, auquel se réfère la disposition en projet). Cette disposition habilite le Roi à fixer les modalités pour la désignation d'un observateur au Fonds local.

14.2. Les paragraphes 2 à 5 de l'article 16bis en projet puisent leur fondement juridique dans l'article 179, § 2, 16^o, alinéa 5, dernière phrase. Selon cette disposition, le Roi fixe les modalités du contrôle spécifique³⁶, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

À cet égard, la question se pose de savoir si cette dernière disposition légale permet de disposer dans l'article 16bis, § 5, en projet que les modalités détaillées du contrôle spécifique du Fonds local, prévues à l'article 16bis, §§ 1 à 4 (lire : 2 à 4), sont fixées dans les statuts du fonds.

La déléguée a été interrogée sur ce que pourraient recouvrir ces « modalités détaillées ». Elle a répondu comme suit :

³⁶ Selon l'article 179, § 2, 16^o, alinéa 5, quatrième phrase, de la loi du 8 août 1980, l'ONDRAF et l'observateur sont habilités à suspendre et à annuler les décisions prises par le Fonds local.

« L'article 16 *bis*, § 5, de l'arrêté royal en projet porte sur des modalités plus précises de mise en œuvre des règles prévues aux quatre premiers paragraphes de l'article 16*bis*. Ainsi, en application de l'article 16*bis*, § 2, qui confère à l'observateur le droit d'assister à l'ensemble des réunions du conseil d'administration ou d'autres organes du Fonds local avec voix consultative, il pourrait être précisé dans les statuts que l'observateur reçoit une invitation à ces réunions de la même manière et dans les mêmes délais que les administrateurs et les membres des autres organes concernés. En application de l'obligation prévue à l'article 16*bis*, § 3, alinéa 2, *in fine*, de l'arrêté royal, d'annuler ou d'adapter une décision suspendue par l'observateur, il pourrait par exemple être mentionné dans les statuts du Fonds local que la suspension de la décision doit immédiatement être inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de l'organe concerné ».

Dans la mesure où ces modalités détaillées concernent des règles de fonctionnement internes, purement pratiques du Fonds local, on peut admettre qu'elles soient fixées dans les statuts. Le Roi ne doit même pas l'énoncer expressément. Le paragraphe 5 peut dès lors être omis de l'article 16*bis* en projet.

Toutefois, si l'intention était d'octroyer à l'ONDRAF la compétence de préciser, dans les statuts (voir l'article 179, § 2, 16°, alinéa 3, de la loi du 8 août 1980), les relations entre l'ONDRAF et le Fonds local, il faudrait en conclure qu'il s'agit d'une subdélégation de compétences injustifiée. Dans cette hypothèse, l'article 16*bis*, § 5, en projet devrait être remplacé par une disposition qui précise les modalités de la surveillance spécifique .

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

15. Compte tenu des observations formulées concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet, on ajoutera un alinéa au préambule (qui deviendra le premier alinéa) qui fera référence à l'article 108 de la Constitution, et on précisera le fondement juridique dans l'actuel premier alinéa du préambule (qui deviendra le deuxième alinéa) en visant les subdivisions pertinentes de l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980³⁷.

³⁷ On écrira au demeurant *in fine* de l'actuel premier alinéa du préambule « modifié par la loi du 29 décembre 2010 ».

16. Le considérant inscrit à l'actuel quatrième alinéa du préambule est peu significatif et tout à fait superflu ; il y a donc lieu de l'omettre.

17. On supprimera l'actuel septième alinéa du préambule compte tenu de l'actuel cinquième alinéa (qui doit d'ailleurs être permuté avec l'alinéa suivant).

Observation générale relative au dispositif

18. L'ordre des articles du projet doit tenir compte de l'ordre numérique des articles à modifier de l'arrêté royal du 30 mars 1981, ce qui implique que l'actuel article 5 devient l'article 2, que l'actuel article 2 devient l'article 3 et que l'actuel article 3 devient l'article 5.

Article 1^{er}

19. Étant donné que l'actuel article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 mars 1981 est subdivisé en tirets ³⁸, les définitions à ajouter à cet article devront également être précédées de tirets au lieu de ronds pleins.

L'article 3 du projet appelle une même observation.

Article 2

20. Compte tenu notamment de l'article 4 du projet, la phrase liminaire de l'article 2 du projet doit seulement énoncer que l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 1981 est remplacé, et elle ne doit par conséquent pas faire mention de l'article 16*bis* de cet arrêté.

21. À l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, en projet, on précisera ce qu'il y a lieu d'entendre par « la procédure d'établissement des montants des redevances ». Il s'agit sans doute de la procédure selon laquelle les montants des redevances sont fixés par arrêté royal.

³⁸ Sur le plan de la légistique, mieux vaut préférer une énumération en « 1^o », « 2^o », « 3^o », etc., afin d'éviter toute confusion ou erreur dans les références, notamment lorsque l'énumération est modifiée ultérieurement.

22. À la première phrase de l'article 16, § 2, alinéa 2, en projet, on fera référence à l'article 179, § 2, 11°, dernier alinéa, de la loi du 8 août 1980.

Dans le texte néerlandais de cette même disposition, on écrira par ailleurs « hernieuwbare » au lieu de « verlengbare », conformément au texte français.

23. L'article 16, § 2, alinéa 2, en projet, dispose que les membres du comité de surveillance qu'il cite, sont des membres du conseil d'administration de l'ONDRAF et qu'ils ne peuvent être impliqués, directement ou indirectement, dans la gestion du Fonds à moyen terme et dans l'utilisation de ses moyens.

Il est paradoxal de déterminer que les membres du comité de surveillance ne peuvent être impliqués, directement ou indirectement, dans la gestion du Fonds cité et dans l'utilisation de ses moyens, alors qu'ils sont précisément membres du conseil d'administration de ce fonds qui dispose par définition de compétences de gestion.

Interrogée sur la portée de cette disposition, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Afin de répondre à la demande de clarification du Conseil d'État, le texte pourrait être reformulé de la manière suivante : 'Les membres du comité ne peuvent être impliqués, directement ou indirectement, dans les organes de gestion ou dans les structures qui bénéficient des moyens du Fonds à moyen terme'.

Le moment venu, des mesures internes seront prises afin de tenir compte de cette incompatibilité ».

Cette proposition de texte n'apporte pas non plus d'éclaircissements : ainsi, l'incertitude demeure quant à savoir quels « organes de gestion » sont visés, tandis que les modalités des incompatibilités devrait être fixées par le projet même, et non dans des mesures internes.

Il faut en conclure que l'article 16, § 2, alinéa 2, en projet, doit être revu.

Article 4

24. Dans la phrase liminaire de l'article 4 du projet, on écrira que l'article 16bis de l'arrêté royal du 30 mars 1981 est « remplacé » au lieu d' « inséré ».

25. L'article 16*bis*, § 1^{er}, en projet, doit faire référence à l'alinéa 5 de l'article 179, § 2, 16°, de la loi du 8 août 1980 au lieu de l'alinéa 6 de cette disposition.

26. Le texte français de la première phrase de l'article 16*bis*, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, fait mention de « la réglementation » et le texte néerlandais, de « de wet- en regelgeving ». Le texte français de l'article 16*bis*, § 3, alinéa 2, en projet, fait mention de « quatre jours ouvrables » et le texte néerlandais, de « vier vrije werkdagen ».

Il y a lieu de mettre en concordance les deux versions linguistiques des dispositions visées.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle des Messieurs P. LEMMENS et J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS