RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.423/3
van 29 november 2012

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze centrales’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 52.423/3
du 29 novembre 2012

sur

un avant-projet de loi ‘portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales’

Op 27 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze centrales'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 november 2012.

*

Le 27 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales'.

L'avant-projet a été examiné par la chambre le 29 novembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 novembre 2012.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "het onderhavig voorontwerp van wet tot doel heeft om de nucleaire rente voor het jaar 2012 af te romen door middel van een repartitiebijdrage die is samengesteld uit twee onderdelen: een basisrepartitiebijdrage en een aanvullende repartitiebijdrage. Het is dan ook van bijzonder belang dat deze wet in werking kan treden voor het einde van het jaar 2012, teneinde ervoor te zorgen dat de bijdragen voor het jaar 2012 effectief in het jaar 2012 betaald kunnen worden.
>
> Een snellere behandeling van het voorontwerp binnen de schoot van de regering werd in zekere mate verhinderd door de noodzaak om te evalueren of de onbeschikbaarheid omwille van veiligheidsredenen door dewelke de kernreactoren Doel 3 en Tihange 2 sinds enige maanden getroffen werden, een impact kon hebben op de heffing die door onderhavig voorontwerp wordt."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt in de eerste plaats tot vaststelling van de repartitiebijdrage die wordt gevestigd voor het jaar 2012 ten laste van de nucleaire exploitanten bedoeld in artikel 2, 5°, van de wet van 11 april 2003 'betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald door deze centrales' en van de vennootschappen bedoeld in artikel 24, § 1, van dezelfde wet. Voor 2012 wordt die repartitiebijdrage opgesplitst in een "basisrepartitiebijdrage" (zie artikel 3, 1°, van het ontwerp) en een "aanvullende repartitiebijdrage" (artikel 3, 2°).

Het globale bedrag van de basisrepartitiebijdrage voor 2012 bedraagt, zoals dat het geval was voor de repartitiebijdrage voor de jaren 2008 tot 2011, 250 miljoen euro (artikel 5, 1°).

Het globale bedrag van de aanvullende repartitiebijdrage voor 2012 wordt vastgesteld op "300" (lees: 350) miljoen euro (artikel 6). Aan bepaalde bijdrageplichtigen wordt echter een degressieve vermindering van het bedrag van de aanvullende bijdrage in de vorm van een bijdragekrediet toegekend, teneinde rekening te houden met de bijdragemogelijkheid en de

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

risico's in verband met de grootte van hun productiepark (artikel 7). De kernprovisievennootschap bedoeld in artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 2003 dient, in het kader van een openbaredienstverplichting, aan de Staat de te innen aanvullende repartitiebijdrage voor te schieten (artikel 4).

Naast het vaststellen van de repartitiebijdragen voor het jaar 2012, wordt de bestaande wettelijke regeling op een aantal punten verduidelijkt (artikelen 2 en 8). Tevens wordt, in afwijking van artikel 49 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, bepaald dat de aftrek als beroepskosten van de repartitiebijdrage voor het jaar 2011 – die in 2012 blijkt te zijn betaald – mag worden toegepast op de belastbare inkomens van het aanslagjaar 2011 (artikel 5, 3°).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Doordat dit wijzigende artikel aanvangt met de woorden "Inzoverre zij een basisrepartitiebijdrage invoert voor het jaar 2012, wordt artikel 14, § 8, van dezelfde wet (…) gewijzigd als volgt", zou de verkeerde indruk kunnen ontstaan dat het om een tijdelijke wijziging van de betrokken paragraaf gaat, namelijk voor het jaar 2012. De woorden "Inzoverre zij een basisrepartitiebijdrage invoert voor het jaar 2012" zullen daarom moeten worden geschrapt.

Artikel 6

5. De opmerking die bij het voorgaande artikel is gemaakt, kan ook worden betrokken op artikel 6 van het ontwerp, dat immers aanvangt met de woorden "In zoverre zij een aanvullende repartitiebijdrage instelt voor het jaar 2012".

6. Uit het verslag van de Inspectie van Financiën blijkt dat het, wat de aanvullende repartitiebijdrage betreft, de bedoeling is om alles samen om en bij de 300 miljoen euro te innen, en dat men daartoe het globale bedrag van die bijdrage op 350 miljoen euro moet bepalen, waarop dan de verschillende degressieve verminderingen worden toegepast. De gemachtigde heeft een berekeningstabel voorgelegd waaruit hetzelfde blijkt.

Het ontwerp bepaalt evenwel dat het globale bedrag van de aanvullende repartitie voor het jaar 2012 wordt vastgesteld op 300 miljoen euro. Zoals de tekst van het ontwerp luidt, worden de degressieve verminderingen niet toegepast op een initieel bedrag van 350 miljoen euro, maar op een initieel bedrag van 300 miljoen euro. De gemachtigde heeft verduidelijkt dat één en ander het gevolg is van een vergetelheid en dat het ontworpen artikel 14, § 8, achtste lid, van de wet van 11 april 2003 als volgt zou moeten luiden:

"Het globaal bedrag van de aanvullende repartitiebijdrage voor het jaar 2012 is vastgesteld op 350 miljoen euro. Op dat bedrag wordt een degressieve vermindering toegepast zoals gepreciseerd in paragraaf 11 van onderhavig artikel, dat ook de andere nadere regels inzake

de inning bepaalt. Het aldus geïnde nettobedrag zal worden aangewend voor het budget van de Rijksmiddelenbegroting."

Slotopmerkingen

7. Ter wille van de rechtszekerheid dient nog op het volgende te worden gewezen.

Door het ontwerp wordt de term "repartitiebijdrage" niet overal in de wet van 11 april 2003 vervangen door de nieuwe benaming "basisrepartitiebijdrage". Dit is niet onlogisch vermits in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de "repartitiebijdrage (…) is samengesteld uit twee onderdelen: een basisrepartitiebijdrage en een aanvullende repartitiebijdrage". Waar in de wet de term "repartitiebijdrage" behouden blijft, kan dus worden aangenomen dat beide onderdelen zijn bedoeld. Dat blijkt echter niet steeds het geval te zijn,[2] wat tot verwarring kan leiden.

De verwijzingen in de ontworpen bepalingen naar de verschillende onderdelen van artikel 14, § 8, zijn niet steeds correct.[3]

Het ontwerp zal vanuit dit oogpunt moeten worden herbekeken.

*

[2] In artikel 13, tweede lid, van de wet wordt verwezen naar "de repartitiebijdrage zoals bedoeld in artikel 14, § 8". In die context blijkt de term niet op beide onderdelen te slaan vermits bij artikel 4 van het ontwerp aan artikel 13 een nieuw lid wordt toegevoegd dat specifiek betrekking heeft op de aanvullende repartitiebijdrage.

[3] Zo wordt in het eerste ontworpen lid dat met artikel 5, 2°, van het ontwerp wordt ingevoegd, tweemaal verwezen naar "lid 9" (lees: negende lid), terwijl het wellicht de bedoeling is om aan een ander lid te refereren vermits dat lid handelt over de betaling van de bijdragen aan de kernprovisievennootschap. *Cf.* in dit verband ook: *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, randnummer 117, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

> « het onderhavig voorontwerp van wet tot doel heeft om de nucleaire rente voor het jaar 2012 af te romen door middel van een repartitiebijdrage die is samengesteld uit twee onderdelen: een basisrepartitiebijdrage en een aanvullende repartitiebijdrage. Het is dan ook van bijzonder belang dat deze wet in werking kan treden voor het einde van het jaar 2012, teneinde ervoor te zorgen dat de bijdragen voor het jaar 2012 effectief in het jaar 2012 betaald kunnen worden.
>
> Een snellere behandeling van het voorontwerp binnen de schoot van de regering werd in zekere mate verhinderd door de noodzaak om te evalueren of de onbeschikbaarheid omwille van veiligheidsredenen door dewelke de kernreactoren Doel 3 en Tihange 2 sinds enige maanden getroffen werden, een impact kon hebben op de heffing die door onderhavig voorontwerp wordt ».

*

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise avant tout à fixer la contribution de répartition instaurée pour l'année 2012 à charge des exploitants nucléaires visés à l'article 2, 5°, de la loi du 11 avril 2003 'sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales' et des sociétés visées à l'article 24, § 1er, de la même loi. Pour 2012, la contribution de répartition est scindée en une « contribution de répartition de base » (voir article 3, 1°, du projet) et une « contribution de répartition complémentaire » (article 3, 2°).

Le montant global de la contribution de répartition de base pour 2012 s'élève, comme c'était le cas pour la contribution de répartition pour les années 2008 à 2011, à 250 millions d'euros (article 5, 1°).

Le montant global de la contribution de répartition complémentaire pour 2012 est fixé à « 300 » (lire : 350) millions d'euros (article 6). Toutefois, certains redevables de la contribution bénéficient d'une réduction dégressive du montant de la contribution complémentaire sous la forme de crédit de contribution, afin de tenir compte de la faculté contributive et des risques liés à la taille de leur parc de production (article 7). La société de provisionnement nucléaire, visée à l'article 2, 4°, de la loi du 11 avril 2003, doit, dans le cadre

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

d'une obligation de service public, avancer à l'État la contribution de répartition complémentaire à percevoir (article 4).

Outre la fixation des contributions de répartition pour l'année 2012, l'avant-projet précise un certain nombre de points du régime légal existant (articles 2 et 8). Par ailleurs, par dérogation à l'article 49 du Code des impôts sur les revenus 1992, il détermine que la déduction au titre de frais professionnels de la contribution de répartition pour l'année 2011 – qui s'avère être payée en 2012 – peut s'opérer sur les revenus imposables de la période imposable 2011 (article 5, 3°).

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. Du fait que cet article modificatif commence par les mots « En tant qu'il instaure la contribution de répartition nucléaire de base pour l'année 2012, l'article 14, § 8, de la même loi […] est modifié comme suit », il pourrait donner l'impression, à tort, qu'il s'agit d'une modification temporaire du paragraphe concerné, à savoir pour l'année 2012. Les mots « En tant qu'il instaure la contribution de répartition nucléaire de base pour l'année 2012 » devront par conséquent être supprimés.

Article 6

5. L'observation faite à propos de l'article précédent peut également s'appliquer à l'article 6 du projet, qui commence en effet par les mots « En tant qu'il instaure la contribution de répartition nucléaire complémentaire pour l'année 2012 ».

6. Il ressort du rapport de l'Inspection des Finances que, en ce qui concerne la contribution de répartition complémentaire, l'objectif est de percevoir globalement environ 300 millions d'euros, et qu'il convient à cet effet de fixer le montant global de cette contribution à 350 millions d'euros, auxquels seront ensuite appliquées les diverses réductions dégressives. Le délégué a présenté un tableau de calcul qui aboutit aux mêmes conclusions.

Le projet détermine cependant que le montant global de la répartition complémentaire pour l'année 2012 est fixé à 300 millions d'euros. Tel que le texte du projet est rédigé, les réductions dégressives ne sont pas appliquées à un montant initial de 350 millions d'euros, mais à un montant initial de 300 millions d'euros. Le délégué a précisé qu'un oubli est à l'origine de cette situation et que l'article 14, § 8, alinéa 8, en projet, de la loi du 11 avril 2003, devrait être rédigé comme suit :

« Pour l'année 2012, le montant global de la contribution de répartition complémentaire est fixé à 350 millions d'euros. À ce montant est appliquée une réduction dégressive, précisée au paragraphe 11 du présent article, qui fixe également les autres modalités en matière de perception. Le montant net ainsi perçu sera affecté au budget des Voies et Moyens ».

Observations finales

7. Dans un souci de sécurité juridique, il convient encore d'attirer l'attention sur ce qui suit.

Le projet ne remplace pas le terme « contribution de répartition » dans toutes les dispositions de la loi du 11 avril 2003 par la nouvelle dénomination « contribution de répartition de base ». Ce fait n'est pas illogique étant donné que l'exposé des motifs précise que la « contribution de répartition [est] composée de deux composantes : une contribution de répartition de base et une contribution de répartition complémentaire ». Lorsque la loi maintient le terme « contribution de répartition », on peut donc admettre que les deux composantes sont visées. Ce n'est toutefois pas toujours le cas [2], ce qui peut être source de confusion.

Les références, dans les dispositions en projet, aux différentes divisions de l'article 14, § 8, ne sont pas toujours correctes [3].

Le projet devra être réexaminé de ce point de vue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[2] L'article 13, alinéa 2, de la loi, renvoie à « la contribution de répartition visée à l'article 14, § 8 ». Dans ce contexte, le terme ne vise manifestement pas les deux composantes puisque l'article 4 du projet ajoute à l'article 13 un nouvel alinéa qui concerne spécifiquement la contribution de répartition complémentaire.

[3] Ainsi, l'alinéa 1er, en projet, inséré par l'article 5, 2°, du projet, renvoie par deux fois à l'« alinéa 9 », alors que l'intention est probablement de faire référence à un autre alinéa étant donné que cet alinéa traite du paiement des contributions à la société de provisionnement nucléaire. Voir à cet égard également : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 117.