



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.625/3
van 16 december 2016

avis 60.625/3
du 16 décembre 2016

over

sur

amendementen op het wetsontwerp
‘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 en van
de wet van 29 april 1999
betreffende de organisatie van de
elektriciteitsmarkt’ (*Parl.St.*
Kamer, nr. 54-2070/006)

des amendements au 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 et de la
loi du 29 avril 1999 relative à
l’organisation du marché de
l’électricité’ (*Doc. parl.*, Chambre,
n° 54-2070/006)

Op 9 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het wetsontwerp '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 bestaand in deze centrales en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-2070/006).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 13 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 16 december 2016.

*

Le 9 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements au 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 et de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2070/006).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 13 décembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, 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 16 décembre 2016.

*

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

“doordat enerzijds de inning van de repartitiebijdrage die het wetsontwerp beoogt in te voeren, de inwerkingtreding van het wetsontwerp vereist binnen het jaar; zo niet kan dat negatieve gevolgen hebben voor de Staatsbegroting aangezien een bedrag van 130 miljoen euro voor 2016 niet zou kunnen worden geïnd.

Anderzijds voorziet de conventie van 30 november 2015, ondertekend met Electrabel en Engie door de Eerste Minister en de Minister van Energie, overeenkomstig het mandaat toegekend door de regering, en gewijzigd door haar addendum van 14 november 2016, dat haar inwerkingtreding onderworpen is aan de inwerkingtreding van dit wetsontwerp. De conventie voorziet in de contractuele verbintenis van de partijen dat deze handeling verwezenlijkt wordt vóór 31 december 2016.”

*

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.

*

Amendement nr. 24

1. Het amendement strekt ertoe om voor het (overgangs)jaar 2016 de repartitiebijdrage zoals bepaald in het ontworpen artikel 14, § 8, veertiende 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 kerncentrales’ (ingevoegd bij artikel 3, 1°, van het door de bevoegde kamercommissie aangenomen wetsontwerp, hierna: het wetsontwerp)² uit te breiden tot alle Belgische kerncentrales.

2. Het amendement beoogt tegemoet te komen aan opmerkingen van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) over de temporele uitwerking van de repartitiebijdrage. Volgens het wetsontwerp wordt die belasting berekend op basis van de nucleaire productie in het jaar n-1, zodat ze voor 2016 bijgevolg in beginsel berekend wordt op basis van de productie in 2015. Volgens het wetsontwerp zijn de centrales van Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 evenwel uitgesloten van de heffing voor 2016, omdat ze onderworpen zijn aan een aparte vergoedingsregeling voor centrales waarvan de exploitatieduur is verlengd. De CREG merkt op dat die verlenging voor elk van die centrales pas in de loop van 2015 een aanvang heeft

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

² *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2070/005.

genomen, zodat de te betalen vergoeding slechts betrekking kan hebben op dat deel van 2015 waarop de verlenging slaat. Er is derhalve geen reden om voor de berekening van de repartitiebijdrage geen rekening te houden met de industriële elektriciteitsproductie door middel van die centrales die heeft plaatsgehad vooraleer de verlenging is ingegaan.

3. Het om advies voorgelegde amendement poogt in te gaan op die opmerkingen van de CREG, maar bevat een aantal onvolkomenheden op dit punt.

3.1. In de eerste plaats kan de productie in de centrales Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 slechts in rekening worden gebracht voor het tijdvak dat aan de verlenging voorafgaat, wat dient te worden bepaald.

In de tweede plaats zou de uitbreiding tot die drie centrales redelijkerwijs ook aanleiding moeten geven tot een aanpassing van het globale bedrag van de repartitiebijdrage voor 2016. Enkel zo kan het amendement beantwoorden aan de onderliggende verantwoording voor de repartitiebijdrage, zoals aanvaard door het Grondwettelijk Hof in de in de verantwoording aangehaalde arresten.

Vermits voor 2016 een nominaal bedrag wordt gehanteerd (130 miljoen euro), kan met het voorgaande rekening worden gehouden door het bedrag daaraan te passen. Het verdient in dat geval evenwel aanbeveling om de wijze van berekening tijdens de verdere parlementaire behandeling dan toe te lichten.

3.2. De vraag rijst naar de verhouding tussen de voorgestelde aanpassing en de bijzondere vergoedingsregimes zoals van toepassing op, enerzijds, Tihange 1 en, anderzijds, Doel 1 en Doel 2, meer bepaald wat het jaar 2016 betreft.

Voorafgaand moet worden opgemerkt dat de vergoedingsregimes wettelijk zijn verankerd, maar ook het voorwerp uitmaken van een conventie tussen de Belgische Staat en Engie. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, al eerder heeft opgemerkt, kan de normatieve functie niet door middel van overeenkomsten met de betrokken ondernemingen worden uitgeoefend,³ en is de wetgever door die overeenkomst niet gebonden. De wetgever kan bijgevolg terugkomen op eerder aangenomen wettelijke regelingen. Dat neemt uiteraard niet weg dat niet kan worden uitgesloten dat die aanpassingen aanleiding kunnen geven tot vorderingen tot schadevergoeding op basis van die overeenkomst.

Wat *Tihange 1* betreft kan de CREG worden bijgevalen in haar vaststelling dat de vergoeding die betaald moet worden voor de verlenging van de exploitatieduur van de betrokken kerncentrale in 2015 slechts betrekking kan hebben op de periode van 1 oktober 2015 tot 31 december 2015,⁴ en zodoende de tegenprestatie vormt voor de verlenging die inging op

³ Adv.RvS 57.093/3 van 16 februari 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake energie inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie', opmerking 7 (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0967/001, 21-22); adv.RvS 58.448/3 van 16 november 2015 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie', opmerking 11.1 (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1511/001, 18).

⁴ Artikel 4/1, § 2, eerste lid, van de wet van 31 januari 2003 'houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor de industriële elektriciteitsproductie'.

1 oktober 2015. Bijgevolg is het niet tegenstrijdig om voor de periode voorafgaand aan die datum de repartitiebijdrage te heffen.

Artikel 4/1, § 4, van de wet van 31 januari 2003 lijkt dat op het eerste gezicht echter uit te sluiten. Het artikel stelt dat de vergoeding bedoeld in artikel 4/1, § 1, van die wet “alle andere heffingen ten voordele van de Staat (...) (met uitzondering van de belastingen van algemene toepassing) die zouden zijn verbonden aan de eigendom of de exploitatie van de nucleaire centrale Tihange 1, aan de inkomsten, productie of productiecapaciteit van deze centrale of aan het gebruik van nucleaire brandstof door de centrale” uitsluit.

De vergoedingsregeling geldt evenwel slechts vanaf 1 oktober 2015, zodat ook de voormelde vrijstelling van andere heffingen slechts op die periode betrekking kan hebben. Om daarover geen onduidelijkheid te laten bestaan, kan dat in het amendement het best geëxpliciteerd worden. Niets belet immers dat de wetgever bij een latere wet afwijkt van een eerdere wet.

Wat *Doel 1 en Doel 2* betreft moet worden vastgesteld dat de verlenging van de exploitatieduur van die centrales eveneens pas in de loop van 2015, meer bepaald respectievelijk op 6 juli 2015⁵ en op 1 december 2015, is ingegaan.

Ook voor deze centrales geldt bijgevolg dat, aangezien de repartitiebijdrage voor 2016 wordt berekend op basis van de elektriciteitsproductie in 2015 in de “niet-verlengde” centrales, er reden is om de productie tot de ingangsdatum van de verlenging mee in acht te nemen.

In tegenstelling tot wat het geval is voor Tihange 1, waar voor die verlenging nog een vergoeding verschuldigd was in het jaar van de verlenging (2015), moet worden vastgesteld dat de vergoeding bedoeld in artikel 4/2, § 1, van de wet van 31 januari 2003 pas voor het eerst verschuldigd is in 2016. Bijgevolg is er voor Doel 1 en Doel 2 des te meer reden om de industriële elektriciteitsproductie in 2015 nog mee in rekening te brengen voor het berekenen van de repartitiebijdrage voor 2016.

Ook hier geldt dat de wettelijke regeling inzake de repartitiebijdrage tot stand komt na de inwerkingtreding van artikel 4/2, § 2, van de wet van 31 januari 2003, zoals gewijzigd bij de wet van 12 juni 2016, naar luid waarvan “alle andere heffingen ten voordele van de federale Staat (...) (met uitzondering van de belastingen van algemene toepassing en de jaarlijkse heffingen krachtens de wet van 15 april 1994) die zouden zijn verbonden aan de eigendom of de exploitatie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2, aan de inkomsten, productie of productiecapaciteit van deze centrales of aan het gebruik van kernbrandstof door deze centrales” zijn uitgesloten. Ook in dit geval zal dus ter wille van de rechtszekerheid moeten worden geëxpliciteerd dat van die regel wordt afgeweken voor het jaar 2016.

⁵ De vergunning voor Doel 1 was vervallen op 15 februari 2015, maar volgens artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003, mag Doel 1 opnieuw elektriciteit produceren vanaf de inwerkingtreding van de wet van 28 juni 2015 ‘tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op gebied van energie’, die in werking getreden is op 6 juli 2015, de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 4 van de wet 28 juni 2015).

4. Bijgevolg zou het amendement op drie punten moeten worden bijgesteld.

4.1. In de eerste plaats wordt ter overweging gegeven om onder a) te schrijven “de woorden ‘Voor de jaren 2016 tot 2026’ vervangen door de woorden ‘In afwijking van de artikelen 4/1, § 4, en 4/2, § 2, van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor de industriële elektriciteitsproductie wordt voor het jaar 2016’”.

4.2. In de tweede plaats moet worden verduidelijkt dat met Doel 1, Doel 2 en Tihange 1 voor het bepalen van de repartitiebijdrage voor 2016 slechts rekening wordt gehouden voor de periode die aan de verlenging voorafgaat. Dat kan door de tekst onder b) te formuleren als volgt:

“de woorden ‘(Doel 3, Doel 4, Tihange 2 en Tihange 3)’ te vervangen door de woorden ‘(Doel 1 voor de periode van 1 januari 2015 tot 5 juli 2015, Doel 2 voor de periode van 1 januari 2015 tot 30 november 2015, Doel 3, Doel 4, Tihange 1 voor de periode van 1 januari 2015 tot 30 september 2015, Tihange 2 en Tihange 3)’”.

4.3. Gelet op de motivering voor de manier waarop de repartitiebijdrage voor 2016 is berekend, zal ook het globale bedrag voor dat jaar moeten worden aangepast, teneinde rekening te houden met de verrekening van de bijkomende centrales.

Amendement nr. 25

1. Het amendement beoogt twee leden in te voegen tussen het tweede en het derde lid van de ontworpen tekst die het voorwerp is van artikel 3, 1°, van het wetsontwerp. In essentie gaat het om de herneming van artikel 14, § 8, eerste en tweede lid, van de wet 11 april 2003, teneinde de heffing die geldt van 2017 tot 2026 opnieuw in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van de repartitiebijdrage zoals uiteengezet in die twee leden.

2. De keuze om de repartitiebijdrage voor de periode 2017-2026 opnieuw in te bedden in de logica van artikel 14, § 8, eerste en tweede lid, is in de eerste plaats een beleidskeuze. Het staat de wetgever immers vrij om een volledig nieuwe benadering betreffende de repartitiebijdrage te ontwikkelen, zij het dat die keuzes afdoende moeten kunnen worden verantwoord voor zover ze verschillende behandelingen inhouden.

3. Het invoegen van die twee leden neemt niet weg dat het mechanisme voor de periode 2017-2026 wezenlijk anders is dan de aanpak van de voorbije jaren, waarbij die keuzes nog steeds specifiek moeten kunnen worden verantwoord voor zover ze verschillende behandelingen inhouden. In dat verband kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, slechts wijzen op de analyse van het wetsontwerp in advies 59.454/3.⁶ Het advies van de CREG is

⁶ Adv.RvS 59.454/3 van 22 juni 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 en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’: “Wat de gehanteerde parameters in de bijlagen bij het voorliggende ontwerp betreft, moet worden opgemerkt dat het de stellers van het ontwerp weliswaar vrij staat te bepalen welke parameters zij hanteren voor de berekening van de hoogte van de heffing, maar dat het noodzakelijk is dat een rationele verantwoording kan

complementair aan de opmerking 3.2 van dat advies, in die zin dat de analyse van de CREG concretiseert welke van die parameters een bijzondere verantwoording vereisen.

4. Het amendement geeft verder ook aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4.1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid moet “2016” worden vervangen door “2017”. De regeling voor het jaar 2016 maakt immers het voorwerp uit van amendement nr. 24 van dezelfde indieners.

4.2. Op het einde van het eerste lid wordt tussen de woorden “dat” en “voor het laatste afgelopen jaar” best het woord “telkens” ingevoegd.

4.3. Het tweede lid is een herneming van het huidige artikel 14, § 8, tweede lid, van de wet van 11 april 2003.

De delegatie aan de Koning in die bepaling is nauwelijks begrensd. Tegen dergelijke delegaties van regelgevende bevoegdheid in aangelegenheden die door de Grondwet niet zijn voorbehouden aan de wetgever, bestaat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen bezwaar.⁷ Dit neemt niet weg dat de democratische legitimiteit van de met de delegatie beoogde regeling zou worden versterkt door de voornaamste onderdelen ervan in de ontworpen bepaling te regelen. De openbare bespreking ervan in de Kamer van volksvertegenwoordigers biedt daarenboven meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt, dan het geval is voor een regeling bij besluit.

De Raad van State adviseert dan ook om na te gaan of niet beter meer onderdelen van de met de delegatie beoogde regeling in de ontworpen bepalingen zelf kunnen worden verwerkt en of die delegatie dienovereenkomstig kan worden ingeperkt.

Amendementen nrs. 26, 27 en 29

1. Amendement nr. 26 strekt tot de vervanging van het bedoelde negende lid dat het voorwerp is van artikel 3, 1°, van het wetsontwerp door een duidelijker opsomming van de bijkomende taken die in het kader van het mechanisme van artikel 14, § 8, van de wet van 11 april 2003 aan de CREG worden toegekend. Daarbij wordt, in lijn met het advies van de CREG, een belangrijke wijziging doorgevoerd ten opzichte van het wetsontwerp, in die zin dat de CREG niet langer zelf over het resultaat van de vaste en variabele kosten als bedoeld in afdeling 5 zou beslissen, maar daarvoor slechts een voorstel zou doen.

De amendementen 27 en 29 zijn verwante amendementen die de andere verwijzingen naar de procedure voor het vaststellen van het resultaat van de vaste en variabele

worden gegeven voor die keuzes, die verband moeten houden met de afstemming van de hoogte van de heffing met de door de heffing nagestreefde doelstellingen. Dat het om een politieke keuze gaat, volstaat op zich niet als verantwoording.” (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2070/001, 81-82).

⁷ GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1-B.6.2; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8.

kosten als bedoeld in afdeling 5 in dezelfde zin aanpassen.

2. De amendementen hangen samen, zodat ze in voorkomend geval samen moeten worden aangenomen.

Amendement nrs. 28, 30, 31, 32 en 34

Bij deze amendementen zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 33

1. Het amendement strekt tot het verduidelijken van de omstandigheden waarin een stillegging van de kerncentrales aanleiding kan geven tot een pro rata vermindering van de repartitiebijdrage voor de periode 2017-2026. Het amendement beoogt tegemoet te komen aan een aantal opmerkingen ter zake van de CREG. Daartoe wordt in artikel 3, 1°, van het wetsontwerp het ontworpen zesde lid gewijzigd.

2. Het voorstel om minder specifiek te verwijzen naar de “definitieve of tijdelijke stillegging opgelegd door iedere bevoegde Belgische, Europese of internationale overheid, of desactivering als gevolg van de wet”, heeft het voordeel dat rekening kan worden gehouden met een aantal andere gevallen waarin de sluiting gerechtvaardigd kan zijn, zonder dat er echter een formele beslissing op basis van 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’ voorligt. Te denken valt aan gevallen waarin omwille van de arbeidsveiligheid of wegens het niet-naleven van de voorwaarden van de milieuvergunning een stillegging zou worden bevolen.

3. Niettemin komt het amendement niet volledig tegemoet aan alle bezorgdheden van de CREG.

3.1. In de eerste plaats blijft een formele voorafgaande overheidsbeslissing noodzakelijk, zodat de situatie van een spontane stillegging door de operator omwille van veiligheidsredenen er niet in past. Dat is echter een beleidskeuze. Enerzijds ondergraaft die keuze de mogelijkheden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) om de operatoren tot spontaan veiligheidsbesef aan te zetten, maar anderzijds is het omwille van de rechtszekerheid belangrijk om een precieze beslissing te hebben om op terug te vallen, dit met het oog op het bepalen van de periode van stillegging, en ook om te vermijden dat de operator zelf de hoogte van de heffing zou kunnen sturen door bepaalde geplande onderbrekingen als veiligheidsonderbrekingen te laten doorgaan.

3.2. In de tweede plaats lijkt het probleem van de gevolgen van de geplande sluiting van de kerncentrales volgens de kalender voor de kernuitstap niet veel te worden verduidelijkt door de toevoeging van de bijzin “desactivering als gevolg van de wet”. Het probleem ontstaat doordat er een discrepantie is tussen het toepassingsgebied van het betrokken lid van artikel 14,

§ 8, van de wet van 11 april 2003, zoals ingevoegd door artikel 3, 1° van het ontwerp, en de bijhorende afdeling 6 van de bijlage. In die afdeling wordt immers uitdrukkelijk voorzien in het scenario van stillegging “in uitvoering van de kalender voor definitieve stillegging van de kerncentrales”, terwijl dat niet tot uitdrukking wordt gebracht in het ontworpen lid van artikel 14, § 8. De terminologie van het amendement en afdeling 6 van de bijlage dienen op elkaar te worden afgestemd.

Amendement nr. 35

1. Het amendement strekt ertoe om de repartitiebijdrage voor de periode 2016-2026 uit te breiden tot alle kerncentrales, dus ook tot de “verlengde” kerncentrales Tihange 1, Doel 1 en Doel 2.

2. Op zichzelf genomen volstaat het amendement niet om de regeling werkbaar uit te breiden tot zeven kerncentrales. Zo zijn verschillende bepalingen (vb. afdeling 6 van de bijlage) geconcipteerd vanuit de vooronderstelling dat de regeling slechts geldt voor vier kerncentrales. Het hele ontwerp zou bijgevolg in die zin moeten worden herzien.

3. Het amendement gaat in tegen de artikelen 4/1, § 4, en 4/2, § 2, van de wet van 31 januari 2003, die andere heffingen ten behoeve van de Staat dan de daar uitgezonderde heffingen lijken uit te sluiten. Zoals reeds is opgemerkt, kan de wetgever bij een latere wet op eerdere wetgeving terugkomen. Omwille van de rechtszekerheid moet dit wel expliciet gebeuren, zodat ook de eerste zin van het ontworpen artikel 14, § 8, veertiende lid, van de wet van 11 april 2003, zoals in te voegen bij artikel 3, 1°, van het wetsontwerp, in de volgende zin zou moeten worden gewijzigd:

“In afwijking van de artikelen 4/1, § 4 en 4/2, § 2, van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie, wordt voor de jaren 2016 tot 2026 een repartitiebijdrage opgelegd ...”

4. In het amendement moet de aanduiding “Tihange 4” worden vervangen door de aanduiding “Tihange 3”.

Amendement nr. 36

Bij dit amendement zijn geen opmerkingen te maken.

*

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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

« doordat enerzijds de inning van de repartitiebijdrage die het wetsontwerp beoogt in te voeren, de inwerkingtreding van het wetsontwerp vereist binnen het jaar; zo niet kan dat negatieve gevolgen hebben voor de Staatsbegroting aangezien een bedrag van 130 miljoen euro voor 2016 niet zou kunnen worden geïnd.

Anderzijds voorziet de conventie van 30 november 2015, ondertekend met Electrabel en Engie door de Eerste Minister en de Minister van Energie, overeenkomstig het mandaat toegekend door de regering, en gewijzigd door haar addendum van 14 november 2016, dat haar inwerkingtreding onderworpen is aan de inwerkingtreding van dit wetsontwerp. De conventie voorziet in de contractuele verbintenis van de partijen dat deze handeling verwezenlijkt wordt vóór 31 december 2016 ».

*

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 essentiellement de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

Amendement n° 24

1. L'amendement vise à élargir à toutes les centrales nucléaires belges, pour l'année (de transition) 2016, la contribution de répartition prévue à l'article 14, § 8, alinéa 14, 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' (inséré par l'article 3, 1^o, du projet de loi adopté par la commission de la chambre compétente, ci-après : le projet de loi) ².

2. L'amendement vise à donner suite aux observations formulées par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) à propos de l'effet temporel de la contribution de répartition. Selon le projet de loi, cet impôt est calculé sur la base de la production nucléaire au cours de l'année n-1, de sorte que pour 2016, il est dès lors calculé en principe sur la base de la production en 2015. Selon le projet de loi, les centrales de Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 sont toutefois exclues de la cotisation pour 2016, parce qu'elles sont soumises à un régime d'indemnisation distinct applicable aux centrales dont la durée d'exploitation est prolongée. La CREG souligne que cette prolongation pour chacune de ces centrales n'a pris cours que dans le courant de 2015, de sorte que la redevance à payer ne peut concerner que cette partie de

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

² Doc. parl., Chambre, 2015-2016, n° 54-2070/005.

l'année 2015 sur laquelle porte la prolongation. Rien ne justifie dès lors de ne pas tenir compte, pour le calcul de la contribution de répartition, de la production industrielle d'électricité par ces centrales intervenue avant que la prolongation prenne cours.

3. L'amendement soumis pour avis tente de donner suite aux observations formulées par la CREG, mais comporte un certain nombre d'imperfections sur ce point.

3.1. Tout d'abord, la production dans les centrales de Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 ne peut être prise en compte que pour la période précédant la prolongation, ce qu'il convient de prévoir.

Ensuite, l'élargissement à ces trois centrales devrait raisonnablement aussi donner lieu à une adaptation du montant global de la contribution de répartition pour 2016. Ce n'est que de cette façon que l'amendement peut répondre à la justification qui sous-tend la contribution de répartition, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a accepté dans les arrêts cités dans la justification.

Dès lors qu'un montant nominal est utilisé pour 2016 (130 millions d'euros), il peut être tenu compte de ce qui précède en adaptant le montant en conséquence. Dans ce cas, il est toutefois recommandé d'expliquer les modalités de calcul lors de la poursuite des travaux préparatoires.

3.2. La question se pose de savoir quel est le rapport entre l'adaptation proposée et les régimes de redevance particuliers tels qu'ils s'appliquent, d'une part, à Tihange 1, et, d'autre part, à Doel 1 et Doel 2, plus particulièrement en ce qui concerne l'année 2016.

Au préalable, il faut relever que les régimes de redevance ont un ancrage légal, mais font également l'objet d'une convention conclue entre l'État belge et Engie. Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé auparavant, la fonction normative ne peut être exercée au moyen de conventions conclues avec les entreprises concernées³, et le législateur n'est pas lié par cette convention. Par conséquent, le législateur peut remettre en cause des régimes légaux qui ont été adoptés antérieurement. Ceci n'empêche évidemment pas qu'il ne peut être exclu que ces adaptations peuvent donner lieu à des demandes d'indemnisation fondées sur cette convention.

En ce qui concerne *Tihange 1*, on peut suivre la CREG lorsqu'elle constate que la redevance qui doit être acquittée pour la prolongation de la durée d'exploitation de la centrale nucléaire concernée en 2015 ne peut porter que sur la période du 1^{er} octobre 2015 au 31 décembre 2015⁴, et partant, constitue la contrepartie de la prolongation qui a pris cours le

³ Avis C.E. 57.093/3 du 16 février 2015 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique', observation 7 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-0967/001, pp. 21-22); avis C.E. 58.448/3 du 16 novembre 2015 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité', observation 11.1 (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1511/001, p. 18).

⁴ Article 4/1, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité'.

1^{er} octobre 2015. Par conséquent, la perception de la contribution de répartition pour la période précédant cette date n'est pas contradictoire.

À première vue, l'article 4/1, § 4, de la loi du 31 janvier 2003 semble toutefois exclure ce point de vue. L'article énonce que la redevance visée à l'article 4/1, § 1^{er}, de cette loi exclut « toutes autres charges en faveur de l'État (à l'exception des impôts d'application générale) qui seraient liées à la propriété ou à l'exploitation de la centrale nucléaire Tihange 1, aux revenus, production ou capacité de production de cette centrale ou à l'utilisation par celle-ci de combustible nucléaire ».

Or, le régime de redevance ne s'applique qu'à partir du 1^{er} octobre 2015, de sorte que l'exemption précitée d'autres charges ne peut également porter que sur cette période. Afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté à cet égard, il vaudrait mieux le préciser dans l'amendement. Rien n'empêche en effet le législateur de déroger à une loi antérieure par une loi ultérieure.

En ce qui concerne *Doel 1* et *Doel 2*, force est de constater que la prolongation de la durée d'exploitation de ces centrales n'a également pris cours que dans le courant de 2015, plus particulièrement, respectivement, les 6 juillet 2015⁵ et 1^{er} décembre 2015.

Par conséquent, il se justifie également pour ces centrales de prendre en compte la production jusqu'à la date de prise de cours de la prolongation, la contribution de répartition pour 2016 étant calculée sur la base de la production d'électricité en 2015 dans les centrales « non prolongées ».

Contrairement à Tihange 1, pour laquelle une redevance était encore due pour cette prolongation, durant l'année de prolongation (2015), il faut constater que la redevance visée à l'article 4/2, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003, n'était due pour la première fois qu'en 2016. Par conséquent, il se justifie d'autant plus pour *Doel 1* et *Doel 2* de prendre encore en compte la production industrielle d'électricité en 2015 pour le calcul de la contribution de répartition pour 2016.

Ici aussi, la règle veut que le dispositif légal en matière de contribution de répartition se concrétise après l'entrée en vigueur de l'article 4/2, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, modifié par la loi du 12 juin 2016, aux termes duquel « toutes autres charges en faveur de l'État fédéral (à l'exception des impôts d'application générale et des taxes annuelles en vertu de la loi du 15 avril 1994) qui seraient liées à la propriété ou à l'exploitation des centrales nucléaires *Doel 1* et *Doel 2*, aux revenus, à la production ou à la capacité de production ou à l'utilisation par celles-ci de combustible nucléaire », sont exclues. En l'occurrence, dans un souci de sécurité juridique, il faudra donc également préciser qu'il est dérogé à cette règle pour l'année 2016.

⁵ L'autorisation pour *Doel 1* a expiré le 15 février 2015, mais selon l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003, *Doel 1* peut à nouveau produire de l'électricité à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2015 'modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique', qui est entrée en vigueur le 6 juillet 2015, le jour de sa publication au Moniteur belge (article 4 de la loi du 28 juin 2015).

4. Par conséquent, l'amendement devrait être adapté sur trois points.

4.1. En premier lieu, il est suggéré d'écrire sous le point 1/ « remplacer les mots 'pour les années 2016 à 2026' par les mots 'Par dérogation aux articles 4/1, § 4, et 4/2, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, pour l'année 2016,' ».

4.2. En deuxième lieu, il faut préciser qu'il n'est tenu compte de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1 pour déterminer la contribution de répartition pour 2016 que pour la période précédant la prolongation. Pour ce faire, le texte sous le point 2/ peut être formulé comme suit :

« remplacer les mots '(Doel 3, Doel 4, Tihange 2 et Tihange 3)' par les mots '(Doel 1 pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 5 juillet 2015, Doel 2 pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 30 novembre 2015, Doel 3, Doel 4, Tihange 1 pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 30 septembre 2015, Tihange 2 et Tihange 3)' ».

4.3. Eu égard à la motivation de la manière dont la contribution de répartition pour 2016 est calculée, le montant global devra également être adapté pour l'année considérée, afin de prendre en compte les centrales supplémentaires.

Amendement n° 25

1. L'amendement vise à insérer deux alinéas entre les alinéas 2 et 3 du texte en projet qui fait l'objet de l'article 3, 1^o, du projet de loi. Il reproduit essentiellement l'article 14, § 8, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 2003, afin de conformer à nouveau la cotisation applicable entre 2017 et 2026 aux principes de base de la contribution de répartition exposés dans ces deux alinéas.

2. Le choix d'inscrire à nouveau la contribution de répartition pour la période 2017-2026 dans la logique de l'article 14, § 8, alinéas 1^{er} et 2, est avant tout un choix politique. En effet, le législateur est libre de développer une toute nouvelle approche en ce qui concerne la contribution de répartition, du moment que ces choix peuvent être adéquatement justifiés dans la mesure où ils créent des différences de traitement.

3. L'insertion de ces deux alinéas n'empêche pas que le mécanisme pour la période 2017-2026 soit intrinsèquement différent de l'approche des années précédentes, ces choix devant toujours pouvoir être spécifiquement justifiés dans la mesure où ils emportent des différences de traitement. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, ne peut que renvoyer à l'analyse du projet de loi exposée dans l'avis 59.454/3⁶. L'avis de la CREG est

⁶ Avis 59.454/3 du 22 juin 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 et de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité' : « Concernant les paramètres utilisés dans les annexes du projet à l'examen, il y a lieu d'observer que si les auteurs du projet sont libres de déterminer les paramètres qu'ils utilisent pour le calcul du montant de la taxe, il est toutefois nécessaire de pouvoir justifier rationnellement ces choix, qui doivent être liés à l'alignement du montant de la taxe sur les autres objectifs poursuivi[s] par cette dernière. La circonstance qu'il s'agit d'un choix politique n'est pas en soi une justification suffisante » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2070/001, pp. 81-82).

complémentaire à l'observation 3.2 de cet avis en ce sens que l'analyse de la CREG concrétise les paramètres qui requièrent une justification spécifique.

4. Par ailleurs, l'amendement appelle encore les observations suivantes.

4.1. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er}, on remplacera « 2016 » par « 2017 ». En effet, le régime pour l'année 2016 fait l'objet de l'amendement n° 24 des mêmes auteurs.

4.2. À la fin de l'alinéa 1^{er}, mieux vaudrait insérer les mots « chaque fois » entre les mots « et ce » et « pour la dernière année civile écoulée ».

4.3. L'alinéa 2 reproduit l'article 14, § 8, alinéa 2, actuel, de la loi du 11 avril 2003.

La délégation au Roi inscrite dans cette disposition est à peine délimitée. Il n'existe pas, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, d'objection contre de telles délégations de pouvoir réglementaire dans des matières que la Constitution ne réserve pas au législateur⁷. Il n'en demeure pas moins que la légitimité démocratique du régime visé par la délégation serait renforcée si ses principaux éléments étaient réglés dans la disposition en projet. Sa discussion en séance publique de la Chambre des représentants permet en outre de mieux comprendre la mise en balance qui a été effectuée à cet égard que ne le permet un régime pris par arrêté.

Le Conseil d'État recommande dès lors de vérifier s'il n'est pas préférable d'intégrer davantage d'éléments du régime visé par la délégation dans les dispositions en projet proprement dites et de limiter cette délégation en conséquence.

Amendements n^{os} 26, 27, et 29

1. L'amendement n° 26 vise à remplacer l'alinéa 9 visé, qui fait l'objet de l'article 3, 1°, du projet de loi, par une énumération plus claire des missions supplémentaires attribuées à la CREG dans le cadre du mécanisme prévu à l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003. À cet égard, conformément à l'avis de la CREG, une importante modification est apportée par rapport au projet de loi, en ce sens que la CREG ne déciderait plus elle-même du résultat des coûts fixes et variables visés dans la section 5, mais ferait uniquement une proposition à cet effet.

Les amendements 27 et 29 sont des amendements apparentés qui adaptent dans le même sens les autres références à la procédure de détermination du résultat des coûts fixes et variables visés dans la section 5.

2. Les amendements sont connexes, de sorte qu'il faudra, le cas échéant, les adopter conjointement.

⁷ C.C., 15 janvier 2009, n° 8/2009, B.6.2; C.C., 8 mars 2012, n° 36/2012, B.6.1-B.6.2; C.C., 18 juillet 2013, n° 107/2013, B.10.2; C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.8.

Amendements n^{os} 28, 30, 31, 32 et 34

Ces amendements n'appellent pas d'observation.

Amendement n° 33

1. L'amendement vise à préciser les circonstances dans lesquelles un arrêt des centrales nucléaires peut donner lieu à une réduction proportionnelle de la contribution de répartition pour la période 2017-2026. L'amendement tend à répondre à un certain nombre d'observations formulées par la CREG en la matière. À cette fin, l'alinéa 6, en projet, de l'article 3, 1^o, du projet de loi est modifié.

2. La proposition de renvoyer moins spécifiquement à l'« arrêt définitif ou temporaire imposé par toute autorité publique belge, européenne ou internationale compétente, ou d'une désactivation survenant par l'effet de la loi » présente l'avantage de permettre de tenir compte d'un certain nombre d'autres cas pouvant justifier la fermeture, en l'absence toutefois de décision formelle prise sur la base de la loi 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'. Songeons à des cas où la sécurité du travail ou le non-respect des conditions du permis d'environnement commanderaient une mise à l'arrêt.

3. Il n'en reste pas moins que l'amendement ne répond pas entièrement à toutes les inquiétudes de la CREG.

3.1. Tout d'abord, une décision formelle préalable de l'autorité reste nécessaire, si bien que l'hypothèse d'un arrêt spontané effectué par l'opérateur pour des raisons de sécurité ne s'inscrit pas dans ce cadre. Il s'agit toutefois d'un choix politique. D'une part, ce choix prive l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) de la possibilité d'éveiller spontanément le sens de la sécurité chez les opérateurs, mais d'autre part, il est important, sur le plan de la sécurité juridique, de disposer d'une décision précise sur laquelle on peut s'appuyer, et ce afin de déterminer la période d'arrêt, mais aussi d'éviter que l'opérateur puisse lui-même influencer le montant de la taxe en faisant passer certaines interruptions planifiées pour des interruptions dictées par la sécurité.

3.2. Ensuite, l'ajout de la subordonnée « d'une désactivation survenant par l'effet de la loi » ne semble pas vraiment éclaircir le problème des conséquences de la fermeture programmée des centrales nucléaires selon le calendrier de sortie du nucléaire. Le problème résulte d'une discordance entre le champ d'application de l'alinéa concerné de l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003, inséré par l'article 3, 1^o, du projet, et de la section 6 y relative de l'annexe. En effet, cette section prévoit expressément le scénario de la mise à l'arrêt « en application du calendrier d'arrêt définitif des centrales nucléaires », ce que l'alinéa en projet de l'article 14, § 8, n'exprime pas. On harmonisera la terminologie de l'amendement et de la section 6 de l'annexe.

Amendement n° 35

1. L'amendement vise à étendre la contribution de répartition pour la période 2016-2026 à toutes les centrales nucléaires, et donc aussi aux centrales nucléaires « prolongées » Tihange 1, Doel 1 et Doel 2.

2. L'amendement ne suffit pas, en soi, à étendre le régime de manière fonctionnelle à sept centrales nucléaires. Ainsi, plusieurs dispositions (par ex. la section 6 de l'annexe) ont été conçues à partir de l'hypothèse que le régime ne s'applique qu'à quatre centrales nucléaires. En conséquence, le projet devrait être entièrement revu en ce sens.

3. L'amendement va à l'encontre des articles 4/1, § 4, et 4/2, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, qui semblent exclure d'autres charges en faveur de l'État que celles pour lesquelles ces dispositions prévoient une exception. Comme il a déjà été observé, le législateur peut revenir sur un dispositif antérieur par une loi ultérieure. Dans un souci de sécurité juridique, ce procédé doit toutefois être prévu explicitement, de sorte qu'il faudrait également modifier la première phrase de l'article 14, § 8, alinéa 14, en projet, de la loi du 11 avril 2003, telle qu'elle doit être insérée par l'article 3, 1°, du projet de loi, comme suit :

« Par dérogation aux articles 4/1, § 4 et 4/2, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, pour les années 2016 à 2026 une contribution de répartition est mise à charge... ».

4. Dans l'amendement, il y a lieu de remplacer la mention « Tihange 4 » par la mention « Tihange 3 ».

Amendement n° 36

Cet amendement n'appelle pas d'observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT