



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.386/3
van 23 mei 2022

avis 71.386/3
du 23 mai 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van de bijlage van
het koninklijk besluit van
27 oktober 2009 tot bepaling van
de bedragen en de betalingswijze
van de retributies geheven met
toepassing van de reglementering
betreffende de bescherming tegen
ioniserende straling’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’annexe de l’arrêté royal du
27 octobre 2009 fixant le montant
et le mode de paiement des
redevances perçues en application
de la réglementation relative à la
protection contre les rayonnements
ionisants’

Op 22 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de bijlage van het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de bescherming tegen ioniserende straling’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 mei 2022. 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 Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 mei 2022.

*

Le 22 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2009 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mai 2022. 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 Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mai 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de bijlage te actualiseren bij het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 ‘tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de bescherming tegen ioniserende straling’.

3.1. Voor het ontwerp wordt luidens de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet en artikel 30*quater*, 1°, 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’.

3.2. Artikel 30*quater*, 1°, van de wet van 15 april 1994 machtigt de Koning om bij besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, te bepalen dat retributies worden geheven “ten bate van het Agentschap ter gelegenheid van het indienen van een aangifte, van een aanvraag tot het bekomen van een vergunning, een toelating, een erkenning of een registratie en ten laste van de aanvrager of indiener”.

3.3. De tabellen 1, 2 en 4 tot 8 van de ontworpen bijlage vinden rechtsgrond in die bepaling. Dat geldt echter niet voor tabel 3, die voorziet in het heffen van retributies voor het afleveren van scholingscertificaten. De voornoemde wetsbepaling voorziet echter niet in die mogelijkheid. Daartoe kan evenmin een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, rekening houdend met het legaliteitsbeginsel voor het opleggen van retributies, vervat in artikel 173 van de Grondwet. Er dient bijgevolg voor het opleggen van retributies voor het afleveren van scholingscertificaten eerst in een duidelijke wettelijke grondslag te worden voorzien alvorens deze door de Koning kunnen worden ingevoerd.

3.4. De retributies bedoeld in tabel 9 van de ontworpen bijlage vinden rechtsgrond in artikel 16/1, § 2, van de wet van 15 april 1994, waarbij de Koning wordt gemachtigd om te bepalen welke vergoedingen de aanvrager dient te betalen om de kosten van de vereiste onderzoeken en de administratieve kosten ten gevolge van het vooroverleg te dekken.

4.1. Opdat het ontwerp rechtsgrond zou kunnen vinden in de voornoemde wetsbepalingen, is bovendien vereist dat de vastgestelde bijdragen wel degelijk beantwoorden aan de kenmerken van een retributie.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds heeft opgemerkt in advies 46.941/3 van 14 juli 2009 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 oktober 2009, dient een retributie een geldelijke vergoeding te zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en moet zij een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.¹ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

4.2. Of er effectief een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag van de bijdragen, kan de Raad van State bij gebrek aan feitelijke kennis ter zake niet beoordelen.

4.3. Gevraagd naar een verantwoording voor de bedragen van de verschillende in het ontwerp opgenomen retributies, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Bij het bepalen van de retributies worden de volgende algemene principes gehanteerd:

- de retributies moeten de personeelskosten dekken om de aanvragen af te werken.
- Totale kost per uur:
 - 97,32 administratief personeelslid
 - 156 expert niv 1
 - 215 expert niv 2

Er wordt in het geheel rekening gehouden met de graduele aanpak die vereist is voor de behandeling van aanvragen: het onderzoeken van eenvoudige vergunningsaanvragen zal minder diepgaand onderzoek vereisen, dan meer complexe dossiers.

- Voor het bepalen van het bedrag van de retributie voor het behandelen van een aanvraag wordt er gerekend met:

- Inschatting van de gemiddelde tijd nodig voor het behandelen van het aanvraagdossier
- Voor bepaalde dossiers worden er ook voorafgaandelijk aan de vergunningverlening inspecties uitgevoerd.”

4.4. De gehanteerde algemene principes voor de berekening van het bedrag van de verschillende retributies, lijken op het eerste gezicht niet onredelijk. Gelet echter op het ontbreken van een volledig overzicht van de concrete berekening, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dit punt niettemin een voorbehoud te maken. Bij een eventuele betwisting in rechte zal de evenredige verhouding en dus het vergoedend karakter van de retributie moeten kunnen worden aangetoond. Om twijfel over de rechtsgeldigheid ervan weg te nemen en betwistingen te vermijden, zou een verantwoording voor de concrete bedragen aan de hand van een beredeneerde calculatie in het verslag aan de Koning een nuttig element kunnen zijn.

¹ Zie ook GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, dient de verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar artikel 108 van de Grondwet te worden weggelaten, en dient het tweede lid ervan, dat het eerste lid wordt, te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 16/1, § 2, van de wet van 15 april 1994.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'actualiser l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2009 'fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants'.

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 108 de la Constitution et dans l'article 30^{quater}, 1^o, de la loi du 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'.

3.2. L'article 30^{quater}, 1^o, de la loi du 15 avril 1994 habilite le Roi à définir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, que des redevances sont perçues « au profit de l'Agence au moment de l'introduction d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement et à charge du demandeur ou du déclarant ».

3.3. Les tableaux 1, 2 et 4 à 8 de l'annexe en projet trouvent un fondement juridique dans cette disposition. Il n'en va pas de même du tableau 3, qui prévoit la perception de redevances pour la délivrance de certificats de formation. Or, la disposition légale précitée ne prévoit pas cette possibilité. À cet effet, on ne peut pas non plus invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, compte tenu du principe de légalité applicable à l'imposition de redevances inscrit à l'article 173 de la Constitution. Il faut par conséquent d'abord prévoir une base légale claire pour imposer des redevances concernant la délivrance de certificats de formation avant que le Roi ne puisse les introduire.

3.4. Les redevances visées dans le tableau 9 de l'annexe en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 16/1, § 2, de la loi du 15 avril 1994, qui habilite le Roi à fixer les indemnités dont doit s'acquitter le demandeur pour couvrir les frais des examens nécessaires et les coûts administratifs découlant de la concertation préalable.

4.1. Afin que le projet puisse trouver un fondement juridique dans les dispositions légales précitées, il est en outre requis que les contributions fixées répondent effectivement aux caractéristiques d'une redevance.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans l'avis 46.941/3 du 14 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 octobre 2007, une redevance doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu, et elle doit avoir un caractère purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable¹. À défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère rémunératoire pour revêtir un caractère fiscal.

4.2. Dès lors qu'il n'a pas connaissance des éléments de fait nécessaires en la matière, le Conseil d'État ne peut pas apprécier s'il existe effectivement une proportion raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant des redevances.

4.3. Invité à justifier les montants des différentes redevances contenues dans le projet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Bij het bepalen van de retributies worden de volgende algemene principes gehanteerd:

- de retributies moeten de personeelskosten dekken om de aanvragen af te werken.
- Totale kost per uur:
 - 97,32 administratief personeelslid
 - 156 expert niv 1
 - 215 expert niv 2

Er wordt in het geheel rekening gehouden met de graduele aanpak die vereist is voor de behandeling van aanvragen: het onderzoeken van eenvoudige vergunningsaanvragen zal minder diepgaand onderzoek vereisen, dan meer complexe dossiers.

- Voor het bepalen van het bedrag van de retributie voor het behandelen van een aanvraag wordt er gerekend met:

- Inschatting van de gemiddelde tijd nodig voor het behandelen van het aanvraagdossier
- Voor bepaalde dossiers worden er ook voorafgaandelijk aan de vergunningverlening inspecties uitgevoerd ».

4.4. Les principes généraux appliqués pour le calcul du montant des différentes redevances ne semblent pas, à première vue, déraisonnables. Cependant, en l'absence d'un aperçu complet du calcul concret, le Conseil d'État, section de législation, doit néanmoins formuler une réserve sur ce point. En cas de litige éventuel en justice, la proportionnalité et donc le caractère compensatoire de la redevance devront pouvoir être démontrés. Afin de dissiper tout doute quant à sa validité en droit et de prévenir des litiges, une justification des montants concrets sur la base d'un calcul motivé pourrait constituer un élément utile dans le rapport au Roi.

¹ Voir aussi C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

EXAMEN DU TEXTEPréambule

5. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on omettra la référence à l'article 108 de la Constitution, qui figure au premier alinéa du préambule, et on complétera son deuxième alinéa, qui devient le premier alinéa, par une référence à l'article 16/1, § 2, de la loi du 15 avril 1994.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH