



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.886/3
van 17 december 2014

avis 56.886/3
du 17 décembre 2014

over

sur

amendementen op een ontwerp
van 'programmawet' (energie)

des amendements à un projet
de 'loi-programme' (énergie)

Op 10 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een ontwerp van 'programmawet' (energie).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 16 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 december 2014

*

Le 10 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements à un projet de 'loi- programme' (énergie).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 16 décembre 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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

“la nécessité de promulguer et publier ces articles avant le 31 décembre 2014 (loi fiscale)”.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

3. De om advies voorgelegde amendementen strekken ertoe voor het jaar 2014 opnieuw een basisrepartitiebijdrage van 250 miljoen euro (ontworpen artikel 114/1, 1°, van de programmawet)² en een aanvullende repartitiebijdrage van 350 miljoen euro (ontworpen artikel 114/2) 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. Het bedrag van die bijdragen is gebaseerd op de geschatte bijdragecapaciteit van de bijdrageplichtigen en op de overwinsten die worden gegenereerd door de elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen.³

Het brutobedrag van de twee bijdragen voor het jaar 2014 wordt evenwel verminderd met 14,43 procent (ontworpen artikel 114/5 van de programmawet). Deze coëfficiënt wordt geacht overeen te stemmen met het niet-gerealiseerde aandeel in de nucleaire productie voor het jaar 2013 ten gevolge van de tijdelijke sluiting om dwingende redenen van nucleaire veiligheid van de kerncentrales Doel 3 en Tihange 2.

De twee bijdragen moeten uiterlijk op 31 december 2014 door de kernprovisievennootschap (Synatom) worden gestort aan de overheid. De kernexploitanten en de voormelde vennootschappen moeten ten laatste op 31 januari 2015 aan de kernprovisievennootschap hun individuele bijdrage betalen *pro rata* van hun aandeel in de

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

² Alle amendementen strekken tot wijziging van de wet van 11 april 2003 ‘betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijststoffen bestraald in deze kerncentrales’.

³ Zie over de grondwettigheid van de twee bijdragen, GwH 30 maart 2010, nr. 32/2010 en GwH 17 juli 2014, nr. 106/2014.

industriële productie van elektriciteit door splijting van kernbrandstoffen (ontworpen artikel 114/1, 2°, van de programmawet).

Het ontwerp bevat ten slotte nog een aantal aanpassingen van technische aard (ontworpen artikelen 114/4 en 114/6 van de programmawet).

Er wordt bovendien verduidelijkt dat voor de toepassing van artikel 49 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) de aftrek van de repartitiebijdrage voor het jaar 2014 moet worden toegepast op de belastbare inkomens van het belastbare tijdperk 2014 (ontworpen artikel 114/3 van de programmawet).

De nieuwe regels treden in werking de dag waarop de programmawet wordt bekendgemaakt (ontworpen artikel 114/7 van de programmawet).

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”.⁴

In arrest nr. 106/2014 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat “[d]e wetgever vermocht (...) te oordelen dat het bedrag dat hij vastlegde voor de repartitiebijdrage voor het jaar 2012, namelijk 250 miljoen euro voor de basisbijdrage en 350 miljoen euro, waarop de degressieve vermindering van toepassing is, voor de aanvullende bijdrage, op de bijdrageplichtigen geen overdreven last deed wegen en niet fundamenteel afbreuk deed aan hun financiële situatie, zodat het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van het recht op het ongestoord genot van de eigendom niet werd verbroken”.⁵

Een sluitend oordeel over de bijdragen voor het jaar 2014 kan de Raad van State evenwel niet vellen, bij ontstentenis van een voldoende inzicht in de concrete cijfergegevens over de productie en de weerslag van de tijdelijke sluiting van de kerncentrales Doel 3 en Tihange 2 op deze productie.

⁴ GwH 30 maart 2010, nr. 32/2010, B.13.3.1.

⁵ GwH 17 juli 2014, nr. 106/2014, B.16.1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Eerste en tweede amendement

5. De wijzigingen die in artikel 14, § 8, van de wet van 11 april 2013 dienen te worden aangebracht, zijn gespreid over de ontworpen artikelen 114/1 en 114/2. Bovendien wordt daarbij niet de volgorde gevolgd van de bestaande leden van die paragraaf 8, waardoor nodeloos verwarring ontstaat. In artikel 114/1, 2°, van het ontwerp wordt immers gerefereerd aan het twintigste en eenentwintigste lid van paragraaf 8, “die voortaan het tweeëntwintigste en vijfentwintigste lid zullen zijn”, terwijl een deel van de wijzigingen die de “opschuiving” van leden tot gevolg hebben, pas voorkomen in het ontworpen artikel 114/2. Hierdoor wordt onduidelijk waar precies in die paragraaf 8 de wijzigingen vervat in de artikelen 114/1, 2°, en 114/2, van het ontwerp moeten worden aangebracht.

Ter wille van de rechtszekerheid moeten de ontworpen artikelen 114/1 en 114/2 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 de ontworpen artikelen 114/5 en 114/6 wel juist zijn.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 nécessité de promulguer et publier ces articles avant le 31 décembre 2014 (loi fiscale) ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 DES AMENDEMENTS

3. Les amendements soumis pour avis ont pour objet d'instaurer de nouveau, pour l'année 2014, une contribution de répartition de base de 250 millions d'euros (article 114/1, 1°, en projet de la loi-programme) ² et une contribution de répartition complémentaire de 350 millions d'euros (article 114/2 en projet) 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. Le montant de ces contributions est basé sur la capacité contributive évaluée des redevables et sur les surprofits générés par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires ³.

Le montant brut des deux contributions pour l'année 2014 est toutefois réduit de 14,43 pour cent (article 114/5 en projet de la loi-programme). Ce coefficient est censé correspondre à la part non réalisée dans la production nucléaire pour l'année 2013 à la suite de la fermeture temporaire pour des raisons impératives de sécurité nucléaire des centrales nucléaires de Doel 3 et Tihange 2.

Les deux contributions doivent être versées à l'autorité au plus tard le 31 décembre 2014 par la société de provisionnement nucléaire (Synatom). Les exploitants nucléaires et les sociétés précitées doivent payer leur contribution individuelle à la société de provisionnement nucléaire au plus tard le 31 janvier 2015, au prorata de leur quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires (article 114/1, 2°, en projet de la loi-programme).

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

² Tous les amendements visent à modifier 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'.

³ En ce qui concerne la constitutionnalité des deux contributions, C.C., 30 mars 2010, n° 32/2010 et C.C., 17 juillet 2014, n° 106/2014.

Enfin, le projet contient encore un certain nombre d'adaptations techniques (articles 114/4 et 114/6 en projet de la loi-programme).

Il précise en outre que pour l'application de l'article 49 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92), la déduction de la contribution de répartition pour l'année 2014 s'opère sur les revenus imposables de la période imposable 2014 (article 114/3 en projet de la loi-programme).

Les nouvelles règles entrent en vigueur le jour de la publication de la loi-programme (article 114/7 en projet de la loi-programme).

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Dans son arrêt n° 32/2010, la Cour constitutionnelle a considéré 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' »⁴.

Dans son arrêt n° 106/2014, la Cour constitutionnelle a jugé que « [l]e législateur a (...) pu estimer que le montant qu'il fixait pour la contribution de répartition pour l'année 2012, soit 250 millions d'euros pour la contribution de base et 350 millions d'euros, sur lesquels s'applique la réduction dégressive, pour la contribution complémentaire, ne faisait pas peser sur les redevables une charge excessive et ne portait pas fondamentalement atteinte à leur situation financière, de sorte que le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles du droit au respect des biens n'était pas rompu »⁵.

Le Conseil d'État ne peut toutefois se prononcer de manière concluante sur les contributions pour l'année 2014 puisqu'il n'a pas une connaissance suffisante des chiffres concrets de la production et de l'incidence de la fermeture temporaire des centrales nucléaires de Doel 3 et de Tihange 2 sur cette production.

⁴ C.C., 30 mars 2010, n° 32/2010, B.13.3.1.

⁵ C.C., 17 juillet 2014, n° 106/2014, B.16.1.

EXAMEN DU TEXTE

Premier et deuxième amendements

5. Les modifications qui doivent être apportées à l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2013 sont réparties entre les articles 114/1 et 114/2 en projet. En outre, l'ordre des alinéas existants de ce paragraphe 8 n'est pas respecté, ce qui crée une confusion inutile. En effet, l'article 114/1, 2°, du projet fait référence aux alinéas 20 et 21 du paragraphe 8, « devenus 22 et 25 », tandis qu'une partie des modifications impliquant ce « glissement » des alinéas, n'apparaissent qu'à l'article 114/2 en projet. On n'aperçoit dès lors pas où apporter précisément, dans ce paragraphe 8, les modifications prévues par les articles 114/1, 2°, et 114/2 du projet.

Par souci de sécurité juridique, il convient par conséquent de fusionner les articles 114/1 et 114/2 et d'opérer les modifications qu'ils apportent à l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2013 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 aux articles 114/5 et 114/6 en projet sont exactes.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT