



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.580/3
van 2 december 2013

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 54.580/3
du 2 décembre 2013

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 25 november 2013 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 28 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2013.

*

Le 25 novembre 2013, 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 troisième chambre le 28 novembre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 décembre 2013.

*

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 2013 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 2013, teneinde ervoor te zorgen dat de bijdragen voor het jaar 2013 effectief in het jaar 2013 betaald kunnen worden”.

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voorontwerp strekt ertoe voor het jaar 2013 opnieuw een basisrepartitiebijdrage (250 miljoen euro) en een aanvullende repartitiebijdrage (350 miljoen euro) in te voeren ten laste van de kernexploitanten en van vennootschappen die een aandeel hebben in de industriële productie van elektriciteit door splijting van kernbrandstoffen (artikelen 2, 1°, en 3 van het ontwerp). Volgens de memorie van toelichting is het bedrag van de beide bijdragen gebaseerd op de industriële productie van elektriciteit door splijting van kernbrandstoffen in de loop van het jaar 2012.²

Het brutobedrag van de twee bijdragen voor het jaar 2013 wordt evenwel verminderd met 12,48 procent, hetgeen overeenstemt met “de tijd van wettelijke onbeschikbaarheid van het nucleaire park in de loop van het jaar 2012 ten gevolge van opgelegde stilleggingen van productie-eenheden beslist door het federaal Agentschap voor Nucleaire Controle” (artikel 5). Deze coëfficiënt wordt geacht overeen te stemmen met het niet gerealiseerde aandeel in de nucleaire productie voor het jaar 2012 ten gevolge van de tijdelijke sluiting van de kerncentrales Doel 3 en Tihange 2.

De twee bijdragen moeten uiterlijk op 31 december 2013 door de kernprovisievennootschap worden gestort aan de overheid. De kernexploitanten en de voormelde

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

² Zie over de grondwettigheid van de twee bijdragen, GwH 30 maart 2010, nr. 32/2010. Tegen de wet van 27 december 2012 ‘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 kerncentrales’ werden voorts nog drie beroepen tot nietigverklaring ingesteld (rolnrs. 5663, 5585 en 5686), maar die zaken zijn nog hangende.

vennootschappen moeten ten laatste op 31 januari 2014 aan de kernprovisievennootschap hun individuele bijdrage betalen *pro rata* van hun aandeel in de industriële productie van elektriciteit door splijting van kernbrandstoffen (artikel 2, 2°).

Het ontwerp bevat ten slotte nog een aantal aanpassingen van technische aard (artikelen 4 en 6).

ALGEMENE OPMERKING

4. In arrest nr. 32/2010 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de wetgever “het bedrag van de repartitiebijdrage ‘onbeduidend’ [vermocht] te achten ten aanzien van de ‘aanzienlijke winst die door de productie van kernelektriciteit wordt gegenereerd’ vanwege de versnelde afschrijving van de kerncentrales waarvan de eindafnemer niet heeft kunnen profiteren (...)” en dat “[r]ekening houdend met die winst en met de ‘verantwoordelijkheid van de kernexploitanten en van de vennootschap[pen] die een aandeel hebben in de industriële productie van elektriciteit door splijting van kernbrandstoffen in het verval van het park van productie-eenheden voor elektrische energie’, [de wetgever] vermocht te oordelen dat de last niet ‘buitensporig’ is”³.

Het gegeven dat het brutobedrag van de twee bijdragen voor het jaar 2013 overeenkomstig artikel 5 van het ontwerp wordt verminderd met 12,48 procent ingevolge de tijdelijke afwezigheid van winst uit de productie van een deel van het park van productie-eenheden voor elektrische energie, wijst erop dat ook voor de vaststelling van de omvang van de bijdragen voor het jaar 2013 effectief rekening werd gehouden met de werkelijke omvang van de winst uit de industriële productie van kernenergie in de loop van het jaar 2012. Een sluitend oordeel hierover kan de Raad van State evenwel niet vellen, bij ontstentenis van een voldoende inzicht in de concrete cijfergegevens over deze productie en de weerslag van de tijdelijke sluiting van de kerncentrales Doel 3 en Tihange 2 op deze productie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2, 3 en 4

5. De ontworpen wijzigingen in artikel 14, § 8, van de wet van 11 april 2013 ‘betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestaand in deze kerncentrales’ worden gespreid over de artikelen 2 en 3 van het ontwerp. Bovendien wordt daarbij niet de volgorde gevolgd van de bestaande leden van die paragraaf 8, waardoor nodeloos verwarring ontstaat bij de rechtsonderhorigen. In artikel 2, 2°, van het ontwerp wordt immers gerefereerd aan het zestiende en zeventiende lid van paragraaf 8, “die voortaan het achttiende en eenentwintigste lid zullen zijn”, terwijl een deel van de wijzigingen die de “opschuiving” van leden tot gevolg hebben, pas voorkomen in artikel 3 van het ontwerp. Hierdoor wordt onduidelijk waar in die paragraaf 8 precies de wijzigingen vervat in de artikelen 2, 2°, en 3, van het ontwerp precies moeten worden aangebracht.

³ GwH 30 maart 2010, nr. 32/2010, B.13.3.1.

Ter wille van de rechtszekerheid moeten de artikelen 2 en 3 bijgevolg worden versmolten en moeten de erin vervatte wijzigingen van artikel 14, § 8, van de wet van 11 april 2013 worden aangebracht volgens de volgorde van de bestaande leden van die bepaling. Daarbij moeten de stellers van het ontwerp nagaan of de aanduiding van die leden correct is en of de kruisverwijzingen in artikel 4 van het ontwerp wel juist zijn.

Artikel 5

6. In het ontworpen artikel 14, § 12, van de wet van 11 april 2013 wordt verwezen naar de “wettelijke onbeschikbaarheid van het nucleaire park in de loop van het jaar 2012 ten gevolge van opgelegde stilleggingen van productie-eenheden beslist door het federaal Agentschap voor Nucleaire Controle”. De vraag rijst evenwel of die “onbeschikbaarheid” effectief is “opgelegd” en of het niet beter is om te verwijzen naar een feitelijke vaststelling, namelijk de werkelijke periode gedurende dewelke de betrokken productie-eenheden onbeschikbaar waren om de door het Federaal Agentschap voor de Nucleaire Controle vastgestelde veiligheidsredenen.

De tweede zin van het ontworpen artikel 14, § 12, kan dan ook beter als volgt worden geredigeerd:

“Dit percentage stemt overeen met de periode van onbeschikbaarheid van het nucleaire park om de door het Federaal Agentschap voor de Nucleaire Controle vastgestelde veiligheidsredenen, vanaf 26 juli 2012 wat betreft de kerncentrale Doel 3 en vanaf 13 september 2012 wat betreft de kerncentrale Tihange 2.”

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 :

« dat het onderhavig voorontwerp van wet tot doel heeft om de nucleaire rente voor het jaar 2013 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 2013, teneinde ervoor te zorgen dat de bijdragen voor het jaar 2013 effectief in het jaar 2013 betaald kunnen worden ».

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet vise à instaurer à nouveau, pour l'année 2013, une contribution de répartition de base (250 millions d'euros) ainsi qu'une contribution de répartition complémentaire (350 millions d'euros) à charge des exploitants nucléaires et des sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires (articles 2, 1°, et 3 du projet). Selon l'exposé des motifs, le montant des deux cotisations est fondé sur la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires au cours de l'année 2012 ².

Le montant brut des deux contributions pour l'année 2013 est toutefois diminué de 12,48 pour cent, ce qui correspond au « temps d'indisponibilité légale du parc nucléaire au cours de l'année 2012 résultant de décisions de mise à l'arrêt forcée d'unités de production par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire » (article 5). Ce coefficient est réputé correspondre à la quote-part non réalisée dans la production nucléaire pour l'année 2012 à la suite de la fermeture temporaire des centrales nucléaires de Doel 3 et Tihange 2.

La société de provisionnement nucléaire doit verser les deux contributions à l'autorité au plus tard le 31 décembre 2013. Les exploitants nucléaires et les sociétés précitées doivent payer, au plus tard le 31 janvier 2014, leur contribution individuelle à la société de provisionnement nucléaire au *pro rata* de leur quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires (article 2, 2°).

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

² Concernant la constitutionnalité de ces deux contributions, voir C.C., 30 mars 2010, n° 32/2010. La loi du 27 décembre 2012 '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' a par ailleurs fait l'objet de trois recours en annulation (n°s de rôle 5663, 5585 et 5686), encore pendants.

Le projet comporte enfin une série d'adaptations de nature technique (articles 4 et 6).

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Dans son arrêt n° 32/2010, la Cour constitutionnelle a estimé que le législateur « a pu juger 'dérisoire' le montant de la contribution de répartition en regard des 'profits considérables engendrés par la production d'électricité nucléaire' en raison de l'amortissement accéléré des centrales nucléaires et dont n'a pu bénéficier le consommateur final (...) » et que « [c]ompte tenu de ces profits et de la 'responsabilité des exploitants nucléaires et des sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires dans la dégradation du parc des unités de production d'énergie électrique', [le législateur] a pu considérer que la charge n'est pas 'exorbitante' »³.

Le fait que, conformément à l'article 5 du projet, le montant brut des deux contributions est réduit pour l'année 2013 de 12,48 pour cent à la suite de l'absence provisoire de profits engendrés par la production d'une partie du parc d'unités de production d'énergie électrique, indique que, pour déterminer l'importance des contributions pour l'année 2013, on a effectivement tenu compte de l'importance réelle des profits générés par la production industrielle d'énergie nucléaire au cours de l'année 2012. Le Conseil d'État ne peut toutefois pas apprécier cet aspect de manière concluante dès lors qu'il ne peut pas suffisamment cerner les données chiffrées concrètes relatives à cette production ni l'impact sur celle-ci de la fermeture temporaire des centrales nucléaires de Doel 3 et Tihange 2.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2, 3 et 4

5. Les modifications en projet apportées à l'article 14, § 8, 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' sont réparties entre les articles 2 et 3 du projet. En outre, l'ordre des alinéas existants de ce paragraphe 8 n'a pas été respecté, ce qui crée une confusion inutile pour les justiciables. En effet, l'article 2, 2°, du projet fait référence aux alinéas 16 et 17 du paragraphe 8, « devenus 18 et 21 », tandis qu'une partie des modifications impliquant ce « glissement » des alinéas, n'apparaissent qu'à l'article 3 du projet. On n'aperçoit dès lors pas où apporter précisément, dans ce paragraphe 8, les modifications prévues par les articles 2, 2°, et 3, du projet.

Par souci de sécurité juridique, il convient par conséquent de fusionner les articles 2 et 3 et d'opérer les modifications qu'ils apportent à l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003 en suivant l'ordre des alinéas existants de cette disposition. À cet effet, les auteurs du projet vérifieront si ces alinéas sont correctement indiqués et si les références croisées figurant à l'article 4 du projet sont exactes.

³ C.C., 30 mars 2010, n° 32/2010, B.13.3.1.

Article 5

6. L'article 14, § 12, en projet, de la loi du 11 avril 2013 fait référence à l'« indisponibilité légale du parc nucléaire au cours de l'année 2012 résultant de décisions de mise à l'arrêt forcée d'unités de production par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire ». La question se pose toutefois de savoir si cette « indisponibilité » a effectivement été « imposée » et s'il ne serait pas préférable de renvoyer à une constatation de fait, à savoir à la période réelle durant laquelle les unités de production concernées étaient indisponibles pour les raisons de sécurité invoquées par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire.

Mieux vaudrait dès lors rédiger la deuxième phrase de l'article 14, § 12, en projet, comme suit :

« Ce pourcentage correspond à la période d'indisponibilité du parc nucléaire pour les raisons de sécurité invoquées par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, à partir du 26 juillet 2012 en ce qui concerne la centrale nucléaire de Doel 3 et à partir du 13 septembre 2012 en ce qui concerne la centrale nucléaire de Tihange 2 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS