



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 58.615/3  
van 14 december 2016

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 58.615/3  
du 14 décembre 2016

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 7 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van 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 10 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 14 december 2015.

\*

Le 7 décembre 2015, 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 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 10 décembre 2015. 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 Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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 14 décembre 2015.

\*

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 2015 (loi fiscale et inscription au budget des voies et moyens Doc 54 1351/001 article 37.70.02)”.

\*

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<sup>1</sup>, 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 ertoe voor het jaar 2015 een repartitiebijdrage van 200 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 (ontworpen artikel 14, § 8, dertiende lid, 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’ – artikel 2, 1°, van het ontwerp).

Daarenboven worden in de wet van 11 april 2003 bepalingen ingevoegd met betrekking tot de betaling van de bijdrage voor het jaar 2015 (ontworpen artikel 14, § 8, zesentwintigste en zevenentwintigste lid, van de wet van 11 april 2003 – artikel 2, 2°, van het ontwerp) en de aftrekbaarheid daarvan als beroepskosten tijdens het belastbare tijdperk 2015 (ontworpen artikel 14, § 8, eenendertigste lid, van de wet van 11 april 2003 – artikel 2, 3°, van het ontwerp).

Ten slotte wordt, ingevolge de voormelde aanvullingen, de verwijzing naar artikel 14, § 8, in artikel 22*bis*, § 1, eerste lid, van de wet van 11 april 2003 aangepast (artikel 3 van het ontwerp).

---

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

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De repartitiebijdrage is een belasting waarmee in hoofdzaak een begrotingsdoelstelling wordt nagestreefd, die verband houdt met de uitvoering van het energiebeleid van de regering. Wanneer de wetgever in een dergelijke aangelegenheid ervoor kiest een bijdrage op te leggen aan bepaalde categorieën van personen, past zijn benaderingswijze dus in het geheel van zijn economisch, fiscaal en energiebeleid.<sup>2</sup> De verschillen in behandeling die het gevolg zijn van de beleidskeuzen die hij heeft gemaakt, moeten kunnen worden verantwoord in het licht van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

4.1. 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”.<sup>3</sup>

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”.<sup>4</sup> In dezelfde lijn ligt ook arrest nr. 114/2015 waarin het Grondwettelijk Hof stelt dat “[d]e wetgever vermocht (...) te oordelen dat het bedrag dat hij vastlegde voor de repartitiebijdrage voor het jaar 2013, namelijk 250 miljoen euro voor de basisbijdrage en 350 miljoen euro voor de aanvullende bijdrage, waarop de vermindering in verhouding tot de onbeschikbaarheid van de geïnstalleerde productiecapaciteit in 2012 en de degressieve vermindering voor wat de aanvullende bijdrage betreft van toepassing zijn, 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”.<sup>5</sup>

Een sluitend oordeel over de bijdrage voor het jaar 2015 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 een aantal kerncentrales op deze productie.

---

<sup>2</sup> Zie bv. GwH 17 september 2015, nr. 114/2015, B.6.

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

<sup>4</sup> GwH 17 juli 2014, nr. 106/2014, B.16.1.

<sup>5</sup> GwH 17 september 2015, nr. 114/2015, B.16.5.

4.2. In tegenstelling tot de regeling voor de voorgaande jaren, waarbij de (globale) repartitiebijdrage was samengesteld, enerzijds, uit een basisrepartitiebijdrage gebaseerd op de geschatte bijdragecapaciteit van de bijdrageplichtigen en, anderzijds, uit een aanvullende repartitiebijdrage gebaseerd op de overwinsten die worden gegenereerd door de elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen, is voor het jaar 2015 enkel voorzien in een repartitiebijdrage, waarbij geen melding meer wordt gemaakt van een aanvullende repartitiebijdrage.

Vanaf 2012 werd voorzien in een aanvullende repartitiebijdrage (350 miljoen euro) omdat de wetgever van oordeel was dat het bedrag van de (basis)repartitiebijdrage (250 miljoen euro) niet voldoende was om de doelstellingen te realiseren, namelijk de mededinging tussen de spelers op de energiemarkt te herstellen en de nieuwe financiële noden als gevolg van onder meer de inwerkingtreding van het Europese energie- en klimaatpakket te dekken.<sup>6</sup>

Hoe voor het bepalen van de repartitiebijdrage voor het jaar 2015 tewerk is gegaan, wordt uitvoerig uiteengezet in de memorie van toelichting. Uit de memorie blijkt echter niet duidelijk waarom geen melding meer wordt gemaakt van een aanvullende repartitiebijdrage. Dit zou nader moeten worden toegelicht.

\*

---

<sup>6</sup> *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2557/001, 24-25; *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3227/001, 34-55; *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0672/004, 29-32.

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, 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 2015 (loi fiscale et inscription au budget des voies et moyens Doc 54 1351/001 article 37.70.02) ».

\*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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<sup>1</sup> et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'instaurer, pour l'année 2015, une contribution de répartition de 200 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 (article 14, § 8, alinéa 13, en projet, 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' – article 2, 1<sup>o</sup>, du projet).

Par ailleurs, des dispositions relatives au paiement de la contribution pour l'année 2015 (article 14, § 8, alinéas 26 et 27, en projet, de la loi du 11 avril 2003 – article 2, 2<sup>o</sup>, du projet) et à sa déductibilité en tant que frais professionnels pendant la période imposable 2015 (article 14, § 8, alinéa 31, en projet, de la loi du 11 avril 2003 – article 2, 3<sup>o</sup>, du projet) sont insérées dans la loi du 11 avril 2003.

Enfin, consécutivement aux ajouts précités, la référence à l'article 14, § 8, est adaptée dans l'article 22bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 2003 (article 3 du projet).

---

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

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. La contribution de répartition est une taxe qui poursuit essentiellement un objectif budgétaire, lié à la mise en œuvre de la politique énergétique du Gouvernement. Lorsque, dans une telle matière, le législateur fait le choix d'imposer une contribution à certaines catégories de personnes, sa démarche s'inscrit donc dans l'ensemble de sa politique en matière économique, fiscale et énergétique<sup>2</sup>. Les différences de traitement qui découlent des choix que le législateur a faits doivent pouvoir être justifiées au regard des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

4.1. 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' »<sup>3</sup>.

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 »<sup>4</sup>. Dans le prolongement de cet arrêt s'inscrit également l'arrêt n° 114/2015, dans lequel la Cour constitutionnelle juge que « [l]e législateur a (...) pu estimer que le montant qu'il fixait pour la contribution de répartition pour l'année 2013, soit 250 millions d'euros pour la contribution de base et 350 millions d'euros pour la contribution complémentaire, sur lesquels s'appliquent la réduction proportionnelle à l'indisponibilité de la capacité installée de production en 2012 et la réduction dégressive pour ce qui concerne 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 »<sup>5</sup>.

Le Conseil d'État ne peut toutefois se prononcer de manière concluante sur la contribution pour l'année 2015 puisqu'il n'a pas une connaissance suffisante des chiffres concrets de la production et de l'incidence de la fermeture temporaire de plusieurs centrales nucléaires sur cette production.

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, C.C., 17 septembre 2015, n° 114/2015, B.6.

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

<sup>4</sup> C.C., 17 juillet 2014, n° 106/2014, B.16.1.

<sup>5</sup> C.C., 17 septembre 2015, n° 114/2015, B.16.5.

4.2. À la différence du régime appliqué les années précédentes, où la contribution de répartition (globale) était composée, d'une part, d'une contribution de répartition de base fondée sur la capacité contributive évaluée des redevables et, d'autre part, d'une contribution de répartition complémentaire fondée sur les surprofits générés par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires, le projet ne prévoit pour l'année 2015 qu'une contribution de répartition et ne fait plus mention d'une contribution de répartition complémentaire.

Une contribution de répartition complémentaire (350 millions d'euros) a été prévue à partir de 2012, au motif que le législateur estimait que le montant de la contribution de répartition (de base) (250 millions d'euros) n'était pas suffisant pour réaliser les objectifs, à savoir restaurer la concurrence entre les acteurs du secteur énergétique et couvrir les nouveaux besoins financiers résultant notamment de l'entrée en vigueur du Paquet européen Climat-Énergie <sup>6</sup>.

L'exposé des motifs commente en détail les modalités de fixation de la contribution de répartition pour l'année 2015. Toutefois, l'exposé n'indique pas clairement pourquoi il n'est plus fait état d'une contribution de répartition complémentaire. Il y aurait lieu de préciser ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

---

<sup>6</sup> *Doc. parl.*, Chambre 2012-13, n° 53-2557/001, pp. 24-25; *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3227/001, pp. 34-55; *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-0672/004, pp. 29-32.