



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.310/3
van 12 mei 2021

avis 69.310/3
du 12 mai 2021

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 13 oktober 2020 tot vaststelling voor het jaar 2020 van het bedrag van de repartitiebijdrage en tot vaststelling van het jaarlijks minimumbedrag voor de repartitiebijdrage voor de jaren 2020, 2021 en 2022, zoals bedoeld in artikel 14, § 8, zestiende 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'

un avant-projet de loi 'portant confirmation de l'arrêté royal du 13 octobre 2020 fixant pour l'année 2020 le montant de la contribution de répartition et fixant le montant minimal annuel pour les années 2020, 2021 et 2022 de la contribution de répartition, visé à l'article 14, § 8, alinéa 16, 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 29 april 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 13 oktober 2020 tot vaststelling voor het jaar 2020 van het bedrag van de repartitiebijdrage en tot vaststelling van het jaarlijks minimumbedrag voor de repartitiebijdrage voor de jaren 2020, 2021 en 2022, zoals bedoeld in artikel 14, § 8, zestiende 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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 12 mei 2021.

*

Le 29 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant confirmation de l'arrêté royal du 13 octobre 2020 fixant pour l'année 2020 le montant de la contribution de répartition et fixant le montant minimal annuel pour les années 2020, 2021 et 2022 de la contribution de répartition, visé à l'article 14, § 8, alinéa 16, 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 4 mai 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mai 2021.

*

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 13 oktober 2020 ‘tot vaststelling voor het jaar 2020 van het bedrag van de repartitiebijdrage en tot vaststelling van het jaarlijks minimumbedrag voor de repartitiebijdrage voor de jaren 2020, 2021 en 2022, zoals bedoeld in artikel 14, § 8, zestiende 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’ met ingang van 15 december 2020, zijnde de dag van de inwerkingtreding ervan (artikel 2 van het voorontwerp).

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden evenwel geoordeeld dat hij niet bevoegd is om advies te verlenen over een gelijkaardig koninklijk besluit als het thans te bekrachtigen koninklijk besluit, en dit op grond van de volgende overwegingen:

“1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de vaststelling voor het jaar 2017 van het bedrag van de repartitiebijdrage bedoeld in artikel 14, § 8, 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’. Overeenkomstig het dertigste lid van paragraaf 8 stelt de Koning jaarlijks het bedrag van de repartitiebijdrage vast aan de hand van de berekeningsregels vervat in deze paragraaf.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt het globale bedrag voor 2017. In de artikelen 2 en 3 wordt het bedrag vastgesteld ten laste van, respectievelijk Electrabel NV en EDF Luminus NV, telkens voor en na toepassing van het degressiviteitsmechanisme. Het te nemen besluit treedt in werking op 15 december 2017 (artikel 4).

2. De berekeningsregels vervat in artikel 14, § 8, van de wet van 11 april 2003 laten geen beoordelingsruimte meer aan de uitvoerende macht. Aangezien het ontworpen besluit beperkt is tot de vaststelling van de betrokken bedragen aan de hand van die berekeningsregels ten aanzien van twee individuele bijdrageplichtigen, is het geen reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De Raad van State is bijgevolg niet bevoegd om kennis te nemen van de adviesaanvraag.^{1,2}

¹ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Indien de Raad van State wel bevoegd zou zijn geweest, zou overigens de ingeroepen spoedeisendheid voor de adviesaanvraag zeer twijfelachtig zijn, onder meer gelet op de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

² Adv.RvS 62.250/3 van 13 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 ‘tot vaststelling voor het jaar 2017 van het bedrag van de repartitiebijdrage bedoeld in artikel 14, § 8, lid 16 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’. Zie ook adv.RvS 67.967/3 van 18 september 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 december 2020 ‘tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 oktober 2019 tot vaststelling voor het jaar 2019 van het bedrag van de repartitiebijdrage bedoeld in artikel 14, § 8, zestiende 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’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1541/001, 15-16.

3. Vermits ook het thans te bekrachtigen koninklijk besluit om de voormelde redenen niet reglementair van aard is, mist eveneens het voor advies voorgelegde voorontwerp tot bekrachtiging van dat besluit de normatieve draagwijdte die een advies van de afdeling Wetgeving omtrent wetgevende normen veronderstelt.³

De omstandigheid dat het te bekrachtigen koninklijk besluit van 13 oktober 2020 niet enkel het bedrag (en de verdeling ervan over de producenten) voor 2020 heeft vastgesteld, maar ook het minimumbedrag van de repartitiebijdrage voor de jaren 2020, 2021 en 2022, leidt niet tot een andere conclusie. Ook die vaststelling is immers slechts de weergave van het resultaat van een berekening die volledig wordt bepaald door artikel 14, § 8, zestiende en achttiende 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' en de bijlage bij die wet. Dat onderdeel van het te bekrachtigen besluit is bijgevolg eveneens niet reglementair van aard, zodat ook de bekrachtiging ervan niet de vereiste normatieve draagwijdte heeft opdat de Raad van State erover advies kan verlenen.

De Raad van State is bijgevolg niet bevoegd om kennis te nemen van de adviesaanvraag.

*

³ Zie M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State – II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 81, nr. 115.

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de confirmer l'arrêté royal du 13 octobre 2020 'fixant pour l'année 2020 le montant de la contribution de répartition et fixant le montant minimal annuel pour les années 2020, 2021 et 2022 de la contribution de répartition, visé à l'article 14, § 8, alinéa 16, 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' avec effet au 15 décembre 2020, soit au jour de son entrée en vigueur (article 2 de l'avant-projet).

2. Le Conseil d'État, section de législation, a cependant jugé par le passé qu'il n'était pas compétent pour donner un avis sur un arrêté royal similaire à celui à confirmer actuellement, et ce sur la base des considérations suivantes :

« 1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer, pour l'année 2017, le montant de la contribution de répartition visée 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'. Conformément à l'alinéa 30, paragraphe 8, le Roi fixe annuellement le montant de la contribution de répartition sur la base de règles de calcul énoncées dans ce paragraphe.

L'article 1^{er} du projet fixe le montant global pour 2017. Les articles 2 et 3 fixent le montant à charge, respectivement, d'Électrabel S.A. et de EDF Luminus S.A., chaque fois avant et après application du mécanisme de dégressivité. L'arrêté envisagé entre en vigueur le 15 décembre 2017 (article 4).

2. Les règles de calcul faisant l'objet de l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003 ne laissent plus aucune marge d'appréciation au pouvoir exécutif. Dès lors que l'arrêté en projet se limite à fixer les montants concernés sur la base de ces règles de calcul pour deux redevables individuels, il est dépourvu du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la demande d'avis ¹ » ².

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Si le Conseil d'État avait effectivement été compétent, l'urgence invoquée pour la demande d'avis serait par ailleurs fort douteuse, eu égard notamment à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

² Avis C.E. 62.250/3 du 13 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 octobre 2017 'fixant pour l'année 2017 le montant de la contribution de répartition visée à l'article 14, § 8, alinéa 16 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'. Voir également l'avis C.E. 67.967/3 du 18 septembre 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 6 décembre 2020 'portant confirmation de l'arrêté royal du 17 octobre 2019 fixant pour l'année 2019 le montant de la contribution de répartition visée à l'article 14, § 8, alinéa 16, 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1541/001, pp. 15-16.

3. Dès lors que, pour les motifs précités, l'arrêté royal actuellement à confirmer est lui aussi dépourvu de caractère réglementaire, l'avant-projet de confirmation de cet arrêté, soumis pour avis, est également dépourvu de la portée normative que présume un avis de la section de législation en ce qui concerne des normes législatives³.

La circonstance que l'arrêté royal du 13 octobre 2020 à confirmer a fixé non seulement le montant (et sa répartition entre les producteurs) pour 2020, mais aussi le montant minimal de la contribution de répartition pour les années 2020, 2021 et 2022, ne conduit pas à une autre conclusion. En effet, cette constatation n'est elle non plus rien d'autre que la reproduction du résultat d'un calcul entièrement déterminé par l'article 14, § 8, alinéas 16 et 18, 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 les annexes de celle-ci. Par conséquent, cette partie de l'arrêté royal à confirmer est également dépourvue de caractère réglementaire, de sorte que sa confirmation est elle aussi dépourvue de la portée normative requise pour qu'elle puisse faire l'objet d'un avis du Conseil d'État.

Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la demande d'avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Voir M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State II - Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, p. 81, n° 115.