

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 235.105 van 16 juni 2016  
in de zaak A. 217.829/VII-39.556.**

In zake : de VERENIGING BENEGORA  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bontje Kloostra en tevens door  
advocaat Johan Verstraeten  
kantoor houdend te 3000 Leuven  
Vaartstraat 68-70  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de minister van Veligheid en Binnenlandse Zaken  
2. het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR  
NUCLEAIRE CONTROLE (FANC)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Jan Bouckaert en Guan Schaiko  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Loksumstraat 25  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :  
de NV ELECTRABEL  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Patrik De Maeyer, Tangui Vandenput  
en Dominique Vermer  
kantoor houdend te 1160 Brussel  
Tedescolaan 7  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 12 december 2015, strekt tot de  
schorsing van de tenuitvoerlegging van:

“1. Het Koninklijk besluit van 27 september 2015 tot wijziging van het Koninklijk

Besluit van 5 september 1974 (S.4.216/B) waarbij de oprichting van een kerncentrale te Tihange vergund wordt, waarbij de vergunningsvoorwaarden van de kernreactor Tihange 1 wordt aangevuld in het kader van de lange termijnuitbating;

2. Het Koninklijk besluit van 27 september 2015 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 25 januari 1974 (S.3497/C) waarbij de Naamloze Vennootschap ‘Verenigde Energiebedrijven van het Scheldeland EBES’, de huidige N.V. Electrabel, vergund wordt te Doel een kerncentrale op te richten, waarbij de vergunningsvoorwaarden van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 worden aangevuld in het kader van de lange termijnuitbating
3. Beslissing van het FANC van 30 september 2015 omtrent het LTO-actieplan van Tihange 1 conform artikel 12 ARBIS
4. Beslissing van het FANC van 30 september 2015 omtrent het LTO-actieplan van Doel 1 & Doel 2 conform artikel 12 ARBIS”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 maart 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bontje Kloostra, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Guan Schaiko, die verschijnt voor de verwerende partijen, en

advocaat Patrik De Maeyer, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Met een besluit van 26 oktober 1972 wordt, op grond van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (hierna: koninklijk besluit van 28 februari 1963) dat genomen werd ter uitvoering van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren (hierna: wet van 29 maart 1958), aan de tijdelijke vereniging Trabel een vergunning verleend om in Doel “een opslagplaats voor nieuwe kernbrandstofelementen en een inspectiestation op te richten”, ten behoeve van een aldaar op te richten kerncentrale.

Een gelijkaardige vergunning wordt op 27 september 1973 verleend aan de SA Société Belgo-Française d'énergie nucléaire Mosane, ten behoeve van een in Tihange op te richten kerncentrale.

3.2. Op 25 januari 1974 wordt aan de NV Verenigde Energiebedrijven van het Scheldeland EBES vergunning verleend om in Doel een kerncentrale met bijhorende installaties op te richten, die twee reactoreenheden zal omvatten, thans gekend als Doel 1 en Doel 2. In de vergunningsvoorwaarden is onder meer voorzien dat om de tien jaar “de staat van de centrale en de consignes

die er worden toegepast” zullen worden getoetst aan “de reglementen, normen en praktijken die in de Verenigde Staten en in de Europese Gemeenschap van kracht zijn” (artikel 2, voorwaarde 12).

Op 5 september 1974 wordt aan de Société Intercommunale Belge de Gaz et d'électricité - Intercom vergunning verleend om in Tihange een kerncentrale met bijhorende installaties op te richten, die een enkele reactoreenheid zal tellen, thans gekend als Tihange 1. In de voorwaarden wordt eenzelfde tienjaarlijkse toetsing voorzien als voor de reactoreenheden te Doel (artikel 2, voorwaarde 16).

3.3. De wet van 29 maart 1958 wordt vervangen door de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: wet van 15 april 1994). Bij artikel 66 van die wet wordt bepaald dat de krachtens de opgeheven wet genomen koninklijke besluiten van toepassing blijven zolang zij niet gewijzigd of opgeheven worden. Het koninklijk besluit van 28 februari 1963 wordt opgeheven en vervangen bij het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (hierna: ARBIS). De vergunningen die werden verleend krachtens het opgeheven koninklijk besluit blijven geldig tot hun vervaldatum, en kunnen aangepast worden overeenkomstig de bepalingen van het ARBIS (artikel 81.4 ARBIS).

3.4. De vergunningen van 25 januari 1974 (Doel) en 5 september 1974 (Tihange) werden nadien meermaals gewijzigd, eerst nog bij toepassing van het koninklijk besluit van 28 februari 1963, later bij toepassing van het ARBIS. Thans omvat de inrichting te Doel vier reactoreenheden, deze in Tihange drie. Beide inrichtingen worden geëxploiteerd door de NV Electrabel.

3.5. De tienjaarlijkse evaluatie voor de kerncentrale te Doel is, na wijziging bij koninklijk besluit van 8 februari 2010, geregeld door vergunningsvoorwaarde 9. De tienjaarlijkse evaluatie voor de kerncentrale te Tihange is, na wijziging bij koninklijk besluit van 30 december 1986, geregeld door voorwaarde 8. Dergelijke tienjaarlijkse evaluatie werd later ook opgenomen in het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties, en wordt daar periodieke veiligheidsherziening genoemd.

3.6. Door de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt wordt de bouw van nieuwe installaties voor elektriciteitsproductie onderworpen aan de voorafgaande toekenning van een individuele vergunning, gemeenzaam “productievergunning” genoemd.

3.7. Artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie (hierna: wet van 31 januari 2003) bepaalt dat de nucleaire centrales bestemd voor de industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen gedesactiveerd worden veertig jaar na de datum van hun industriële ingebruikname en geen elektriciteit meer mogen produceren. Door artikel 2 van deze wet is de buitengebruikstelling van Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 respectievelijk vastgelegd op 1 oktober 2015, 15 februari 2015 en 1 december 2015. Artikel 4, § 2, van dezelfde wet stelt dat alle individuele vergunningen tot exploitatie en tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen, die door de Koning zonder tijdsbeperking werden toegekend hetzij krachtens de wet van 29 maart 1958 hetzij op basis van artikel 16 van de wet van 15 april 1994, een einde nemen veertig jaar na de datum van industriële ingebruikname van de betrokken productie-installatie.

3.8. Door artikel 3 van de wet van 18 december 2013 houdende wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie en houdende 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 kerncentrales wordt de voorziene datum voor de desactivering van Tihange 1 verschoven naar 1 oktober 2025, en wordt artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 zo gewijzigd dat op de wettelijk voorziene data van desactivering van nucleaire centrales niet de gehele individuele vergunningen vervallen, doch enkel de erin opgenomen “bepalingen betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen”. Daar wordt aan toegevoegd: “De overige bepalingen blijven onverkort van toepassing tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbesluiten”.

3.9. Overeenkomstig artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003, zoals gewijzigd door voormelde wet van 18 december 2013, wordt de elektriciteitsproductie in de centrale Doel 1 stopgezet op 15 februari 2015.

3.10. Door 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 het gebied van energie wordt de wet van 31 januari 2003 andermaal gewijzigd.

De kerncentrale Doel 1 mag opnieuw elektriciteit produceren vanaf de inwerkingtreding van de wet en zal pas worden gedesactiveerd vanaf 15 februari 2025. De desactivering van Doel 2 wordt uitgesteld tot 1 december 2025.

3.11. Inmiddels leggen het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) en de NV Electrabel zich reeds enige tijd toe op de volgende periodieke veiligheidsherziening voor Tihange 1, Doel 1 en Doel 2. Aanvankelijk werd daarbij, overeenkomstig de wet van 31 januari 2003, uitgegaan van de stopzetting van de elektriciteitsproductie en de ontmanteling van de installaties. Later wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat de

betreffende centrales langer in dienst zouden blijven. Zo stelt het FANC in september 2009 een “Strategienota ‘Long term operation van Belgische Kerncentrales: Doel 1/2 en Tihange 1’” (herziene versie na advies van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen) op. Over het doel van de strategienota schrijft ze:

“De doelstelling van deze strategienota is, in het geval dat een politieke beslissing wordt genomen om toe te laten dat de bestaande kerncentrales langer dan 40 jaar uitgebaat mogen worden, de algemene voorwaarden vast te leggen om de verdere uitbating van de kerncentrales Doel 1/2 en Tihange 1 toe te laten waarbij een hoog veiligheidsniveau qua ontwerp en uitbating gegarandeerd dient te worden. Hierbij wordt onder meer de methodologie beschreven om de vereiste aanpassingen/upgrade van de installaties te bepalen en om de opvolging van de veroudering te verzekeren”.

Met Long term operation (hierna: LTO) wordt in de strategienota het volgende bedoeld:

“De laatste jaren wordt op internationaal niveau meer en meer aandacht besteed aan de mogelijkheid om kerncentrales voor een langere termijn uit te baten dan oorspronkelijk bij het ontwerp werd verondersteld. Deze ‘long term operation’ wordt door het IAEA gedefinieerd als volgt [...]:

‘Long term operation (LTO) is operation beyond an established timeframe set forth by, for example, licence term, design, standards, license and/or regulations, which has been justified by safety assessment with consideration given to life limiting processes and features of systems, structures and components (SSCs)’.

Als uitgangspunt bij het ontwerp van een kerncentrale werd typisch een bedrijfsduur van 30 à 40 jaar vooropgesteld. Deze bedrijfsduur werd gebruikt bij het ontwerp van een aantal componenten, die gedimensioneerd werden opdat ze de voorziene belastingen gekoppeld aan bv. 40 jaar exploitatie zouden kunnen weerstaan. Het bereiken van deze voorziene bedrijfsduur heeft echter geen onmiddellijke consequenties voor het veiligheidsniveau van de kerncentrale in zijn geheel. Een kerncentrale zou veiligheidstechnisch gezien langer dan zijn origineel voorziene bedrijfsduur in bedrijf kunnen blijven, mits alle componenten in een goede toestand blijven door onderhoud of indien nodig vervanging.

Vanuit veiligheidsstandpunt is de levensduur van een kerncentrale dus in grote mate afhankelijk van de toestand van niet-vervangbare langlevende passieve systemen, structuren en componenten (vb. reactorvat, reactorgebouw). De toestand van andere systemen, structuren en componenten kunnen door een correct onderhoud, reparatie of vervanging worden verzekerd. De toestand van grote maar nog technologisch vervangbare systemen, structuren en

componenten zoals stoomgeneratoren, reactorvatdeksels kan de economische viabiliteit en dus de economische levensduur van een installatie beïnvloeden.

In de Verenigde Staten wordt een verlenging van de vergunning (die oorspronkelijk verleend was voor 40 jaar) voor een bijkomende 20 jaar verleend op voorwaarde dat de exploitant kan aantonen door analyse, een adequaat verouderingsbeheer, een verbetering in materialen of systemen en het uitvoeren van testen dat de verdere exploitatie geen verhoogd risico voor de bevolking, de werknemers en het leefmilieu oplevert.

Men moet eveneens in rekening brengen dat de ontwerpcriteria van oudere kerncentrales verschillend zijn en vaak minder conservatief zijn dan deze van recentere eenheden. Het ontwerp van kerncentrales wordt echter ook regelmatig opnieuw geëvalueerd (onder andere via de periodieke veiligheidsherzieningen) en verbeteringen worden aangebracht teneinde in de mate van het mogelijke te voldoen aan de meest recente ontwerpcriteria.

Een programma voor long term operation bestaat in een aantal landen in het bijzonder uit twee luiken:

- een programma voor het beheer van de veroudering van de installaties (zie § 7)
- een programma voor modernisering of upgrade van de installaties (zie § 8)".

Er wordt verwezen naar de praktijk in andere landen:

“Wereldwijd bestaan er twee grote opties om een LTO goed te keuren, namelijk via een hernieuwing van de vergunning of via een periodieke veiligheidsherziening [...].

In landen waar er een vergunning met een vastgelegde termijn werd afgeleverd (vb. Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk,...), dient men een formele hervergunning te bekomen.

In landen waar de vergunning voor onbepaalde duur werd verleend (Frankrijk, ...), kiest men meestal voor een periodieke veiligheidsherziening om te evalueren of een voortgezette exploitatie nog te verantwoorden is.

Voor beide opties (hervergunning of periodieke veiligheidsherziening) zijn de technische en veiligheidseisen die gekoppeld zijn aan een mogelijke long term operation dezelfde (preventief onderhoudsprogramma, programma voor verouderingsbeheer, studies of berekening van verouderingseffecten op specifieke componenten, ...). Voor de veiligheidsautoriteit is het onder meer van belang om het programma voor het beheer van veroudering van de exploitant te evalueren en de geldigheid van de voorspellingen betreffende de veroudering van veiligheidssignificante systemen, structuren en componenten te controleren”.

Voor België wordt de volgende algemene visie vooropgesteld:

“De long term operation van de Belgische kerncentrales moet geëvalueerd worden in het kader van de (vierde) periodieke veiligheidsherzieningen.

In het kader van de nieuwe uitbatingsperiode van een centrale (na 40 jaar of na afloop van een normale periodieke veiligheidsherziening) dient steeds een antwoord gegeven te worden op de vraag of de centrale nog altijd beschikt over een voldoende niveau van veiligheid, of meer precies over een niveau van veiligheid dat vandaag voldoende geacht wordt.

Deze vraag moet beantwoord worden rekening houdende met de

- ‘hardware’: structuren, systemen en componenten
- ‘organisatie’: personeel, organisatie, procedures

Er wordt aan de exploitant gevraagd zijn visie op een verdere exploitatie na 40 jaar en op de gepaard gaande veiligheidsinvesteringen te ontwikkelen en te verrechtvaardigen.

Hierbij moeten onder meer de volgende aspecten in beschouwing worden genomen:

- Het toepassen van het beheer van de veroudering
- Het herzien van het ontwerp en het bepalen van nodige verbeteringen om tot een ‘agreed design upgrade’ te komen.
- Het bepalen van de toe te passen regels
- Het verzekeren van de betrouwbaarheid van de uitrustingen
- De menselijke en organisatorische factoren, met onder meer het competentiebeheer, opleiding en overdracht van kennis en ervaring

Binnen de periodieke veiligheidsherziening moet bijzondere aandacht besteed worden aan twee aspecten: namelijk de veroudering (‘ageing’) en het ontwerp (‘design’):

- o Rekening houdende met de leeftijd van de kerncentrale wordt bijzondere aandacht gegeven aan de veroudering (‘ageing’) omdat de veroudering van de installatie een toenemend belang zal krijgen. Deze strategienota heeft als doel de verwachtingen van de veiligheidsautoriteit aangaande de beheersing van veroudering door de exploitant aan te geven.
- o Voor het ontwerp (‘design’) wensen het FANC en Bel V ter gelegenheid van de 4<sup>de</sup> tienjaarlijkse herziening van Doel ½ en Tihange 1 de nadruk leggen op de modernisering (design-upgrade) van de installaties.

Benadrukt dient te worden dat conform de nieuwe aanpak van de periodieke veiligheidsherzieningen [...] tijdens deze vierde periodieke veiligheidsherziening een globale veiligheidsevaluatie uitgevoerd wordt, waarbij naast de veiligheidsfactoren ‘ageing’ en ‘design’ ook de andere veiligheidsfactoren vermeld in [...] geëvalueerd dienen te worden”.

3.12. Op 9 december 2010 volgt een door het FANC opgesteld “Opvolgingsverslag 2010 betreffende de voorbereiding van de lange termijn uitbating (‘Long Term Operation’, afgekort LTO) van de kernreactoren Doel 1, Doel 2 en Tihange 1”.

3.13. De NV Electrabel stelt vervolgens inzake Tihange 1 een “Rapport LTO - Long Term Operation - Centrale Nucléaire de Tihange 1” op (23 december 2011) en een “Long Term Operation - Rapport Technique - Tihange 1” (30 juni 2012). Ook inzake Doel 1 en 2 maakt ze een “LTO Rapport - Long Term Operation - Kerncentrale Doel 1 & 2” op (23 december 2011) en een “Long Term Operation - Technisch Rapport - Doel 1 & 2” (30 juni 2012). Na advies van de Wetenschappelijke Raad presenteert het FANC op 3 juli 2012 haar analyse van deze LTO-dossiers.

3.14. Op 31 juli 2015 dient de NV Electrabel een MER-screeningsnota in over het LTO-programma voor Tihange 1, die op 5 augustus 2015 in een intern document door het FANC wordt geëvalueerd en waarbij wordt besloten dat de uitvoering van het LTO-programma niet moet worden onderworpen aan een milieueffectenrapportage. Op 28 augustus 2015 oordeelt het FANC in een intern document dat er geen vergunningsaanvraag moet worden ingediend.

3.15. Inzake het LTO-programma voor Doel 1 & 2 stelt de NV Electrabel op 17 april 2015 een syntheserapport “Long Term Operation - Syntheserapport - Doel 1 en Doel 2” op en op 7 augustus 2015 een MER-screening, die op 18 augustus 2015 in een intern document door het FANC wordt geëvalueerd. Volgens deze instelling moet de uitvoering van het LTO-programma niet worden onderworpen aan een milieueffectenrapportage. In een intern document van 27 augustus 2015 oordeelt het FANC dat er geen vergunningsaanvraag moet worden ingediend.

3.16. Nog op 27 augustus 2015 stelt het FANC voor om, bij toepassing van artikel 13 ARBIS, de vergunning voor Doel 1 & 2 aan te vullen en de strikte uitvoering van het LTO-project op te leggen. Op 11 september 2015 adviseert de Wetenschappelijke Raad daarover gunstig.

3.17. Voor de centrale Tihange 1 stelt het FANC op 2 september 2015 hetzelfde voor. De Wetenschappelijke Raad verleent op 11 september 2015 een gunstig advies.

3.18. Op 27 september 2015 wordt het eerste bestreden koninklijk besluit genomen: bij toepassing van artikel 13 ARBIS, op voorstel van het FANC en na gunstig advies van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen, worden de voorwaarden van de vergunning van 5 september 1974 voor Tihange 1 aangevuld door de uitvoering op te leggen van het LTO-project (technisch rapport van 30 juni 2012).

3.19. Op dezelfde dag wordt het tweede bestreden koninklijk besluit genomen: bij toepassing van artikel 13 ARBIS, op voorstel van het FANC en na gunstig advies van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen, worden de voorwaarden van de vergunning van 25 januari 1974 voor Doel aangevuld door de uitvoering op te leggen van het LTO-project (syntheserapport van april 2015).

3.20. Vervolgens beslist het FANC op 30 september 2015, wat betreft het LTO-project voor Tihange 1, dat de NV Electrabel niet het initiatief moet nemen om een aanvraag in te dienen tot wijziging of uitbreiding van haar bestaande vergunning en dat er geen milieueffectenbeoordeling nodig is.

Dit is de derde bestreden beslissing.

3.21. Nog op 30 september 2015 wordt de vierde bestreden beslissing genomen. Ook ten aanzien van het LTO-project voor Doel 1 & 2 beslist het FANC dat een aanvraag tot wijziging of uitbreiding van de bestaande vergunning op initiatief van de NV Electrabel niet nodig is en dat er geen milieueffectenbeoordeling nodig is.

#### *IV. Tussenkomst*

4. Met een op 29 december 2015 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de NV Electrabel om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

#### *V. Ontvankelijkheid van de vordering*

##### *A. Excepties nopens het meervoudig voorwerp van het verzoekschrift*

5. De verwerende partijen en de tussenkomende partij stellen dat het voorwerp van het verzoekschrift zich uitstrekt tot vier onderscheiden beslissingen die onderling geen enkele samenhang vertonen en die dus niet op ontvankelijke wijze met één en hetzelfde verzoekschrift bestreden kunnen worden. De koninklijke besluiten van 27 september 2015 die rechtsgrond vinden in artikel 13 ARBIS en die strekken tot de aanvulling van de vergunningsvoorwaarden van de betrokken kernreactoren, zouden volledig los staan van de twee “beslissingen” die het FANC op 30 september 2015 genomen heeft op grond van artikel 12 ARBIS en waarbij wordt vastgesteld dat bepaalde voorgenomen moderniseringswerken geen nieuwe vergunning en/of een milieueffectenbeoordeling vereisen. Ook het eerste en het tweede bestreden koninklijk besluit zouden niet nauw verknocht zijn omdat de feitelijke en juridische context van deze besluiten verschillend is zodat ze een onderscheiden verweer vereisen.

De tussenkomende partij voegt daar nog aan toe dat indien zou worden aangenomen dat de vordering enkel ontvankelijk is ten aanzien van de akte die als eerste wordt vermeld in het verzoekschrift, zijnde het koninklijk besluit van 27 september 2015 met betrekking tot de aanvulling van de vergunningsvoorwaarden van de kernreactor te Tihange, de zaak uitsluitend gelokaliseerd is in het Franse taalgebied, zodat zij overeenkomstig artikel 17 van

de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: bestuurstaalwet) in het Frans moet worden behandeld. Indien zou worden geoordeeld dat het voorwerp van de vordering integraal ontvankelijk is, vraagt de tussenkommende partij de zaak met toepassing van artikel 61 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te verwijzen naar de tweetalige kamer van de Raad van State.

### *Beoordeling*

6. In beginsel kan per verzoekschrift slechts één administratieve rechtshandeling worden aangevochten. Deze regel stelt het belang van een goede rechtsbedeling voorop waarbij de rechtsstrijd overzichtelijk wordt gehouden en een vlotte procesgang niet wordt gehinderd. Meerdere vorderingen kunnen slechts op ontvankelijke wijze als een enkele rechtszaak aanhangig worden gemaakt indien bij uitzondering de goede rechtsbedeling daardoor wordt bevorderd, meer bepaald indien vorderingen, wat hun voorwerp of wat hun grondslag betreft, zo nauw samenhangen dat het als waarschijnlijk voorkomt dat vaststellingen gedaan of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag zullen hebben op de uitkomst van de andere.

7. In dit geval vordert de verzoekende partij in eenzelfde verzoekschrift de schorsing van de tenuitvoerlegging van vier verschillende administratieve akten. De eerste en de derde akte hebben betrekking op de exploitatie van de kernreactor te Tihange, de tweede en de vierde op de exploitatie van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2.

Noch de omstandigheid dat de bestreden akten genomen werden voor hetzelfde type van inrichting, noch het feit dat tegen deze akten analoge middelen worden aangevoerd, duiden op een zodanig nauwe samenhang welke vereist dat ze samen in één geding worden afgedaan. Bovendien volgt uit de samenlezing van artikel 53 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de artikelen 17, § 1, A, 1°, en 39, § 1, van de bestuurstaalwet dat de exploitatie van

de betrokken kerncentrales uitsluitend gelokaliseerd of lokaliseerbaar is, wat Doel betreft, in het Nederlandse taalgebied, en, wat Tihange betreft, in het Franse taalgebied. Daaruit volgt dat, indien afzonderlijke verzoekschriften zouden zijn ingediend, de taal van de rechtspleging met toepassing van het voormelde lokalisatiecriterium het Nederlands dan wel het Frans zou zijn geweest, waarbij de zaken mogelijks door de Raad van State zouden zijn samengevoegd om te worden verwezen naar de tweetalige kamer in toepassing van artikel 61, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het komt evenwel niet aan de verzoekende partij toe om middels het instellen van een vordering met een meervoudig voorwerp zelf een verknochtheid te creëren die tot gevolg heeft dat wordt afgeweken van de wetsbepalingen die het gebruik van de talen door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State regelen.

8. Aangezien de verzoekende partij uitdrukkelijk stelt dat de zaak “dient te worden behandeld in de Nederlandse taal”, wordt aangenomen dat haar voornaamste belang gelegen is in het bestrijden van de aktes die betrekking hebben op de kerncentrales Doel 1 en Doel 2.

De vordering is slechts ontvankelijk voor zover ze gericht is tegen de tweede en de vierde bestreden akte. Tussen die aktes bestaat een voldoende samenhang, daargelaten de vraag of de vierde akte als een voor vernietiging vatbare handeling moet worden beschouwd.

9. De excepties zijn in de aangegeven mate gegrond.

10. Er is vooralsnog geen aanleiding om de zaak naar de rol van de tweetalige kamer te verwijzen.

#### *B. Overige excepties*

11. De verwerende partijen en de tussenkomende partij werpen nog andere excepties op. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over die excepties

uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze excepties dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

#### *VI. Onderzoek van de vordering*

12. Krachtens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

#### *Spoedeisendheid*

13. De verzoekende partij staft de spoedeisendheid van de zaak als volgt:

“De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen berokkent schade aan het leefmilieu, zorgt voor nucleaire vervuiling en maakt een verhoogd risico uit op een nucleair ongeval. Dit gaat in tegen het statutair doel van verzoekster en verhindert dat het statutair doel van verzoekster kan worden bewerkstelligd. De milieugevolgen van bedrijfsduurverlenging zijn immers onvoldoende onderzocht, nu geen milieueffectrapport is opgesteld, zodat mogelijk aanzienlijke effecten op het leefmilieu en de natuur niet kunnen worden uitgesloten. Binnen het werkgebied van verzoekster, waar zij ook volgens haar statutaire doelstelling werkzaamheden verricht, West Noord-Brabant en Oost Zeeland in Nederland en Antwerpen en omstreken in België, liggen verder meerdere als Natura 2000-gebied aangewezen gebieden. Het gaat om beschermde natuurgebieden onder de - voorschriften naar Belgisch en Nederlands recht ter implementatie van de - Habitatrichtlijn, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Langere voortzetting van de exploitatie van kerncentrales Doel 1 en 2 en Tihange 1 zorgt voor langere blootstelling aan risico's en mogelijk aanzienlijke milieugevolgen, niet alleen voor het leefmilieu, maar ook voor de (beschermde) natuur.

27. Immers, de bestreden beslissingen van het FANC van 30 september 2015 en de bestreden Koninklijke besluiten van 27 september 2015

bewerkstelligen de levensduurverlenging van de kernreactoren Tihange 1, Doel 1, Doel 2.

De bestreden beslissingen beogen de activiteiten van de betrokken kerncentrales in het kader van een levensduurverlenging of LTO-herziening, mogelijk te maken voorbij de volgende data:

- Doel 1: 15 februari 2015
- Doel 2: 1 december 2015
- Tihange 1: 1 oktober 2015

De bestreden beslissingen beogen immers de verdere uitbating van deze kerncentrales mogelijk te maken. De bestreden beslissingen zorgen er dus voor dat de kerncentrales kunnen blijven werken of terug opgestart kunnen worden na de stillegging. Dit gaat in tegen het statutair doel van verzoekster.

Enkel door de schorsing van tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen, kunnen de activiteiten van de kerncentrales, met de evidente gevolgen, worden vermeden.

28. De bestreden beslissingen van het FANC van 30 september 2015 en de bestreden Koninklijke besluiten van 27 september 2015 implementeren daarenboven LTO-actieplannen, dewelke ingrijpende werken aan de verschillende kernreactoren inhouden.

Slechts door de schorsing van tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen, kan de implementatie van de LTO-actieplannen omtrent Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 worden tegengehouden.

29. Elke dag dat de betrokken kerncentrales ten onrechte in werking zijn, zorgt, gelet op het karakter van een nucleaire activiteit, voor ingrijpende schade aan het leefmilieu. Het statutair doel van verzoekster wordt aldus niet verwezenlijkt.

30. De bestreden beslissingen zijn alle noodzakelijk voor de verderzetting van de activiteiten van een nucleaire inrichting, namelijk Tihange 1, Doel 1 en Doel 2.

De verlengingen van de activiteiten van deze kerncentrales op zich, brengen zonder enige twijfel en zoals onder meer blijkt uit de MER-screening inzake Tihange 1, Doel 1 en Doel 2, onherstelbare schade toe aan het leefmilieu, nu deze activiteiten onmiddellijk de volgende gevolgen hebben:

- Een verhoogde productie van radioactief afval;
- Een verhoogde hoeveelheid gebruikte uranium en dus een verhoogde milieu-impact ten gevolge van het ontginnen en het verwerken van uranium;
- Een verhoogde emissie van radioactieve stoffen in lucht en water;
- Een verhoogd risico op defecten naar aanleiding van verouderde onderdelen en een verhoogd risico op compatibiliteitsproblemen ten gevolge van de installatie van nieuwe onderdelen, met mogelijks een ernstig ongeluk en radioactieve emissies tot gevolg;
- Een uitbreiding van de periode van blootstelling aan mogelijke terroristische aanslagen; sabotage en oorlogsdaden;
- Een uitbreiding van de periode van blootstelling aan natuurrampen, die in combinatie met menselijke fouten of kwaad opzet kunnen leiden tot radioactieve emissies;

Het operationeel houden van de betreffende kernreactoren, brengt een voortdurend risico met zich mee dat, wanneer een ongeval zich zou voordoen, er grootschalige milieugevolgen en gevolgen voor de volksgezondheid zullen uit voortkomen.

Ook de uitvoering van de LTO-actieplannen zelf, die werden goedgekeurd door de bestreden beslissingen van het FANC van 30 september 2015, zal zorgen voor de productie van meer radioactief afval. Dit wordt immers uitdrukkelijk bepaald in de MER screeningsnota.

31. Verzoekster voert onder meer aan dat er geen afdoende vergunningen voorliggen om de activiteiten van de kerncentrales toe te laten en dat de bestreden beslissingen op verschillende vlakken belangrijke aspecten van de regelgeving ter bescherming van het leefmilieu naast zich neerleggen.

De betrokken activiteit, namelijk de productie van energie in kernreactoren, heeft een significant negatief milieueffect. Het milieueffect dat een dergelijke activiteit tot gevolg heeft en de risico's die hiermee verbonden zijn, vereist dat deze activiteiten slechts kunnen worden toegelaten op voorwaarde dat het milieu preventief werd beschermd door een milieueffectrapportage en een (grensoverschrijdende) publieke consultatie.

Elke goedkeuring van een activiteit van een kerncentrale, met inherent significante milieueffecten en risico's, die ten onrechte niet werd onderworpen aan een milieueffectrapportage en een (grensoverschrijdende) publieke consultatie, berokkent het leefmilieu onherstelbare schade, elke dag dat de activiteit van de betrokken kerncentrale ten onrechte wordt verder gezet.

De verschillende risico's inzake de nucleaire activiteiten ten gevolge van de bestreden beslissingen zijn hoger, nu bij de bestreden beslissingen geen inspraak en meer nog, geen inspraak op grond van een milieueffectrapportage werd georganiseerd, zodat belangrijke elementen ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid over het hoofd kunnen zijn gezien.

Er kan worden verwezen naar artikel 9.4 van het Verdrag van Aarhus dat luidt als volgt:

‘Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. (...)’

De bestreden beslissingen van het FANC van 30 september 2015 en de bestreden Koninklijke besluiten van 27 september 2015 kwamen ten onrechte niet tot stand op basis van een milieueffectrapportage en een (grensoverschrijdende) publieke consultatie, zodat de schorsing van tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen zich opdringt.

32. Daarnaast houdt de verderzetting van de activiteiten van de betrokken kerncentrales na de initiële levensduur, zonder dat de nodige moderniseringswerken zoals onder meer bepaald in de stresstests [...], een verhoogd risico op een nucleair ongeval en op nucleaire vervuiling.

Immers, zoals in het onderdeel ten gronde verder zal worden uiteengezet en zoals tevens blijkt uit het vergunningsdossier, werd het veiligheidsniveau van de betrokken kerncentrales in de bestreden beslissingen ten onrechte niet

gehandhaafd ten opzichte van de eerder vooropgestelde doelstellingen en ten opzichte van de nucleaire norm van de nieuwe kerncentrales.

Verschillende, eerder als noodzakelijk voorziene werken, werden niet tijdig uitgevoerd of werden door de bestreden beslissingen niet langer opgelegd.

De bestreden beslissingen en de activiteiten van de kerncentrales ten gevolge van deze beslissingen, verlagen ten onrechte de veiligheid van de betrokken installaties en verhogen ten onrechte de risico's op een nucleair ongeval.

Er kan hieromtrent worden verwezen naar de uiteenzetting in Middel IV en de daarbij opgenomen verwijzingen naar het vergunningsdossier.

33. Nu blijkt dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen aanleiding geeft tot nucleair afval, inherente schade aan het leefmilieu door de nucleaire activiteit, verhoogd risico op nucleaire vervuiling en een nucleair ongeval, is de vereiste spoedeisendheid voorhanden.

Verzoekster tracht, met haar vordering tot schorsing, te verhinderen dat het leefmilieu, door de voorgenomen activiteiten van de kerncentrales in het kader van de levensduurverlenging en door de uitvoering van de LTO-actieplannen, zwaar wordt verstoord.

Een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen is van aard dergelijke nadelen ongedaan te maken, nu de splijting van kernstoffen en de uitbating van de kritische kernreactoren Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 zullen dienen te worden stopgezet. Minstens zullen de eventueel stilgelegde kernreactoren niet opnieuw kunnen worden opgestart naar een uitbating in een kritische toestand”.

### *Beoordeling*

14. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State. Dit houdt in dat het aan verzoeker toekomt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die in concreto aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een - voortdurende - tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

De Raad van State mag daarenboven alleen rekening houden met hetgeen in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. Hij mag in beginsel geen acht slaan op hetgeen ter terechtzitting door verzoeker bijkomend nog wordt

bijgebracht. De verwerende partij kan immers daarop niet meer schriftelijk reageren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, Parl.St. Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

15. In haar uiteenzetting wijst de verzoekende partij in essentie op de milieu- en veiligheidsrisico's die in het algemeen verbonden zijn aan de opwekking van elektriciteit door middel van kernenergie. Het bestaan van die risico's kan bezwaarlijk worden ontkend of veronachtzaamd. Echter wordt vastgesteld dat de verzoekende partij zich enkel bedient van algemeenheden die niet alleen opgaan voor elke nucleaire activiteit, maar zelfs voor elke niet-nucleaire activiteit die belangrijke veiligheidsrisico's meebrengt. De verzoekende partij maakt niet op concrete wijze aannemelijk dat de tenuitvoerlegging van het bestreden koninklijk besluit van 27 september 2015, dat er precies toe strekt het veiligheidsniveau van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2 te verhogen door de exploitant te verplichten tot de uitvoering van een LTO-actieplan, de door haar beschreven risico's op korte termijn dermate doet toenemen dat een uitspraak ten gronde niet kan worden afgewacht. Zulks is nog minder het geval voor de akte van het FANC van 30 september 2015 waarin wordt gesteld dat de uitvoering van het LTO-actieplan niet MER-plichtig is en er evenmin een “aanvraag tot wijziging of uitbreiding van de bestaande vergunning op initiatief van Electrabel [...] nodig is”.

Door te benadrukken dat een milieueffectenrapport ontbreekt, een grensoverschrijdende publieke consultatie niet heeft plaatsgevonden en de bestreden beslissingen het heden ten dage vereiste veiligheidsniveau niet zouden respecteren, toont de verzoekende partij de spoedeisendheid van de zaak niet aan.

De voorwaarde van het spoedeisend karakter is immers een schorsingsvoorwaarde die afzonderlijk beoordeeld moet worden. De onwettigheden die aan de bestreden beslissingen zouden kleven, kunnen op zich geen reden zijn om het bestaan van spoedeisendheid te aanvaarden.

De spoedeisendheid van de vordering is niet aangetoond.

16. Er is niet voldaan aan één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

#### *VII. Kosten*

17. De bijdrage in de betaling van de kosten, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, wordt bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

### **BESLISSING**

**1. Het verzoek van de NV Electrabel tot tussenkomst wordt ingewilligd.**

**2. De Raad van State verwerpt de vordering.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien juni tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Eric Brewaeys,    | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Peter Sourbron,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Elisabeth Impens, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Eric Brewaeys**